



**SULLA SENTENZA N. 222/2006 DELLA CORTE COSTITUZIONALE
IN ORDINE ALL'ORDINANZA DEL MINISTRO DELLA SALUTE DEL
9 SETTEMBRE 2003**

di

Paola Tacchi

(Ricercatrice di diritto costituzionale, Università di Macerata)

27 settembre 2006

La sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 13 giugno 2006, nel risolvere il conflitto d'attribuzione sollevato dalla provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato relativamente all'ordinanza contingibile ed urgente emanata dal Ministro della salute il 9 settembre 2003 (avente ad oggetto la "*Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi*") offre l'occasione per riflettere ulteriormente su di un provvedimento che all'epoca fu accolto con indignazione e scetticismo da parte di coloro che erano più interessati al suo contenuto (cinofili, etologi, veterinari e proprietari di cani) e da perplessità di varia natura da parte degli operatori del diritto.

I punti qualificanti della sentenza sono almeno tre: 1) l'autonomia del provvedimento del 2003 rispetto alle ordinanze successive emanate sempre dal Ministro della salute il 27 agosto 2004 e il 3 ottobre 2005¹; 2) la riconduzione del contenuto dell'ordinanza alla materia "*ordine pubblico-sicurezza*"; 3) l'impiego del termine "*direttive*" in riferimento alle prescrizioni contenute nell'ordinanza.

1) La Provincia ricorrente, non avendo impugnato le ordinanze 2004/05 nei termini prescritti, ha chiesto alla Corte che le censure concernenti la prima ordinanza fossero riferite anche alle successive, ritenendole di "contenuto pressoché identico".

La Corte nel rigettare tale richiesta ha affermato che le tre ordinanze non presentavano contenuto precettivo del tutto identico per il fatto che "*il divieto di addestramento diretto all'esaltazione dell'aggressività interessa tutti i cani e non solo quelli appartenenti a*

¹ Le ordinanze sono state pubblicate rispettivamente nelle G.U. del 10 settembre 2004 e del 2 dicembre 2005.

determinate specie; le razze canine a rischio di maggiore aggressività sono individuate non per rinvio alla classificazione della Federazione cinologica internazionale, ma in apposito elenco; il divieto di detenzione dei cani potenzialmente pericolosi è posto altresì a carico dei soggetti che abbiano riportato condanna per i reati previsti dalla legge 20 luglio 2004, n. 189 (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate”.

Rispetto all'individuazione delle “razze a rischio” va precisato che anche la prima ordinanza rinviava ad un elenco allegato e non genericamente alla classificazione della FCI ; ciò che comporta una sostanziale differenza fra le due ordinanze non è il rinvio, ma è il contenuto dell'elenco che nella prima era costituita dalla quasi totalità delle razze canine presenti in Italia (circa 100) e nella seconda solo da 18.

Tale differenza, come appare *ictu oculi*, è di non poco rilievo perché le regole della seconda e terza ordinanza avevano come destinatari i proprietari e i detentori di alcuni limitati soggetti ritenuti per la loro mole e per la loro indole potenzialmente pericolosi, come del resto accade in altri paesi europei ².

Un'altra differenza viene colta nel divieto di possesso o detenzione di cani appartenenti a determinate razze da parte di coloro che hanno riportato condanne non definitive per i reati previsti dalla legge n. 189 del 2004.

Tale rilievo appare di particolare rilevanza perché mentre nella prima ordinanza i reati erano quelli ex art. 727 C.P. (*Maltrattamento di animali*), nella altre due ordinanze essi riguardavano una differente pluralità di fattispecie avendo la nuova legge abrogato l'art.727 C.P. e creato un autonomo Titolo IX-bis del Codice penale (“*Dei delitti contro il sentimento per gli animali*”) con conseguente tipologia di reati (artt.727, 544-bis, 544-ter, 544-quater, 544-quinquies).³

² Ad es. la normativa spagnola (*ley* 23 dicembre 1999, n. 50, e *real decreto* 22 marzo n. 287 del 2002) e quella francese (*loi* n°99 del 6 gennaio 1999 e *arrêté* del 27 aprile 1999).

