

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **45/2020** (ECLI:IT:COST:2020:45)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **PROSPERETTI**

Udienza Pubblica del **28/01/2020**; Decisione del **29/01/2020**

Deposito del **09/03/2020**; Pubblicazione in G. U. **11/03/2020**

Norme impugnate: Legge della Regione Molise 11/02/2019, n. 1.

Massime: **42302 42303**

Atti decisi: **ric. 50/2019**

SENTENZA N. 45

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-16 aprile 2019, depositato in cancelleria il 12 aprile 2019, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24,

prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Claudia Angiolini e Antonio Galasso per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9-16 aprile 2019 e depositato il 12 aprile 2019 (reg. ric. n. 50 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», in riferimento agli artt. 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione.

La legge regionale impugnata è costituita da due articoli: l'art. 1 reca «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 marzo 2015, n. 5»; l'art. 2 dispone l'entrata in vigore della legge stessa.

L'art. 1 della legge regionale impugnata introduce nell'art. 2 della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale) il comma 4-bis, secondo cui: «[q]ualora, 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 secondo il regolamento di cui all'articolo 2-bis».

Il ricorrente, nel rappresentare che il comma 4 del medesimo art. 2 della citata legge reg. Molise n. 5 del 2015 dispone: «[q]ualora la manifestazione preveda l'impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato è ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali. [...]», ritiene che la disposizione recata dall'art. 1 della legge impugnata presenti plurimi profili di illegittimità costituzionale.

1.1.- Innanzitutto, ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto disattende principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e di benessere animale configurati dalle previsioni dell'allegato A dell'ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute del 21 luglio 2011 «concernente la disciplina di manifestazioni popolari, pubbliche o private nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati», più volte prorogata e, da ultimo, per un periodo di ulteriori dodici mesi a decorrere dal 29 agosto 2018, giusta ordinanza del 26 luglio 2018, applicabile alle manifestazioni in cui sono coinvolti i cavalli.

Il predetto allegato A della citata ordinanza, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali», stabilisce: «a) [i]l 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. b) 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. [...]» con l'evidente fine, rileva il ricorrente - «da un lato - di proteggere gli animali impiegati dalla dolorosa consunzione degli

zoccoli e - dall'altro - di prevenire pericolosi scivolamenti, e ciò dichiaratamente per la tutela della sicurezza e della salute dei fantini, del pubblico e degli equidi».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione regionale impugnata, nel consentire di sostituire l'intervento sul fondo del tracciato previsto nell'allegato A con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, viola principi di tutela così configurati dalla menzionata ordinanza contingibile e urgente.

1.2.- Il ricorrente deduce che la disposizione regionale viola, inoltre, gli artt. 117 e 118 Cost. in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto disattende le previsioni dettate dall'art. 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: «[l]e 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».

La difesa statale assume che il richiamato accordo, «in linea con la giurisprudenza costituzionale, impegna le parti al rispetto di quanto sottoscritto, nel senso che il principio di leale collaborazione richiede che la sottoscrizione di accordi trovi un coerente seguito negli atti normativi successivi (ex multis sent. nn. 24/2007 e 58/2007)», e che la disposizione regionale impugnata «non costituisce, tuttavia, un seguito coerente all'Accordo in questione, in quanto consente di sostituire la copertura del fondo con la ferratura ed il cambio degli animali».

1.3.- Da ultimo, il ricorrente afferma che la norma regionale in esame è altresì lesiva dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrasta con le previsioni di cui all'art. 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.

Ciò in quanto, 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, e in tal modo «concretizza la violazione del principio sancito nella suddetta Convenzione europea», con conseguente lesione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

2.- La Regione Molise si è costituita in giudizio con atto depositato il 24 maggio 2019, chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso per genericità delle censure e, nel merito, di dichiarare infondate le questioni.

2.1.- Preliminarmente la resistente afferma che «dall'analisi della normativa di riferimento, non sembra che il legislatore regionale abbia perpetrato violazioni tali da provocare censure di illegittimità costituzionale», e deduce che il Presidente del Consiglio dei ministri «formula censure generiche che non rivelano tangibilmente in cosa si traduca il supposto contrasto e non specificano le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale; non basta un'apodittica affermazione di violazione di norme della Costituzione per spiegare e dimostrare l'effettiva presenza dell'ipotizzato contrasto».

