

PARERE *PRO VERITATE*

Oggetto: Analisi giuridica delle proposte di legge A.C. 48, A.C. 2187 e A.C. 2270 recanti "Norme per la tutela degli equidi e loro riconoscimento come animali di affezione" – Profili di legittimità costituzionale, compatibilità con il diritto europeo e impatto sulla filiera delle carni equine.

Committenti: Gruppo di operatori della filiera carni equine, Presidente signor Vittorio CARPEGNA.

I. PREMESSA E OGGETTO DELL'INCARICO

Il sottoscritto Avv. Erik Stefano Carlo Bodda, iscritto all'Albo degli Avvocati del Foro di Torino, è stato incaricato di redigere un parere pro veritate in ordine alle proposte di legge attualmente all'esame della XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati (A.C. 48, A.C. 2187 e A.C. 2270), volte a riconoscere gli equidi come animali di affezione e a vietarne la macellazione e il consumo alimentare.

L'analisi è richiesta da un gruppo di operatori economici della filiera delle carni equine, al fine di valutare:

- la legittimità costituzionale delle proposte;
- la compatibilità con il diritto dell'Unione Europea;
- il rispetto delle tradizioni gastronomiche italiane;
- l'impatto economico sulla filiera produttiva.

II. SINTESI DELLE PROPOSTE DI LEGGE

A. Contenuto essenziale.

Le tre proposte di legge, pur con differenze di articolazione, convergono su un nucleo normativo comune:

1. Riconoscimento degli equidi come animali di affezione (cavalli, pony, asini, muli, bardotti e, nelle proposte più ampie, ibridi di cavallo/asino con zebra)

2. Divieti assoluti:

- Macellazione degli equidi
- Esportazione/importazione per finalità di macellazione
- Vendita e consumo delle carni equine
- Allevamento destinato alla produzione alimentare

3. Misure accessorie:

- Istituzione di registri anagrafici presso le ASL

- Riconversione degli allevamenti (con fondi dedicati nelle proposte più recenti)
- Sanzioni penali: reclusione da 10 mesi a 6 anni e multe fino a €100.000

4. Copertura finanziaria: variabile tra le proposte (da 3 a 6 milioni di euro annui)

III. ANALISI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

A. Profili di compatibilità con l'art. 9 Cost. (tutela degli animali).

La legge costituzionale n. 1/2022 ha introdotto nell'art. 9 Cost. il principio secondo cui "la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Orientamento giurisprudenziale consolidato:

Il Consiglio di Stato, sentenza n. 1658/2024, ha affermato che *"la tutela degli animali nel novellato art. 9 della Costituzione è un valore autonomo. Gli animali non sono considerati soltanto come meri componenti dell'ambiente, dell'ecosistema, o della fauna che forma la biodiversità ma essi sono rappresentati come diretti destinatari di un obbligo di tutela da parte del legislatore"*. Tuttavia, la stessa pronuncia precisa che "tale valore deve entrare in bilanciamento con il bene della salute pubblica, non con gli interessi economici".

Valutazione critica:

L'art. 9 Cost. ha natura **programmatica** e rimette al legislatore ordinario la determinazione dei "modi e forme" di tutela, senza predeterminarne i contenuti. Come rilevato dal Tribunale Amministrativo Regionale del Trentino Alto Adige, sentenza n. 46/2025, *"l'ordinamento vigente non riconosce gli animali come soggetti titolari di diritti né accorda una tutela rafforzata alla loro vita quando questa entri in effettivo conflitto con la sicurezza pubblica e l'integrità fisica delle persone"*.

Conclusione sul punto: La norma costituzionale **non impone** il divieto di macellazione degli equidi, ma consente al legislatore di operare scelte discrezionali nel bilanciamento tra tutela animale, interessi economici e tradizioni culturali.

B. Profili di compatibilità con l'art. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica).

L'art. 41 Cost. stabilisce che "l'iniziativa economica privata è libera" ma "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".