³ Le fattispecie di reato previste dalla legge sono più numerose di quelle previste dal vecchio 727; esse possono così sintetizzarsi:

a) uccisione di animali (art.544-bis);b)maltrattamento di animali per crudeltà o senza necessità (art.544-ter), c) sottoposizione di animali a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le caratteristiche etologiche (art.544-ter); d) somministrazione di sostanze stupefacenti o vietate (art.544-ter); e) Sottoposizione a trattamenti che procurano danno alla salute (art.544-ter); f) .sottoposizione di animali a strazio o sevizie in spettacoli o manifestazioni vietate (art.544-quater); g) divieto di combattimenti fra animali che ne possano compromettere l'integrità fisica (art.544-quinquies); h)abbandono di animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività (art.727); i) utilizzazione, commercializzazione (e introduzione nel territorio nazionale) di cani e gatti per la produzione o il confezionamento di pelli, pellicce, capi di abbigliamento e articoli di pelletteria.

La Corte non ha ritenuto di doversi soffermare sul diverso contenuto dell'art.2, 1, in cui si dettavano le regole relative alla conduzione del cane pericoloso in luogo pubblico, aperto al pubblico e nei mezzi di trasporto.

La prima ordinanza dettava regole derogatorie della normativa vigente (regolamento di polizia veterinaria n. 320 del 1954), prevedendo l'uso "contestuale" di museruola e guinzaglio anziché l'uso alternativo. La seconda e la terza ribadivano, invece, le stesse disposizioni regolamentari che in realtà non erano state abrogate dalla prima ordinanza in quanto essa, pur potendo creare nuovo diritto, non aveva per sua natura capacità abrogativa delle norme esistenti⁴.

Va precisato, comunque, che anche qualora la Corte avesse sottolineato questa ulteriore differenza nulla sarebbe cambiato rispetto all'attribuzione del provvedimento alla competenza statale perché il ritorno alle regole previgenti l'ordinanza del 2003 non sarebbe stato significativo per l'individuazione della *ratio* del provvedimento e cioè il miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini dinanzi al rischio di attacco da parte di cani di particolari razze.

Tuttavia, tale differenza va evidenziata perché da essa si deduce che la prima ordinanza aveva un ulteriore e più immediato scopo, oltre quello rilevato dalla Corte di prevenire "*comportamenti atti ad incrementare la capacità di danno dei cani, eventualmente a scopo di profitto*" e quali "*strumenti di offesa*".

In tale disposizione era chiaro l'intento di garantire la sicurezza dei cittadini e quindi essa non può essere sottaciuta come "*caso marginale*" ai fini della individuazione delle finalità dell'ordinanza perché rappresentava l'unico ordine di "*facere*" conseguente all'urgenza del "provvedere" per prevenire il pericolo per la pubblica incolumità, e pertanto realmente strumentale al fine prefisso.

Tutte le altre disposizioni, invece, come giustamente rileva la Corte, si riferiscono alla repressione di conegni suscettibili di rilevanza penale (impiego di tecniche d'addestramento particolari e somministrazione di sostanze stupefacenti)

Le nuove regole sulla conduzione del cane, al fine di fronteggiare immediatamente, anche se temporaneamente, il problema delle frequenti aggressioni di cani di razza *pitbull* effettivamente verificatesi (e che non potevano tutte essere fatte risalire alla volontà di determinati soggetti di recare offesa all'uomo) intendevano proprio, più di altre, salvaguardare

⁴ Cfr . le sentenze della Corte n. 8 del 1956, n. 26 del 1961 e la n. 4 del 1977.

l'incolumità pubblica e pertanto si integravano perfettamente nell'ambito materiale oggetto dell'ordinanza individuato dalla Corte nell' "*ordine pubblico-sicurezza*".

