

# L'UTILIZZO DEGLI ANIMALI NELLO SPORT

## IL D.LGS. 36/2021 LE CRITICITÀ DI UNA NORMATIVA ATTESA E DOVUTA

**Tommaso Di Paolo**

Funzionario giuridico del Ministero della Salute

**Martina Toniato**

Dottoressa in Giurisprudenza

### Abstract

Il decreto legislativo n. 36 del 28 febbraio 2021 opera un cambiamento cardinale, seppur non inatteso, che ha visto la mano normativa affrontare per la prima volta in modo deciso il ruolo degli animali nello sport. Un'apertura che deriva da conoscenze scientifiche, posizioni europee e interventi di federazioni ed enti di promozione sportiva, che porta con sé alcune sostanziali perplessità sulla concreta attuazione futura. L'elaborato affronta i cambiamenti della dottrina e della normativa di settore alla luce delle nuove conoscenze in ambito di benessere animale, ponendo l'accento sulle problematiche valutative e sulla condizione giuridica dell'animale inteso non solo come *essere senziente* bensì come atleta. Non più una semplice *res*, come peraltro afferma ancor oggi il nostro codice civile, piuttosto il riconoscimento di un soggetto portatore di autonomi interessi che viene considerato aldilà della *longa manus* della persona fisica che lo detiene.

Parole chiave: Benessere animale, Tutela giuridica degli animali nello sport, Federazioni sportive, Cavallo atleta, Regolamenti sportivi

---

### Abstract

*The legislative decree n. 36 of 28 February 2021 makes a cardinal change, although not unexpected, which has seen the regulatory hand decisively address the role of animals in sport for the first time. An opening that derives from scientific knowledge, European positions and interventions by federations and sports promotion bodies, which brings with it some substantial doubts about the concrete future implementation. The thesis deals with the changes in the doctrine and in the sector legislation in the light of the new knowledge in the field of animal welfare, placing the emphasis on the evaluation problems and on the legal condition of the animal understood not only as a sentient being but as an athlete. No longer a simple res, as our civil code still affirms today, rather the recognition of a subject with autonomous interests who is considered beyond the longa manus of the natural person who holds it.*

Keywords: Animal welfare, Legal protection of animals in sport, Sports federations, Athlete horse, Sports regulations

---

## 1. Premessa

Come noto, con decreto legislativo n. 36 del 28 febbraio 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 18 marzo 2021, in attuazione dell'art. 5 della Legge-delega 8 agosto 2019, n. 86,<sup>1</sup> sono state emanate disposizioni di riordino e riforma in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo. Meno note sono, invece, le disposizioni contenute in 6 articoli del richiamato decreto: si tratta di novità sostanziali per l'impiego di animali nello sport che, complice anche un florido sviluppo di specifiche conoscenze scientifiche e di un riconoscimento normativo di stampo europeo, abbisognava di importanti aggiornamenti.

Infatti, il decreto legislativo contiene, tra gli altri, al Titolo IV, delle disposizioni generali relative all'impiego degli animali nelle discipline sportive (artt. 19-21) e delle disposizioni specifiche relativamente agli sport equestri (artt. 22-24). È una vera e propria novità per il sistema normativo italiano in quanto mai prima d'ora alcuna fonte primaria aveva disciplinato in maniera così puntuale le modalità di pratica dell'attività sportiva, lasciando questa incombenza ai regolamenti di settore.

È curioso che questa necessità sia sorta primariamente per la tutela del benessere degli animali impiegati negli sport.

Tale novità, frutto di una maggiore attenzione all'interno della società del rapporto uomo-animale, è al tempo stesso considerata un atto dovuto in quanto l'ambito sportivo era rimasto l'unico settore di interazione uomo-animale in cui non erano stabiliti dei principi normativi, con il paradosso di avere delle normative puntuali e precise in caso di detenzione di animali da compagnia, di ricerca mediante l'utilizzo degli animali, di allevamento e di produzione degli alimenti e non avere alcuna norma, ad eccezione delle previsioni di cui all'art. 544-*bis* e ss. del c.p., in caso di detenzione di animali per fini sportivi.

## 2. Il campo di applicazione del decreto legislativo 36/2021 e l'evoluzione della tutela animale negli sport

Al fine di comprendere la portata applicativa del decreto legislativo, si rende necessario esaminarne, in primo luogo, il contenuto.