2.2.- Nel merito la Regione rappresenta che, nella materia in esame, «l'unica fonte di

rango primario è la legge 4 novembre 2010 n. 201, recante “Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia” fatta a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell’ordinamento interno».

In particolare, l’art. 9 della predetta convenzione prevede: al paragrafo 1, che «[g]li animali da compagnia non possono essere utilizzati per pubblicità, spettacoli, esposizioni, competizioni o manifestazione analoghe a meno che: a) l’organizzatore non abbia provveduto a creare le condizioni necessarie per un trattamento di tali animali che sia conforme con i requisiti dell’articolo 4 paragrafo 2 e che b) la loro salute ed il loro benessere non siano messi a repentaglio»; al paragrafo 2, che «[n]essuna sostanza deve essere somministrata ad un animale da compagnia, nessun trattamento deve essergli applicato, né alcun procedimento utilizzato per elevare o diminuire il livello naturale delle sue prestazioni: a) nel corso di competizioni; b) in qualsiasi altro momento, qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute ed il benessere dell’animale». Il paragrafo 2 dell’art. 4 stabilisce: «[o]gni persona che tenga un animale da compagnia o se ne occupi, deve provvedere alla sua installazione e fornirgli cure ed attenzione, tenendo conto dei suoi bisogni etologici secondo la sua specie e la sua razza ed in particolare: a) rifornirlo in quantità sufficiente di cibo e di acqua di sua convenienza; b) procurargli adeguate possibilità di esercizio; c) prendere tutti i ragionevoli provvedimenti per impedire che fugga».

Senonché, secondo la resistente, dall’analisi di tali disposizioni, in caso di competizioni e manifestazioni che coinvolgono animali (nella fattispecie, equidi o altri ungulati), «non si evince alcun obbligo di intervenire esclusivamente sul sito ove si svolge l’evento, mediante copertura del percorso della manifestazione con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato».

Assume la Regione che «[a]llo scopo di non mettere a repentaglio la salute ed il benessere dell’animale ed, a fortiori, l’incolumità pubblica in generale è possibile anche utilizzare accorgimenti cautelativi direttamente sugli equidi, mediante ferratura idonea ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento; ormai esistono in commercio ferrature antiscivolo, estremamente versatili ed adatte per attività su asfalto, pietra e sanpietrini, marmo ed anche terreno sdruciolevole».

In proposito, la difesa regionale afferma che «nella specie, non può non tenersi conto della ricerca tecnologica e dell’applicazione di buone pratiche nello specifico settore, per mezzo delle quali non solo viene favorito il miglioramento delle condizioni dell’animale, ma è possibile anche coniugare le tradizioni plurisecolari con il progresso», e che il rispetto dei principi sanciti nella Convenzione può essere garantito anche tramite particolari accorgimenti sugli animali e deduce che «se lo scopo è quello di evitare, in generale, sofferenze agli animali ed, in particolare, il rischio di scivolamento con potenziale nocimento per gli astanti, esistono soluzioni tecniche in grado di assicurarne il raggiungimento», e che, a tal fine, «la previsione del cambio degli animali ulteriormente preserva gli stessi da stress e garantisce loro salute e benessere, nonché in ultima analisi, sicurezza per la pubblica incolumità».

2.3.- La difesa regionale prosegue affermando che «[l]e altre fonti citate dal ricorrente non possono considerarsi, di per se stesse, adeguato parametro normativo per il vaglio di legittimità costituzionale», e che l’ordinanza del Ministro della salute del 21 luglio 2011, «qualificata “contingibile e urgente”, è una fonte di rango secondario, il cui utilizzo, peraltro, deve essere giustificato dalla presenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall’ordinamento».

Secondo la Regione, infatti, «ai sensi dell’art. 32 l. 23 dicembre 1978 n. 833, ai fini della legittimità dell’esercizio dei poteri extra ordinem esercitati in materia di tutela della sanità pubblica, oltre alla verifica dell’esistenza di uno stato di pericolo pendente, occorre il mancato intervento dell’autorità istituzionalmente competente, giustificandosi l’adozione della misura

straordinaria solo nelle more dell'intervento di quest'ultima autorità».