La Corte, invece, sembra considerare tale materia come "altra", appartenente alla "polizia veterinaria" o alla "salute"; il richiamo dell'art.1 alla normativa del 1954 (regolamento di polizia veterinaria) può forse aver contribuito ad operare tale interpretazione.

Va, però, ricordato che esso prevede, nell'ambito di una complessa normativa, le regole sulla conduzione del cane ai soli fini della profilassi della rabbia⁵ attribuendo ai Sindaci il compito di provvedere autonomamente con apposite ordinanze a regolare la materia, tenendo presente la regola minima che era appunto quella dell'uso alternativo del guinzaglio e della museruola nei luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Non sembra quindi in conclusione che vi fosse necessità di ricorrere al criterio della "prevalenza di materia" per stabilire a chi appartenesse la competenza per la regolamentazione di quanto previsto dall'ordinanza, come la Corte ha ritenuto di dover fare richiamandosi alla sua precedente giurisprudenza (sent.n. 50 del 2005 e successive).

2) Come si è sopra accennato, la Corte più volte nel "considerato in diritto" afferma che l'ordinanza è stata dettata da esigenze di difesa sociale e per raggiungere finalità strettamente collegate alla sicurezza pubblica; attraverso la maggior parte dei divieti mirava cioè alla creazione dei presupposti atti a prevenire pericoli alla pubblica incolumità a causa dell'uso anomalo del cane che in mano a determinati soggetti (delinquenti abituali, persone sottoposte a misure di sicurezza etc.) può diventare facilmente strumento di offesa; dalla finalità di provvedimento mirante alla prevenzione di reati contro la persona trae la conclusione che esso non è lesivo della competenza legislativa concorrente della ricorrente Provincia (e della correlata potestà amministrativa) in materia di igiene e sanità .

Tale conclusione della Corte avvalorava quanto sostenuto in altra sede⁶ circa la dubbia competenza del Ministro della salute per l'adozione di tale ordinanza con tingibile e urgente. Infatti, l'art.32 della legge n°833, sulla base del quale essa è stata emanata, afferma che "*Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere con tingibile ed urgente in materia*

⁵ La malattia della rabbia di cui i cani sono portatori era all'epoca molto diffusa, mentre ora in Italia appare pressoché completamente debellata.

⁶ Paola Tacchi, Il Ministro della salute e le ordinanze con tingibili ed urgenti (A proposito delle ordinanze Sirchia-Storea del 9/9/2003, 27/8/2004/3/10/2005), in Giurisprudenza amministrativa, gennaio 2006, p.13-32.

di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più Regioni”.

Escludendo che la materia oggetto dell'ordinanza sia “l'igiene e la sanità pubblica” si verrebbe indirettamente a dichiarare il provvedimento privo dell'elemento essenziale che lo rende valido e cioè il potere di emanarlo.

La Corte non potendo però dichiararlo illegittimo, in quanto esso è sottratto al suo sindacato di legittimità costituzionale che non può che vertere su leggi e atti aventi forza di legge, si limita ad un inciso, il cui significato appare particolarmente significativo. Afferma, infatti, la competenza dello Stato nel provvedere alla regolamentazione della materia “*a prescindere da ogni considerazione in ordine all'effettiva ricorrenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi della sua legittimità amministrativa*”.

Il riferimento ai presupposti oggettivi rinvia ovviamente a quelli che dovrebbero essere gli elementi essenziali dell'ordinanza in questione e cioè l'urgenza e la necessità di provvedere in deroga a diritto per far fronte ad imprevedibili ed improvvise situazioni che minacciano l'interesse pubblico con pericolo immediato di danno nel ritardo di tempestive prescrizioni.

La prevedibilità del fenomeno “morsicatura”, la congruità e l'idoneità delle regole contenute nell'ordinanza (la maggior parte ad efficacia differita nel tempo) per contrastare immediatamente il pericolo e realizzare compiutamente il fine prefisso sembrano essere alla base dell'*obiter dictum* della Corte sulla legittimità del provvedimento in questione.