Una norma di particolare interesse è quella dettata dall'art. 19, rubricato "Benessere degli animali impiegati in attività sportive", il quale al comma 1 stabilisce, con lo scopo di preservare il benessere degli animali impiegati in attività sportive, i precetti di gestione e custodia degli stessi declinandoli in termini di alimentazione, cura della salute e accudimento nel rispetto delle esigenze etologiche.<sup>2</sup>

Urge domandarsi se il concetto di attività sportiva debba intendersi come qualsiasi tipo di attività fisica svolta con gli animali – e quindi accordando una accezione estensiva delle prescrizioni previste dal decreto legislativo – oppure se sia da considerarsi unicamente come attività svolta attraverso affiliazioni e tesseramenti presso le federazioni e gli enti di promozione sportiva, finendo per circoscrivere la portata applicativa del decreto e della conseguente tutela degli animali a situazioni determinate.

È possibile fornire una risposta al quesito di cui sopra a partire dalla lettura organica delle norme successive e in particolare degli articoli 20 e 21. Da queste, infatti, si può desumere che il campo di

---

<sup>1</sup> In data 2 novembre 2022 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il d.lgs. 5 ottobre 2022 n. 163 di integrazione e correzione del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, il quale ad eccezione della modifica apportata all'articolo di delega governativa circa la regolamentazione delle manifestazioni popolari pubbliche e private con impiego di equidi (c.d. palii), non oggetto del presente approfondimento, non ha comportato alcuna modifica sostanziale alle questioni in argomento.

<sup>2</sup> Comma 1 art. 19 del d.lgs. 36/2021: Coloro che detengono a qualsiasi titolo un animale impiegato in attività sportive, sono tenuti a preservarne il benessere, in termini di alimentazione, cura della salute e accudimento nel rispetto delle sue esigenze etologiche.

applicazione del decreto sia collegato alle competizioni sportive<sup>3</sup> e alle gare che vengono svolte con gli animali, specificando che le federazioni sportive nazionali e agli enti di promozione sportiva debbano necessariamente dotarsi di regolamenti in cui vengano fissate le sanzioni da applicarsi ai soggetti che violino le disposizioni di detti articoli. Fatte salve sempre le conseguenze in termini di responsabilità civile e penale.<sup>4</sup>

Appurato che la lettura del titolo IV, capo I si focalizza sugli aspetti di benessere degli animali utilizzati in ambito sportivo intesa come attività regolata e svolta sotto l'egida delle federazioni sportive ed enti sportivi e quindi regolata dal CONI, è importante capire in concreto a quali attività possa essere applicata.

È fondamentale distinguere, da un lato, l'attività che tradizionalmente viene associata all'attività sportiva con gli animali, ossia, esclusivamente l'attività equestre, alla quale il decreto dedica un capo apposito di tre articoli e, dall'altro lato, le attività sportive svolte con animali regolamentate da un ente che risponde al CONI. È proprio con riferimento a queste ultime che si richiede un'analisi più dettagliata.

Oltre alle già richiamate attività equestri, distinguendo quindi le attività regolamentate e svolte sotto le due federazioni equestri riconosciute dal CONI ovverosia FISE e FITETREC ANTE, ognuna per i propri settori di competenza,<sup>5</sup> e gli enti di promozione sportiva, nell'immaginario comune possono tornare alla mente le attività, un tempo solo di stampo addestrativo o di selezione delle razze e successivamente di carattere sportivo, che vengono compiute assieme ai cani, nonché l'attività dei colombi viaggiatori da competizione.

Tali attività sono normate e gestite da enti di promozione sportiva e, per quanto attiene ai cani, anche dalla Federazione Italiana Discipline Armi Sportive e da Caccia (FIDASC) riconosciuta dal CONI, mentre per quanto concerne i colombi l'ente di riferimento è la Federazione Colombofila Italiana, che a dispetto del nome è un ente di promozione sociale e sportiva di fatto non riconosciuto dal CONI. Ad ogni modo le predette attività comportano la necessità di possedere disciplinari e regolamenti che dettino parametri e limiti di svolgimento, nonché assicurazioni proprie del mondo di tali enti.

Ma dall'analisi del tenore letterale dell'art. 19 occorre addentrarsi in maniera più profonda all'interno delle attività sportive svolte con gli animali e dare una interpretazione estensiva di quanto ivi contenuto e della tutela da applicare agli animali.

---

<sup>3</sup> Art. 20 del d.lgs. 36/2021 “1. L'ammissione dell'animale ad una manifestazione e competizione sportiva è subordinata all'accertamento, da parte di un veterinario, della sua idoneità a gareggiare, per condizioni di salute, età e genere, e della sua regolare identificazione e registrazione ai sensi della normativa vigente. L'organizzatore di eventi sportivi con animali garantisce la presenza o la reperibilità di un veterinario durante lo svolgimento della manifestazione o gara”.