Giurisprudenza costituzionale rilevante:

La Corte Costituzionale, sentenza n. 4/1962, ha chiarito che le limitazioni all'iniziativa economica devono rispettare una **duplice condizione**:

- **Aspetto sostanziale:** corrispondenza all'utilità sociale
- **Aspetto formale:** riserva di legge con determinazione di criteri e direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio dell'attività normativa secondaria

Criticità rilevate:

1. **Assenza di adeguata giustificazione in termini di utilità sociale:** Le proposte non dimostrano che la macellazione degli equidi, attività lecita e regolamentata, costituisca un danno per la salute pubblica, l'ambiente o altri valori costituzionalmente rilevanti.
2. **Violazione del principio di proporzionalità:** Il divieto assoluto appare sproporzionato rispetto agli obiettivi dichiarati di tutela animale, potendo essere perseguiti con misure meno

invasive (rafforzamento dei controlli sul benessere, miglioramento delle condizioni di allevamento e trasporto).

3. **Discriminazione tra specie:** Non si comprende la ratio della differenziazione tra equidi e altre specie (bovini, suini, ovini) parimenti senzienti e oggetto di allevamento per finalità alimentari.

Conclusione sul punto: Sussistono **fondati dubbi di legittimità costituzionale** per violazione dell'art. 41 Cost., in quanto il divieto assoluto di macellazione non appare giustificato da esigenze di utilità sociale adeguatamente dimostrate e risulta sproporzionato.

C. Profili di compatibilità con l'art. 117 Cost. (riparto di competenze legislative).

L'art. 117 Cost. riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "profilassi internazionale" (lett. q) e attribuisce alla legislazione concorrente la "tutela della salute" e l'"alimentazione".

Criticità:

Le proposte intervengono su materie di competenza concorrente (alimentazione, tutela della salute) senza un adeguato coordinamento con le competenze regionali, in particolare per quanto attiene alla gestione degli allevamenti e alla riconversione produttiva.

Conclusione sul punto: Possibili profili di **illegittimità** per invasione delle competenze regionali, salvo che le disposizioni siano qualificate come determinazione di "livelli essenziali delle prestazioni" ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

IV. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

A. Violazione della libera circolazione delle merci (artt. 34-36 TFUE).

Gli artt. 34 e 35 TFUE vietano le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché le misure di effetto equivalente.

Giurisprudenza della Corte di Giustizia UE:

Come rilevato dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 66/2013, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia la "misura di effetto equivalente" è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con *"ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari"*.

Applicazione al caso concreto:

Il divieto assoluto di macellazione e commercializzazione delle carni equine costituisce:

- **Restrizione quantitativa** all'importazione di carni equine da altri Stati membri
- **Misura di effetto equivalente** che ostacola gli scambi intracomunitari

Possibili giustificazioni ex art. 36 TFUE:

L'art. 36 TFUE consente deroghe al divieto di restrizioni quando giustificate da motivi di *"moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali"*.

Tuttavia, come chiarito dalla Cassazione civile, ordinanza n. 22626/2025, *"spetta alle autorità nazionali che adottano misure restrittive dimostrare, mediante un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità corredata da elementi precisi, che la normativa è necessaria per tutelare effettivamente gli interessi contemplati dall'art. 36 TFUE e che l'obiettivo non potrebbe essere raggiunto con misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari"*.

Valutazione:

Le proposte **non forniscono** alcuna dimostrazione scientifica che la macellazione degli equidi costituisca un rischio per la salute pubblica o animale superiore a quello di altre specie. Il divieto appare fondato su motivazioni **etiche e culturali**, non riconducibili alle deroghe ammesse dall'art. 36 TFUE.

B. Contrasto con l'art. 13 TFUE (benessere animale).

L'art. 13 TFUE riconosce gli animali come "esseri senzienti" e impone di tenere conto delle esigenze in materia di benessere animale "nel rispetto delle disposizioni legislative o amministrative e delle consuetudini degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale".