Ciò premesso, la resistente deduce che, pur «prescindendo da valutazioni in ordine al possibile uso improprio e reiterato di siffatto strumento normativo da parte dello Stato, l'intervento del legislatore regionale non contrasta con i ben noti principi in tema di benessere degli animali, in quanto mantiene fermo l'obbligo di dotare il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione di materiale idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti (al comma 4 dell'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2015) e si limita a prevedere alternative, pur sempre idonee a tutelare l'animale e a preservare la pubblica incolumità».

La difesa regionale evidenzia poi, che l'ordinanza in esame è stata adottata «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia», laddove «la Regione Molise ha adottato una "disciplina organica", sicché sono venuti meno i presupposti dell'intervento ministeriale d'urgenza e, quindi, i presupposti per la sua validità. Né sarebbe possibile affermare che l'ordinanza in esame può essere considerata portatrice di norme di indirizzo ai fini dell'esercizio della potestà legislativa della Regione».

Secondo la resistente la scelta compiuta dal legislatore regionale, facoltizzando, in casi eccezionali e comunque documentati, l'utilizzo di una particolare ferratura, «non è avvenuta senza il supporto di particolari cognizioni tecniche e senza tener conto delle nuove tecnologie, innovative nella materia, che ben sono in grado di attuare gli scopi al riguardo perseguiti dal legislatore statale». In tal senso la soluzione contemplata dalla disposizione impugnata, «in alternativa alla previsione originaria (che resta, comunque, l'opzione primaria), rappresenta l'esito di valutazioni attente ed esaustive, finalizzate a dare risposte più adeguate al temperamento dei diversi interessi in gioco, rispetto all'attività ministeriale, che da circa un decennio si limita a reiterare i contenuti della medesima ordinanza, senza provvedere ad aggiornamenti, revisioni, adattamenti».

In proposito, la difesa regionale afferma che «[d]'altra parte, nella stessa attuazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è data facoltà alle Regioni di integrare la disciplina della situazione giuridica oggetto dell'intervento legislativo, nel rispetto dei principi determinati dallo Stato», e che la disposizione in esame non si pone in contrasto con la normativa esistente e con il riparto delle competenze statali, «ma tiene conto dei progressi tecnologici che doverosamente devono essere in grado di combinarsi con le tradizioni, senz'altro per migliorare il benessere animale, ottimizzare la qualità delle prestazioni, potenziare la sicurezza della manifestazione nella sua generalità».

2.4.- Riguardo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, la Regione assume che l'accordo del 6 febbraio 2003 «non è, di per sé, adeguato parametro normativo per il vaglio di legittimità costituzionale in specie».

Secondo la difesa regionale, «[g]li accordi stipulati in forza dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ("Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali") devono limitarsi a coordinare le rispettive attività, nel rispetto del dettato legislativo, senza sostituirsi alla legge e senza poter introdurre un aliquid novi nell'ordinamento positivo».

Nella fattispecie, secondo la resistente, «manca ab origine una disposizione legislativa che esclusivamente prescriva di ricoprire il luogo della manifestazione, asfaltato o cementato, con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali ed impedisca qualsivoglia deroga», ed afferma che «[i]l rispetto del principio di legalità non può consentire che l'accordo esuli dai limiti e dai contenuti del dettato legislativo di riferimento ed imponga disposizioni che

in questo non trovano riferimenti, tantomeno alterare le competenze legislative in materia, privando la regione, nel caso in esame, della competenza riconosciuta».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Molise ha depositato copia del regolamento di attuazione della legge reg. n. 5 del 2015.

Considerato in diritto

1.- La legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, è composta da due articoli: l'art. 1 (Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 marzo 2015, n. 5) e l'art. 2 (Entrata in vigore).

Le censure riguardano l'art. 1, che introduce dopo il comma 4 dell'art. 2 della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale) - secondo cui «[q]ualora la manifestazione preveda l'impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato è ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali» - il comma 4-bis. Tale comma dispone: «[q]ualora, 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 secondo il regolamento di cui all'articolo 2-bis».

1.1.- Ad avviso del ricorrente, la previsione dell'art. 1 della legge regionale impugnata presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

Innanzitutto, la disposizione regionale comporterebbe una lesione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto disattenderebbe i 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 - che nell'allegato A, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali», prevede: «a) [i]l 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. b) 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».