<sup>4</sup> Art. 21 (Sanzioni disciplinari) “1. Le Federazioni Sportive Nazionali, le Discipline Sportive Associate e gli Enti di Promozione Sportiva che impiegano animali in attività sportive si dotano di appositi regolamenti che fissino, in caso di inosservanza delle disposizioni di cui al presente Capo, sanzioni disciplinari che possono prevedere fino alla revoca dell'affiliazione, per le società e le associazioni sportive, o del tesseramento, per le persone fisiche. Restano comunque ferme le conseguenze in termini di responsabilità civile e penale derivanti dalla trasgressione degli obblighi di cui al presente Capo”.

<sup>5</sup> Sulla questione si rimanda ai numerosi documenti che provano a delimitare i campi di applicazione delle due federazioni riconosciute in ambito equestre, vista la peculiarità del settore, unico caso in Italia, che vede riconosciute dal CONI due federazioni ognuna per aspetti differenti. La FITETREC ANTE (Federazione Italiana Turismo Equestre e TREC) nello specifico si costituisce a Roma nel 1968 con la denominazione ANTE (Associazione Nazionale Turismo Equestre) e annovera tra i suoi scopi principali l'organizzazione e la diffusione della pratica equestre in campagna e la valorizzazione del cavallo. Nel 1974 insieme con altri organismi europei, fonda la FITE - Federazione Internazionale di Turismo Equestre – a cui FITETREC ANTE è affiliata e dalla quale è riconosciuta come unica rappresentante in Italia. Tale disciplina è stata riconosciuta dal CONI quale disciplina associata alla FISE. A seguito della decisione della giunta CONI n. 476 del 4 giugno 2001, la Federazione ha assunto la denominazione di Federazione Italiana di Turismo Equestre e Tecniche di Ricognizione Equestre Competitiva - ANTE (FITETREC-ANTE, di seguito solo FITETREC), in quanto riunisce le associazioni e gli altri enti che hanno come fine il Turismo Equestre ed il TREC, nonché gli altri scopi ludico-addestrativi, culturali e di volontariato. Nel 2007 FITETREC ha ottenuto il riconoscimento diretto come Federazione da parte del CONI – del quale fa parte come disciplina sportiva associata – e rappresenta in seno al Comitato Olimpico il referente per l'Italia delle discipline agonistiche del TREC, della monta da lavoro, della monta western, del cross e del turismo equestre a livello nazionale e internazionale.

La tutela garantita dalla normativa non è indirizzata solamente agli animali cosiddetti *principali* come il cavallo e il cane nelle casistiche sopra riportate, ma si spinge fino a coprire anche a quegli animali che sono coinvolti nelle attività sportive in modo indiretto. Si pensi, ad esempio, alla caccia alla volpe in cui uomo e cavallo, supportati da una muta di cani, inseguono una volpe (fittizia, come nella maggioranza dei casi ormai, o vera che sia) oppure ad alcune discipline della monta *western* in cui attraverso i cavalli vengono “puntati” alcuni bovini al fine di rinchiuderli in un recinto. Inoltre, si può fare riferimento anche ad altri sport in cui l’uomo funge solo da tecnico e lascia l’attività interamente agli animali; oppure l’uomo è protagonista e l’animale diventa una vittima sacrificale, come le attività della caccia anche mediante l’uso di cani in cui sono utilizzate selvaggine naturali,<sup>6</sup> quali cinghiali, quaglie, lepri ecc.; o ancora alla pesca, anch’esse ricomprese nei regolamenti di federazioni sportive (Federazione Italiana Discipline Armi Sportive da Caccia e la Federazione Italiana Pesca Sportiva ed Attività Subacquee) ed enti di promozione sportiva riconosciute dal CONI.

Le attività con i cani, quali quelle regolamentate dalla FIDASC, si distinguono, infatti, per l’impiego di diverse razze di cani in eventi rientranti sotto la definizione di sport, inteso come attività regolamentata da un ente riconosciuto dal CONI, dove sono ricreate battute di caccia nei confronti di altri animali provenienti da allevamenti, e quindi in tal caso immessi artificialmente sul terreno della competizione, oppure presenti in natura nei luoghi di svolgimento della manifestazione. In tali prove i cani, spinti dall’istinto naturale, devono seguire le tracce lasciate dalla cacciagione e all’attenzione di precisi comandi dell’addestratore si muovono nel terreno di svolgimento della battuta di caccia al fine di intrappolare l’animale preda. Esempi di altre manifestazioni considerate sportive, regolate invece dalla federazione di pesca sportiva ed attività subacquee, vedono i pesci quali animali al centro delle attività; le discipline sono svariate, ma hanno tutte come scopo finale la cattura coercitiva dei pesci, che seppur, in qualche modo, tenuti in vita e in seguito liberati vengono pescati dai loro habitat naturali.