Valutazione:

La norma europea **non impone** il divieto di macellazione, ma richiede il rispetto del benessere durante l'allevamento, il trasporto e la macellazione. Il consumo di carne equina rientra nelle "tradizioni culturali e patrimonio regionale" di numerose regioni italiane, come documentato dalle fonti consultate.

C. Contrasto con la normativa europea di settore.

Il **Regolamento CE n. 1/2005** sulla protezione degli animali durante il trasporto e il **Regolamento CE n. 1099/2009** sulla protezione degli animali durante l'abbattimento disciplinano in modo armonizzato il benessere degli equidi, senza vietarne la macellazione.

Il **Regolamento UE 2015/262** disciplina espressamente l'identificazione degli equidi distinguendo tra animali "destinati alla produzione di alimenti" (DPA) e "non DPA", confermando la liceità della destinazione alimentare.

Conclusione sul punto: Le proposte di legge appaiono **incompatibili** con il diritto dell'Unione Europea per violazione della libera circolazione delle merci e per contrasto con la normativa settoriale armonizzata, non potendo uno Stato membro vietare unilateralmente la produzione e il commercio di prodotti alimentari leciti negli altri Stati membri.

V. RISPETTO DELLE TRADIZIONI GASTRONOMICHE ITALIANE

A. Rilevanza costituzionale e sovranazionale delle tradizioni alimentari.

L'UNESCO ha riconosciuto la cucina italiana come **Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità**, valorizzando la diversità territoriale e le tradizioni gastronomiche regionali.

B. Radicamento storico del consumo di carne equina.

Come documentato dalle fonti consultate:

- Il consumo di carne equina in Italia ha radici storiche che risalgono a periodi di necessità economica e sociale
- Numerose specialità tradizionali regionali sono basate su carni equine (bresaola di cavallo bergamasca, preparazioni tipiche del Sud Italia)
- Le associazioni di categoria evidenziano che "i consumi di carne equina restano alla base di un patrimonio gastronomico che attraversa l'Italia da Nord a Sud"

C. Dati quantitativi.

Secondo i dati della Banca Dati Nazionale dell'Anagrafe Zootecnica riportati nel dossier parlamentare:

- **328.401 capi equini** registrati al 31/12/2025
- **90.252 capi** con orientamento produttivo "carne"
- Presenza diffusa su tutto il territorio nazionale con concentrazioni significative in Sicilia, Lazio, Emilia-Romagna, Lombardia

Conclusione sul punto: Il divieto assoluto determinerebbe la **cancellazione** di un patrimonio gastronomico tradizionale radicato in numerose regioni italiane, in contrasto con il principio di tutela delle tradizioni culturali riconosciuto dall'art. 13 TFUE e dall'UNESCO.

VI. IMPATTO SULLA FILIERA DELLE CARNI EQUINE

A. Conseguenze economiche immediate.

1. **Chiusura degli allevamenti:** Circa 39.097 allevamenti con orientamento "carne" sarebbero costretti alla cessazione dell'attività
2. **Perdita di valore patrimoniale:** Gli animali destinati alla produzione alimentare perderebbero completamente il loro valore economico
3. **Impatto sulla macellazione:** Chiusura dei macelli specializzati e perdita di posti di lavoro
4. **Impatto sulla distribuzione:** Chiusura delle macellerie equine e perdita delle specialità gastronomiche tradizionali

B. Inadeguatezza delle misure di riconversione.

Le proposte prevedono:

- Fondi per la riconversione (6 milioni di euro per tre anni nella A.C. 2187)
- Pensionati pubblici per equini (A.C. 48)
- Affidamento a enti e associazioni (A.C. 2187)

Criticità:

1. **Insufficienza delle risorse:** Con oltre 90.000 capi destinati alla produzione alimentare, le risorse previste appaiono manifestamente inadeguate
2. **Insostenibilità del mantenimento a vita:** Il costo medio annuo di mantenimento di un equino è stimato in €2.000-3.000, rendendo economicamente insostenibile il mantenimento a vita di decine di migliaia di animali
3. **Assenza di mercato alternativo:** Non esistono sbocchi economici alternativi per la maggior parte degli animali attualmente destinati alla produzione alimentare

