

AUDIZIONE 10 GIUGNO 2026 CAMERA DEI DEPUTATI

PROF. AVV. MARGHERITA PITTALIS

Ab. Ordinario di Diritto Privato

Scuola di Giurisprudenza – Università di Bologna – Alma Mater Studiorum

n. 4 PROGETTI DI LEGGE SUL RICONOSCIMENTO DEGLI EQUINI/EQUIDI
QUALI ANIMALI DI AFFEZIONE

(A.C. 48/2022; A.C. 2187/2025; A.C. 2270/2025; A.C. 2585/2025)

Le quattro proposte si pongono nel solco tracciato dalle fonti gerarchicamente sovraordinate, una di rango sovranazionale, l'art. 13 del Trattato di Lisbona, che impone agli Stati Membri della Unione Europea di tener conto delle “esigenze” di “benessere” degli animali, quali “esseri senzienti”, e l'altra al vertice delle fonti nazionali, l'art. 9 della Costituzione italiana che nei Principi Fondamentali, come da innovazione del febbraio 2022, prende atto di un vuoto normativo in tema di tutela degli esseri animali (tutti, senza distinzione di specie) ed esplica efficacia propulsiva in merito alla necessità di colmare il vuoto evidenziando l'importanza di tale materia, meritevole di veder tracciate le linee minimali della tutela da fonti di rango legislativo e quindi primario.

Per di più, nel nostro ordinamento, anche in linea con tale imperativo costituzionale, hanno già fatto ingresso forme incisive di tutela degli esseri animali a livello di fonte primaria, sia ove questi siano da configurarsi come “atleti” e quindi “lavoratori” sportivi” (v. Riforma dello Sport, di cui - per quanto qui rileva - gli artt. 19 ss., con particolare riguardo agli artt. 22-25, in tema di “cavallo atleta” e di equidi, del D. Lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021 e successivi decreti ministeriali attuativi, in specie il D.P.C.M. 8 gennaio 2025, in tema di manifestazioni pubbliche o aperte al pubblico con impiego di equidi al di fuori degli impianti o dei percorsi autorizzati), sia che vengano riguardati quali esseri animali in genere, da preservare da illeciti penali, di cui *in primis* al Titolo IX bis c.p., come incisivamente innovato dalla Riforma del 2025, con la L. 6 giugno 2025, n. 82.

Si pone dunque prima di tutto una esigenza di coerenza dei progetti di legge in tema di esseri animali, ed in particolare di equini/equidi, rispetto a dette fonti gerarchicamente ordinate, che già intessono un perimetro imperativo di tutela degli esseri animali.

In particolare, il D. Lgs. n. 36/2021, agli artt. 19 ss. introduce il concetto di “benessere” dell'animale atleta, richiamando in via generale, oltre all'art. 13 del Trattato di Lisbona che viene menzionato espressamente, anche sostanzialmente le cinque libertà del *Brambell Report* del 1965, che certamente, in linea con l'attuale disposto dell'art. 9 della Costituzione, debbono verosimilmente interpretarsi come estensibili a tutti gli esseri animali e non unicamente agli animali “atleti”.

Dei quattro disegni normativi sottoposti, il più articolato è quello a firma della On. Brambilla (A.C. 48/2022), ma tutti e quattro i progetti evidenziano l'elevato impatto educativo della tematica affrontata con riguardo alle future generazioni e alla società nel suo complesso, chiamata in generale ad una sensibilizzazione in termini di "amicizia" nei confronti degli equini/equidi, dei quali viene valorizzata la "senzienza" e la meritevolezza di una inclusione fra gli animali di affezione, affinché non siano più considerati "merce" da macellare (anche attraverso percorsi deprecabilmente clandestini), all'esito di una vita per lo più di sfruttamento.