Discorso a parte merita l’attività coi colombi, le cui discipline sportive che li coinvolgono si basano sulle loro capacità di resistenza in volo e sul loro istinto a tornare nel luogo in cui sono nati. A tal fine sono organizzate competizioni di durata flessibile le cui distanze che i volatili sono chiamati a colmare superano i 700 km.

Ad un primo sguardo, sembrerebbe che la pratica di questi sport sia in totale contrasto con il disposto dell’art. 19 del decreto legislativo in esame. Infatti, il prescritto divieto di utilizzare “qualsiasi metodo di coercizione o costrizione e l’utilizzo di mezzi o dispositivi che possano provocare danni alla salute e al benessere psicofisico dell’animale e comunque provocarne sofferenza”, sembrerebbe adattarsi con difficoltà a molte delle discipline regolamentate dalle federazioni tenuto conto che tale divieto implicherebbe una valutazione della volontà dell’animale partecipante. Risulterebbe complesso, se non pressoché impossibile, attribuire una simile volontà all’animale a meno che il suo rapporto col compagno umano sia tale da generare una soddisfazione dello stesso nell’atto di assecondare con complicità le richieste del padrone. Una simile circostanza può rilevarsi comunemente nell’attività cinofila o in una corretta attività equestre, mentre risulterebbe certamente più arduo individuare lo stesso riscontro in tutte le altre attività che coinvolgono gli animali, tanto da risultare in contrasto con l’obiettivo stesso degli sport riconosciuti da alcune federazioni e quindi dal CONI stesso.

### 3. La tutela dell’animale impiegato in attività sportive

Il decreto, pertanto, rappresenta un passo evolutivo nel rapporto uomo/animale che risulta essere molto più innovativo rispetto alle discipline sportive stesse fino al punto da far risultare alcuni sport quotidianamente praticati inconciliabili con i precetti normativi.

<sup>6</sup> Per un approfondimento si veda al link: <http://www.fidasc.it/it/cinofilia/cinofilia-venatoria/regolamenti-cinofilia-venatoria/2022-8.html>.

All'origine del testo normativo qui discusso, vi è il lento e progressivo percorso che ha portato all'introduzione del concetto di senzietà degli animali come da primo introdotto dal Trattato di Lisbona. Con il proliferare della normativa di settore e non, abbiamo assistito al delinarsi di un nuovo equilibrio nel rapporto uomo animale il quale, partendo dai precetti comunitari, ha finito per porre al centro del rapporto le dinamiche etologiche degli animali supportate da validazioni scientifiche raggiunte nel corso dell'ultimo decennio.

Basti guardare ai programmi delle facoltà di veterinaria nei quali, fino a qualche anno fa, non veniva neanche affrontato il concetto di benessere animale. Oggi, invece, la tematica è diventata materia fondamentale di studio e aspetto primario nella attività normativa comunitaria e nazionale.

Nell'ambito del diritto, invece, l'evoluzione a cui stiamo assistendo è quella del passaggio graduale dell'animale da "res" a soggetto cui l'uomo deve garantire specifiche tutele.

La disquisizione che riduttivamente e dispregiativamente viene annoverata come tematica di tendenza, invero, scatena ultimamente importanti riflessioni etiche e giuridiche.<sup>7</sup> Dell'animale, d'altronde, prima ancora che una definizione giuridica deve procedersi a metterne a fuoco la concezione culturale,<sup>8</sup> la quale dipende da una visione olistica o meno della vita, dai dogmi religiosi, nonché dalle convinzioni ancestrali difficili da espungere. Ad ogni modo lungi dal voler entrare in una trattazione sull'entità giuridica degli animali, è doveroso piuttosto rilevare come il nostro ordinamento sia ancora lontano da un riconoscimento dei diritti degli animali come soggetti da proteggere autonomamente, invocando sempre la necessaria presenza di un interesse dell'uomo ad agire a loro tutela.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> *ex multis*: G. Pelegatti, *Dignità degli animali. Prospettive bioetiche e giuridiche*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2017, pp. 1-52; mentre tra gli studi precedenti si vedano: D. Cerini, *Il diritto e gli animali: note gius-privatistiche*, Torino, 2012, *passim*; Id., voce *Animali (diritto degli)*, in *Dig. Disc. Priv. sez. civ.*, Torino, 2013, pp. 28 ss.; S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, in *Trattato di Biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, vol. V, Milano, 2012, p. 282 ss.; C.M. Mazzoni, *La questione dei diritti degli animali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, pp. 505 ss.; M. Santoloci, C. Campanaro, *Tutela giuridica degli animali. Aspetti sostanziali e procedurali*, Roma, 2011; F. Rescigno, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005; D. Nazzaro, *L'animale "essere senziente" quale oggetto di tutela*, in *Il nuovo diritto*, 2004, pp. 117 ss.; F. Tavano, *I diritti degli animali*, Milano, 2003.