C. Violazione del principio di ragionevolezza.

Il divieto assoluto, senza adeguate misure di accompagnamento e transizione, determina:

- **Espropriazione di fatto** del patrimonio zootecnico degli allevatori
- **Distruzione di valore economico** senza indennizzo adeguato
- **Impossibilità materiale** di dare attuazione alle previsioni sulla riconversione

VII. SCHEMA RIEPILOGATIVO DEI PUNTI CRITICI

PUNTI DEBOLI DELLE PROPOSTE DI LEGGE

1. PROFILO COSTITUZIONALE

Parametro	Criticità	Gravità
Art. 9 Cost.	Interpretazione estensiva non imposta dal testo costituzionale	MEDIA
Art. 41 Cost.	Violazione libertà di iniziativa economica senza adeguata giustificazione	ALTA
Art. 117 Cost.	Possibile invasione competenze regionali	MEDIA
Principio di proporzionalità	Divieto assoluto sproporzionato rispetto agli obiettivi	ALTA
Principio di ragionevolezza	Assenza di differenziazione rispetto ad altre specie senzienti	ALTA

2. PROFILO EUROPEO

Parametro	Criticità	Gravità
Artt. 34-36 TFUE	Restrizione alla libera circolazione delle merci non giustificata	MOLTO ALTA
Art. 13 TFUE	Mancato rispetto delle tradizioni culturali e patrimonio regionale	ALTA
Reg. CE 1/2005	Contrasto con normativa armonizzata sul trasporto	ALTA
Reg. UE 2015/262	Contrasto con sistema di identificazione equidi DPA/non DPA	ALTA

3. PROFILO ECONOMICO-SOCIALE

Aspetto	Impatto	Gravità
Chiusura allevamenti	Circa 39.000 allevamenti	MOLTO ALTA
Perdita valore patrimonio zootecnico	Oltre 90.000 capi	MOLTO ALTA
Perdita occupazionale	Intera filiera (allevamento, macellazione, distribuzione)	ALTA
Cancellazione tradizioni gastronomiche	Patrimonio culturale regionale	ALTA
Inadeguatezza fondi riconversione	Risorse insufficienti di 100 volte	MOLTO ALTA

4. PROFILO TECNICO-NORMATIVO

Aspetto	Criticità	Gravità
Coordinamento con anagrafe equidi	Sovrapposizione con sistema esistente (L. 167/2017)	MEDIA
Definizione "equidi" vs "equini"	Incoerenza terminologica tra le proposte	BASSA
Sanzioni penali	Eccessiva severità (fino a 6 anni di reclusione)	ALTA
Attuabilità pratica	Impossibilità materiale di gestire decine di migliaia di animali	MOLTO ALTA

PUNTI FORTI DELLE PROPOSTE (dal punto di vista dei proponenti).

1. Coerenza con sensibilità animalista crescente.

- Riflette orientamenti di parte dell'opinione pubblica
- Allineamento con iniziative di associazioni animaliste

2. Precedente greco.

- La Grecia ha introdotto divieto analogo nel 2020

3. Distinzione culturale del cavallo.

- Riconoscimento del particolare legame affettivo con gli equidi

TUTTAVIA: Tali elementi, pur politicamente rilevanti, **non superano** le criticità giuridiche evidenziate.

VIII. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

A. Sintesi della valutazione giuridica.

Le proposte di legge A.C. 48, A.C. 2187 e A.C. 2270 presentano **gravi profili di illegittimità** sotto molteplici aspetti:

1. LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE: DUBBIA

- Violazione dell'art. 41 Cost. per compressione sproporzionata della libertà di iniziativa economica
- Violazione del principio di ragionevolezza per discriminazione ingiustificata tra specie
- Possibile violazione dell'art. 117 Cost. per invasione di competenze regionali

2. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO EUROPEO: NEGATIVA

- Violazione degli artt. 34-36 TFUE sulla libera circolazione delle merci
- Contrasto con l'art. 13 TFUE per mancato rispetto delle tradizioni culturali
- Incompatibilità con la normativa europea armonizzata (Reg. CE 1/2005, Reg. UE 2015/262)