Di particolare rilievo, al riguardo, appare il progetto Zanella-Dori-Borrelli-Piccolotti-Zaratti (A.C. 2187/2025), a motivo della valorizzazione della senzienza specifica del cavallo, come descritta ed articolata nella presentazione: appare infatti molto apprezzabile la messa in luce, sia di caratteristiche specifiche di senzienza equina, sia di aspetti di senzienza con spiccate analogie con quella dell'essere umano, idonei quindi a favorire la relazione con lo stesso.

Particolarmente apprezzabile poi il progetto Brambilla (A.C. 48/2022), che introduce, per la prima volta in maniera non solo sottesa alle norme esistenti, bensì del tutto esplicita, il concetto di "dignità" dell'essere animale, qui dell'equino (v. art. 1 del progetto, che declina i corollari della senzienza nei divieti di macellazione, esportazione, vendita, consumo, sperimentazione, utilizzo in spettacoli e manifestazioni anche storiche, che comportino stress, esercizi pericolosi o innaturali o dannosi per gli equini).

Il medesimo progetto introduce altresì il rilevante riferimento al "rapporto"/relazione fra esseri, umano e animale (v. art. 5, che introduce sostanzialmente il concetto di "possesso responsabile"), con la previsione della necessità di conoscere le caratteristiche etologiche degli equini al fine di poter conseguire la necessaria "patente equina" per tutti i possibili utilizzi del cavallo, sportivi e non.

Ed infatti, a prescindere dal riconoscimento della soggettività giuridica, la inequivocabile senzienza dell'equino interagisce con quella umana, dando luogo ad un "rapporto" fra esseri, da valorizzare pienamente, sia in funzione della tutela del cavallo e dell'animale in sé, che in funzione della tutela dell'essere umano.

Altro concetto non meno rilevante, introdotto dal progetto Brambilla con il termine apparentemente neutro di "pensionati" pubblici per equini (v. art. 9), è quello di doverosa "cura" in favore di esseri anziani, malati o disabili, quali sono fra gli altri, ed in ispecie i cavalli, quando non sono più in grado di effettuare le proprie prestazioni sportive e non, da considerarsi veri e propri "lavoratori" a fine carriera, quando non anche "combattenti" (così, gli equidi utilizzati dalle Forze Armate: v. art. 7), necessitanti quindi tutti, come anche gli esseri umani, di riposo e di riconoscenza da parte della collettività. Tale previsione si traduce in un messaggio altamente educativo,

in linea con il quadro normativo di progressiva valorizzazione e tutela delle figure che ruotano intorno al concetto di “caregiver”.

Di notevole ed apprezzabile rilievo è la disposizione prevista in ambito sportivo dal medesimo progetto (A.C. 48/2022: v. art. 4), laddove si contempla il divieto dell’attività sportiva agonistica in sella o al traino mediante l’utilizzo di equidi che non abbiano compiuto il quarto anno di vita o fino al raggiungimento della maturità psico-fisica certificata da un medico veterinario sulla base di parametri scientifici, prevedendosi la possibilità di utilizzare equidi dal compimento del terzo anno di vita ai soli fini addestrativi.

Come pure, il progetto Brambilla è l’unico a menzionare, con riguardo all’affidamento dei cavalli a fine carriera, i privati singoli, prima che le associazioni o gli enti pubblici, e ciò, proprio in linea con la valorizzazione dell’imprescindibile aspetto relazionale essere animale/essere umano.

Rilevante in tutti i progetti è la previsione del doveroso censimento anagrafico di tutti gli equidi e, nel solo progetto Brambilla, la proposta della istituzione della Commissione Tecnica per la tutela degli equini, presso il Ministero della Salute (v. art. 8), con evidenza così dello stretto legame sussistente fra la tutela degli equini e quella della salute umana, messa in pericolo dalla contraffazione di carni attraverso il circuito delle macellazioni clandestine e senza garanzie di sicurezza alimentare, oltretutto per il penetrante coinvolgimento della criminalità organizzata.

Rilevante la previsione, da parte dei soli progetti A.C. 2187/2025, A.C. 2270/2025 e A.C. 2585/2025, di misure volte a favorire la riconversione degli allevamenti di equidi destinati alla produzione alimentare in allevamenti che tengano conto dello *status* di animali di affezione.