Il ricorrente ritiene che «[l]a norma regionale - in quanto consente di sostituire l'intervento sul fondo del tracciato previsto nell'Allegato A all'ordinanza contingibile e urgente del 21.7.11 con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali - introduce una deroga non consentita ai principi sanciti dalla normativa statale in violazione dell'art. 117 comma 3 Cost.».

L'art. 1 della legge regionale impugnata violerebbe, altresì, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 Cost., ponendosi in contrasto con le previsioni dell'art. 8 (Manifestazioni popolari) inserito nell'«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 della Repubblica 28 febbraio 2003, secondo cui: «[l]e 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».

Da ultimo, il ricorrente deduce che la disposizione prevista dall'art. 1 della legge regionale impugnata sarebbe lesiva anche dell'art. 117, primo comma, Cost., disattendendo le previsioni dell'art. 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, nella parte in cui stabilisce che 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.

2.- La Regione Molise si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure e, nel merito, chiedendone il rigetto in quanto infondato.

3.- Preliminarmente, va disattesa la cennata eccezione di inammissibilità del ricorso.

Il ricorrente, seppur in modo estremamente sintetico, fornisce elementi idonei a comprendere le ragioni delle censure svolte in riferimento a ciascuno dei profili di illegittimità dedotti nei confronti della legge regionale impugnata, ovvero, più propriamente, nei confronti dell'art. 1 in cui si sostanzia il suo contenuto precettivo.

4.- Nel merito il ricorso non è fondato.

4.1.- La disposizione dettata dall'art. 1 della legge regionale impugnata, che interviene in materia di svolgimento di manifestazioni popolari della Regione Molise in cui siano impiegati equidi o altri ungulati, pone il tema del temperamento fra esigenze di tutela del benessere degli animali impiegati, nella specie equidi e bovini, con l'interesse allo svolgimento delle manifestazioni tradizionali, che rivestono valore storico-culturale.

Sul piano generale tale problematica è venuta in evidenza a seguito del verificarsi di incidenti in manifestazioni tradizionali consistenti in corse tra equidi, che hanno messo a repentaglio la salute e l'integrità degli animali impiegati e, al contempo, quelle dei fantini e degli spettatori.

Da qui l'esigenza di adottare misure volte a eliminare o quantomeno ridurre i rischi connessi allo svolgimento di tali manifestazioni, anche per i correlati profili di ordine pubblico, intervenendo innanzitutto sul fondo della pista e sul percorso di gara.

Un primo intervento si è avuto con le ricordate previsioni dell'accordo del 6 febbraio 2003, concernenti la copertura del fondo delle piste con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali, oltre che con quelle relative alla delimitazione del percorso di gara con sponde adeguate per ridurre il danno degli animali in caso di caduta nonché per garantire sicurezza e incolumità del pubblico.

Tuttavia, in base alla motivazione che non tutte le Regioni avevano attuato quanto così previsto dall'art. 8 dell'accordo, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha adottato il 21 luglio 2009 una ordinanza contingibile e urgente «concernente la disciplina di manifestazioni popolari pubbliche o private nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati». L'allegato A dell'ordinanza, nel dettare requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e per il benessere degli animali, ha stabilito in particolare che «b) [i]l 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 gli scivolamenti».

Attesa la perdurante inosservanza delle suddette prescrizioni, il 21 luglio 2011, il Ministro

della salute ha emanato, ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), una nuova ordinanza sostitutiva della precedente del 21 luglio 2009, motivata dalla necessità, «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia, di reiterare le misure di tutela della salute e del benessere degli equidi impegnati in manifestazioni popolari, pubbliche o private, che si svolgono al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati, integrandole con le ulteriori misure rivelatesi necessarie alla luce dell'esperienza maturata durante il biennio di vigenza dell'o.m. 21 luglio 2009».

Tale nuova ordinanza replica le ricordate misure dettate alla lettera b) dell'allegato A della precedente ordinanza.

A sua volta l'ordinanza del 2011 è stata prorogata da quelle adottate il 4 settembre 2013, il 7 agosto 2014, il 3 agosto 2015, il 3 agosto 2016, il 1° agosto 2017, nonché dall'ordinanza 26 luglio 2018 richiamata dal ricorrente, e, da ultimo, con ordinanza 1° agosto 2019, per ulteriori dodici mesi.