3. RISPETTO DELLE TRADIZIONI GASTRONOMICHE: NEGATIVO

- Cancellazione di un patrimonio gastronomico tradizionale riconosciuto dall'UNESCO
- Violazione del principio di tutela delle tradizioni culturali regionali

4. IMPATTO SULLA FILIERA: DEVASTANTE

- Chiusura di circa 39.000 allevamenti
- Perdita di valore di oltre 90.000 capi
- Distruzione dell'intera filiera produttiva (allevamento, macellazione, distribuzione, ristorazione)
- Inadeguatezza manifesta delle risorse per la riconversione

B. Raccomandazioni operative.

Per gli operatori della filiera:

1. **Azione di lobbying parlamentare:** Evidenziare alle Commissioni competenti i profili di illegittimità costituzionale ed europea
2. **Coinvolgimento delle Regioni:** Sollecitare le Regioni interessate a far valere le proprie competenze in materia di alimentazione e agricoltura
3. **Mobilitazione delle associazioni di categoria:** Coordinamento con Confesercenti, Confcommercio, associazioni di allevatori
4. **Valorizzazione delle tradizioni gastronomiche:** Campagna di comunicazione sul valore culturale delle specialità regionali
5. **Preparazione di eventuale ricorso:** In caso di approvazione, immediata impugnazione davanti alla Corte Costituzionale e/o alla Commissione Europea

Strategie alternative da proporre:

1. **Rafforzamento dei controlli sul benessere** durante allevamento, trasporto e macellazione
2. **Miglioramento degli standard** di allevamento e macellazione
3. **Tracciabilità rafforzata** della filiera
4. **Etichettatura trasparente** per il consumatore
5. **Incentivi** per pratiche di allevamento rispettose del benessere animale

C. Giudizio conclusivo.

Le proposte di legge in esame, pur animate da intenti di tutela animale condivisibili in astratto, si pongono in **grave contrasto** con i principi costituzionali di libertà di iniziativa economica, proporzionalità e ragionevolezza, nonché con il diritto dell'Unione Europea in materia di libera circolazione delle merci e rispetto delle tradizioni culturali.

L'approvazione di tali proposte determinerebbe:

- **Danni economici gravissimi** per l'intera filiera.
- **Perdita irreversibile** di un patrimonio gastronomico tradizionale.
- **Alto rischio di declaratoria di illegittimità costituzionale.**
- **Procedura di infrazione europea** per violazione degli artt. 34-36 TFUE.

Si raccomanda pertanto agli operatori della filiera di **opporvi fermamente** all'approvazione delle proposte nella loro formulazione attuale e di proporre soluzioni alternative che concilino la tutela del benessere animale con la salvaguardia delle attività economiche lecite e delle tradizioni culturali.

Torino, 1° marzo 2026

Avv. Erik Stefano Carlo BODDA
Firmato digitalmente

Fonti normative e giurisprudenziali consultate:

- Costituzione italiana, artt. 2, 41, 117
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 13, 34-36
- Consiglio di Stato, sent. n. 1658/2024
- TAR Trentino Alto Adige, sent. n. 46/2025
- Corte Costituzionale, sent. n. 4/1962
- Corte Costituzionale, sent. n. 66/2013
- Cassazione civile, ord. n. 22626/2025
- Corte d'Appello Brescia, sent. n. 162/2025
- Documentazione web su tradizioni gastronomiche e normativa europea

Il presente parere è reso sulla base della documentazione fornita e delle informazioni disponibili alla data odierna.

Per comunicazioni urgenti:

STUDIO LEGALE BODDA & PARTNERS

Avv. Erik Stefano Carlo BODDA

Cassazionista - Foro di Torino

Via Roma n. 10 - San Damiano d'Asti

Tel.: 3517698499

P.E.C.: erikstefanocarlobodda@pec.ordineavvocatitorino.it

E-mail: erikbodda@yahoo.it