Ed ancora, il progetto Brambilla (A.C. 48/2022) è quello che prevede il più ampio stanziamento di fondi per la tutela degli equini, cioè 4 milioni di euro annui; per altro verso, mi pare apprezzabile che gli altri tre progetti (in ispecie, il progetto Cherchi, A.C. 2270/2025) contemplino sanzioni ad impatto apparentemente più severo per la violazione delle norme a tutela degli equidi, anche se non sportivi.

Il progetto Evi-Prestipino-Serracchiani (A.C. 2585/2025) è l’unico poi a prevedere apprezzabilmente (art. 5) il divieto su tutto il territorio nazionale della produzione, commercializzazione, distribuzione, somministrazione, importazione, esportazione, di farmaci contenenti il principio attivo della gonadotropina sierica equina, cioè l’ormone Pmsg, che la presentazione del disegno di legge chiarisce estratto attraverso il sangue delle giumente per poi impiegarlo negli allevamenti intensivi dei suini al fine di aumentare la fertilità delle scrofe.

Come linea di tendenza di carattere generale, è infine apprezzabile la presentazione del progetto Brambilla, laddove evidenzia la necessità di promuovere un cambiamento di sensibilità anche in chi non considera gli equini animali “amici”, alla pari dei cani e dei gatti.

Può esplorarsi conclusivamente la questione se il riconoscimento degli equini/equidi come animali di affezione da parte del singolo Stato Membro dell’Unione Europea si ponga in contrasto con i principi di cui ai Trattati Comunitari.

Al riguardo, pare innanzitutto che la questione possa rientrare nel diritto civile, trattandosi latamente di tema attinente lo “status” giuridico di esseri senzienti, così definiti in linea generale gli animali dallo stesso Trattato di Lisbona, art. 13, che sottopone la tematica del benessere degli animali ad un giudizio di compatibilità unicamente con riferimento a normative su riti religiosi, tradizioni culturali e patrimonio regionale, da bilanciare, peraltro ad opera unicamente del singolo Stato Membro di pertinenza, con la valorizzazione della senzienza e della tutela degli esseri senzienti non umani.

Le materie relative al “mercato”, devolute alla Unione Europea, presuppongono infatti che i cavalli siano “merce” da trasportare e consumare, ma laddove, a monte, merce non siano più (anche solo nel contesto di un singolo Stato Membro), il tema non sarebbe più quello del mercato e della circolazione delle merci, bensì quello del diritto civile.

La tematica sarebbe quindi sottratta alla competenza esclusiva dell’Unione, come deducibile dagli artt. 4, parag. 1 TUE e 5 TUE, sul principio di attribuzione, per cui:

“L’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite. Qualsiasi competenza non attribuita espressamente rimane di competenza esclusiva degli Stati membri” (art. 5, TUE; principio rinvenibile anche all’art. 4, parag. 1, TUE); e poiché il diritto civile non viene menzionato espressamente fra le materie attribuite alla Unione Europea, rimarrebbe di competenza di ogni singolo Stato Membro.

Per di più, l’articolo 36 TFUE elenca le misure difensive che gli Stati membri possono attuare al fine di giustificare misure nazionali che impediscono gli scambi commerciali transfrontalieri: «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all’importazione, all’esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale».

E sul punto, sentenze recenti, sia della Corte di Giustizia dell’UE (sentenza C-336/19, dicembre 2020), che della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (sentenza 13 febbraio

2024, caso *Executief van de Moslims van België e a. c. Belgio*), hanno sottolineato l'importanza del benessere animale come parte della moralità pubblica.

Né il divieto o la restrizione della vendita e del consumo di carne equina si porrebbero quali misure di portata protezionistica di prodotti nazionali oppure discriminatoria nei confronti delle merci originarie di altri Stati Membri, come tali vietate dalla seconda parte dell'art. 36 TFUE, secondo il principio consolidato in seno alla stessa Corte di Giustizia.