Risulta, dunque, evidente la stretta connessione funzionale tra le previsioni dell'accordo del 2003 e le ricordate misure dettate dalle ordinanze contingibili e urgenti così reiterate nel tempo.

Nello stesso preambolo dell'ordinanza del 26 luglio 2018 si afferma, difatti, che «talune regioni non hanno ancora dato piena attuazione a quanto previsto dall'art. 8 del citato Accordo 6 febbraio 2003 e che, pertanto, atteso il ripetersi, nelle manifestazioni non regolamentate, del verificarsi di incidenti che mettono a repentaglio la salute e l'integrità fisica degli animali nonché l'incolumità dei fantini e degli spettatori presenti, è opportuno mantenere le misure già previste a carattere generale a tutela della salute e dell'incolumità pubblica nonché della salute e del benessere degli equidi impiegati nelle manifestazioni popolari [...]».

Le misure disposte dall'art. 8 dell'accordo e nell'allegato A delle ordinanze costituiscono, dunque, interventi di carattere transitorio destinati, dichiaratamente, a operare «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia», al fine di fronteggiare le perduranti criticità per la sicurezza degli animali, ma, al contempo, dei fantini e degli spettatori, che si verificano nel corso di tali manifestazioni; misure che presentano altresì una forte correlazione con esigenze di tutela della pubblica incolumità.

Tuttavia, 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 trasposizione in una fonte normativa primaria.

4.2.- Nella perdurante assenza di un intervento normativo statale, la Regione Molise ha adottato la legge n. 5 del 2015, che contiene una compiuta disciplina delle manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale, di cui di seguito si richiamano i tratti salienti, in quanto utili alla definizione delle odierne questioni di legittimità.

L'art. 1 della predetta legge regionale prevede l'istituzione di un elenco regionale delle manifestazioni popolari a carattere storico-culturale, che si svolgono nel territorio molisano, nelle quali è previsto l'impiego di animali, e stabilisce che «[a] tale elenco la Giunta regionale iscrive di diritto tutte le manifestazioni in corso da almeno dieci anni e che rientrano nella nozione di patrimonio immateriale, ai sensi della Convenzione UNESCO».

Il comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2015 prevede, poi, che l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 1 costituisce autorizzazione regionale agli effetti dell'art. 19-ter, secondo periodo, delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale, come integrate dall'art. 3, comma 1, della 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). Tale articolo stabilisce che le disposizioni del Titolo IX-bis del Libro II del codice penale, recante «Dei delitti contro il sentimento per gli animali», come novellate dalla stessa legge n. 189 del 2004, non trovano applicazione «alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente».

Il successivo art. 2, rubricato «Manifestazioni storico-culturali», costituisce il cuore del provvedimento, dettando specifiche disposizioni per lo svolgimento delle manifestazioni iscritte nel predetto elenco, in cui sia previsto l'impiego di equidi o di altri ungulati.

In particolare i commi 3 e 4 replicano sostanzialmente le ricordate misure tecniche previste dall'accordo del 2003 e dall'allegato A delle ricordate ordinanze contingibili e urgenti.

Va, altresì, menzionato l'art. 3 della legge regionale in esame, in quanto prevede l'istituzione di un Osservatorio regionale per il benessere animale con il compito di «monitorare ed incentivare le buone pratiche nella cura degli animali coinvolti in: a) attività cerimoniali e festive; b) nei contesti agonistico-sportivi a livello regionale, nelle attività di equidi e agrituristiche».

4.3.- In tale contesto interviene la legge reg. Molise n. 1 del 2019 oggetto del ricorso, apportando la ricordata integrazione alla legge regionale n. 5 del 2015.

La censurata previsione dettata dal comma 4-bis dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2015, introdotto dall'art. 1 della legge regionale impugnata, ha la chiara funzione di adeguare le misure di protezione, previste dal menzionato comma 4 dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 5 del 2015, 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'art. 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'art. 4 del regolamento, difatti, stabilisce che «1.[q]ualora 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. 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. 3. 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».