3) L'ultimo punto che vale la pena di sottolineare è il riferimento (operato in due occasioni) alle regole dettate dall'ordinanza attraverso la locuzione “*direttive*”.

Dato che l'ordinanza poneva una serie di divieti e di obblighi, alcuni dei quali di particolare rilievo costituzionale⁷, appare per lo meno strano che la Corte si riferisca ad essi denominandoli genericamente con termine non strettamente tecnico e dal significato controverso.

Poiché l'ordinanza era priva di disposizioni sanzionatorie, a differenza di altra precedente dello stesso Ministro in materia di animali⁸, e poiché la sanzionabilità dei divieti

⁷ Ci si riferisce soprattutto all'obbligo di stipula di polizza assicurativa per responsabilità civile che quale “prestazione patrimoniale” è soggetta a riserva relativa di legge ex art 23 della Costituzione.

⁸ L'ordinanza del 21/12/2001 (Misure cautelari per la tutela dei cani e gatti domestici), dello stesso Ministro Sirchia prevedeva l'applicazione delle sanzioni ex art.650 C.P.; oggi la materia e la parte relativa alle sanzioni sono regolate dall'art.2 della l.n°189 del 2004.

attraverso il riferimento all'art. 650 del Codice penale, secondo il quale “*Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall’Autorità, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica o d’ordine pubblico o d’igiene, è punito con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a 206 euro*”, era stata subito contestata⁹ e in alcuni casi di fatto non era stata applicata nei procedimenti giudiziari¹⁰, la qualificazione di “direttive” può non essere casuale e può essere letta come attestazione di un dubbio circa la reale portata cogente degli obblighi e divieti in essa previsti.

In caso contrario sembra alquanto anomalo che la Corte non si riferisca alle regole dell’ordinanza con altra terminologia dato che l’ordinanza con tingibile ed urgente trova la sua ragion d’essere proprio nella necessità di imporre dei comandi che debbono essere immediatamente prescritti a garanzia dell’incolumità pubblica e che per essere adeguatamente osservati debbono essere percepiti come provvedimenti che comportano conseguenze giuridiche di tipo affittivo per chi vi contravviene.

L’insieme dei divieti e degli obblighi, subito dopo la pubblicazione dell’ordinanza, erano state definiti¹¹ come mere “raccomandazioni”; tale definizione non sembra poi differire molto da quella impiegata dalla Corte se con il termine direttiva si deve intendere un atto teso ad indicare i fini da perseguire ed i mezzi per raggiungerli.

D’altra parte il contenuto dell’ordinanza, a parte le regole sulla conduzione del cane a rischio di maggiore aggressività, corrispondeva proprio ad un insieme di buone regole di condotta, che avrebbero potuto vedere i loro frutti a medio e lungo termine.

⁹ Tale sanzione è stata da alcuni considerata inapplicabile⁹ perché secondo un principio recepito dalla giurisprudenza, ai fini della configurabilità del reato di cui all’art. 650 CP, è necessario che l’inosservanza riguardi un ordine specifico impartito ad un soggetto determinato, in occasione di eventi o circostanze tali da far ritenere necessario che proprio quel soggetto ponga in essere ovvero ometta una certa condotta prescritta per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico, o di igiene, o di giustizia; quando, invece, si tratti di una previsione generale ed astratta emanata in via regolamentare e non tramite un ordine specifico *ad persona* resterebbe esclusa l’applicabilità dell’art. 650 CP.

¹⁰ Nell’esperienza concreta di tale avviso è risultato il PM di Firenze che nel novembre 2003 non ha convalidato il sequestro di quattro canii *pitbull*, effettuato dai carabinieri del NAS (nei confronti di un uomo condannato per uno dei reati previsti dall’ordinanza) ritenendo inapplicabile l’art. 650 del CP per il fatto che le disposizioni dell’ordinanza Sirchia si rivolgevano ad una pluralità indefinita di soggetti, mentre la norma penale richiederebbe una specificità dell’ordine riguardo al suo destinatario.

¹¹ Era la tesi sostenuta dal procuratore Capo della Repubblica di Roma