Il rilievo che le “Carresi” assumono nel contesto normativo in esame è poi evidenziato dalle disposizioni dell’art. 5 dello stesso regolamento, secondo cui alle manifestazioni popolari denominate “Carresi” o “Corse dei carri” che si svolgono ogni anno nei tre sopra citati Comuni «a garanzia del benessere e della salute degli animali impiegati, si applicano i Disciplinari della “Corsa dei carri” approvati dai rispettivi Consigli Comunali».

4.4.- Il ricostruito quadro normativo conduce a ritenere persuasivi gli argomenti proposti dalla Regione resistente per contestare le deduzioni del ricorrente in ordine ai profili di legittimità costituzionale riferiti alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., concernente la competenza statale in materia di «tutela della salute» e degli artt. 117 e 118 Cost., con riguardo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione.

Le misure contenute nell’accordo Stato-Regioni del 2003 e nelle ordinanze contingibili e urgenti in precedenza ricordate, che le ripropongono, hanno adempiuto, e continuano ad adempiere, a una funzione suppletiva, in attesa della adozione di un intervento legislativo idoneo a fissare principi fondamentali riferiti allo specifico aspetto in esame relativo alla materia «tutela della salute».

Nella perdurante assenza di tale fonte primaria statale le misure così previste continuano ad operare, ove permangano, in alcuni contesti regionali, le condizioni che ne abbiano motivato l’adozione, ovvero la mancata attuazione di quanto previsto dall’art. 8 del citato Accordo Stato-Regioni.

Nel caso in esame, invece, la Regione Molise ha adottato con propria legge reg. n. 5 del 2015 una articolata disciplina della materia in oggetto, non implausibilmente ispirata al contemperamento fra manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale.

Tale organica disciplina risponde alle finalità perseguite in via “suppletiva” e temporanea dalle ricordate e ormai risalenti misure previste sia dall’accordo, sia dalle ordinanze citati, anche tenendo conto dell’evoluzione tecnica.

A tal fine, con specifico riferimento agli interventi sul fondo del tracciato delle manifestazioni, l’art. 2, comma 4, della legge reg. Molise n. 5 del 2015 ripropone come prioritarie le misure di copertura con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli e ad evitare rischi di scivolamento. Solo ove, in considerazione della lunghezza e delle peculiari caratteristiche del percorso, tale copertura non sia possibile ovvero conveniente, vale a dire idonea a realizzare le finalità di protezione, il benessere degli animali deve essere assicurato con ferratura in grado di attutire i colpi ed evitare il rischio di scivolamento, nonché con il cambio degli animali, secondo le previsioni del regolamento di attuazione.

4.5.- La previsione normativa in esame e quella regolamentare svolgono dunque la funzione di contemperare la possibilità di svolgimento di specifiche manifestazioni popolari di riconosciuto valore storico-culturale con la riconosciuta esigenza di salvaguardia degli animali impiegati, che costituisce indubbiamente principio ispiratore degli interventi in materia.

La concreta attuazione di tale principio ispiratore si cala così nel contesto di specifiche esigenze locali, confortate da solide, oggettive ragioni che trovano sostegno in altri aspetti dell’ordinamento, da leggersi dunque in modo complessivo e integrato.

Ci si riferisce alle già evidenziate circostanze che la Regione Molise, nell’esercizio della sua competenza di valorizzazione delle tradizioni locali aventi valore connotativo e identificativo delle comunità interessate, riconosce le manifestazioni popolari che prevedono l’impiego di equidi e altri ungulati, quali le “Carresi”, e che l’inclusione di tali manifestazioni nell’apposito elenco regionale costituisce autorizzazione della Regione stessa agli effetti di quanto disposto dal secondo periodo dell’art. 19-ter delle disp. coord. cod. pen., introdotto

dall'art. 3, comma 1, della legge n. 189 del 2004.

4.6.- Parimenti non risultano fondate le deduzioni del ricorrente relative alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ad opera dell'intervento regionale esaminato, in riferimento alle misure dettate dall'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, tra i quali non risultano gli animali oggetto della disciplina in esame, ma solo quelli detenuti in casa per diletto e compagnia.

5.- Ne consegue la non fondatezza delle questioni di cui al ricorso in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», promosse, in riferimento agli artt. 117, commi primo e terzo, in relazione all'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, 117 e 118, in relazione al principio di leale collaborazione, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.