<sup>8</sup> F. Garatti, *La questione animale e le funzioni della responsabilità civile*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2014, p. 748, sottolinea come ridurre la questione animale all'attribuzione o meno di diritti agli animali appare semplicistico e non determina nemmeno quel surplus di tutela. Estendere agli animali la soggettività giuridica non sembra la soluzione ideale rispetto al nodo centrale della riflessione, ossia garantire il momento dell'effettività degli interventi di promozione e tutela. Cfr. sul punto G. Palmeri, *Animali da compagnia e separazione personale dei coniugi*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, pp. 780 ss. Sull'esigenza di un'analisi della condizione degli animali che non sia svolta esclusivamente attraverso l'impiego delle tradizionali categorie dogmatiche, come quelle della soggettività o della capacità giuridica, che non appaiono appropriate per gli animali, si vedano: G. Martini, *La configurabilità della soggettività animale: un possibile esito del processo di giuridificazione dell'interesse alla loro proiezione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, pp. 35 ss.; F. Chénéde, *La personification de l'animal: un débat inutile?*, in *AJ Famille*, 2012, pp. 72 ss.

<sup>9</sup> Cfr. F. Rescigno, *I diritti degli animali*, cit., pp. 159- 160, secondo la quale: "è necessario riconoscere che gli animali non possono più essere considerati come 'cose mobili' a disposizione degli esseri umani, bensì quali soggetti di diritto, titolari di specifiche posizioni giuridiche che, pur non potendo qualificarsi quali diritti assoluti, modificano sostanzialmente l'atteggiamento degli ordinamenti giuridici che dovranno preoccuparsi di bilanciare gli interessi animali con quelli umani eventualmente confliggenti". Secondo S. Cotta, *Soggetto di diritto*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, pp. 1215 ss.: "gli animali non sono autori di pretese e tanto meno di rivendicazione di diritti (i cosiddetti 'diritti degli animali' sono quelli che l'uomo conferisce loro)". Favorevoli al riconoscimento di una vera e propria soggettività agli animali, tra gli altri, L. Lombardi Vallauri, *Testimonianze, tendenze, tensioni del diritto animale vigente*, in S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, cit., pp. 249 ss.; P. Zatti, *La compagnia dell'animale*, in P. Cendon (a cura di), *Il diritto delle relazioni affettive*, Padova, 2005, pp. 2021 ss.; F. Mantovani, *L'"umanità" dell'animale verso l'uomo e la "disumanità" dell'uomo verso l'animale*, in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, p. 888; *contra* C.M. Mazzoni, *La questione dei diritti degli animali*, in S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri, *La questione animale*, cit., p. 291, secondo il quale la questione non si risolve necessariamente affermando che gli animali sono soggetti, ma assegnando agli uomini regole rigorose da rispettare. Così anche E. Battelli, *La relazione tra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma*, in *Cultura e diritti*, 2018, 1/2, p. 44.

Secondo il Codice civile italiano, infatti, gli animali sono classificabili come beni e quindi quali “cose oggetto di diritti”.<sup>10</sup> Questa impostazione ha chiaramente influenzato la disciplina dei mezzi di tutela nel nostro ordinamento, portando a considerare l’animale, non come soggetto giuridico autonomo titolare di diritti, bensì quale bene tutelabile solo indirettamente mediante le azioni tradizionali che il proprietario, o più genericamente il titolare di diritti reali, può compiere a tutela dei beni che gli appartengono. In generale, è possibile affermare che il nostro ordinamento riconosce una protezione civilistica all’animale indiretta per mezzo del suo proprietario, il quale potrà agire nel caso in cui l’animale di sua proprietà subisca un danno o, diversamente sarà tenuto a rispondere nelle ipotesi in cui lo stesso animale provochi a terzi un danno.<sup>11</sup>

La concezione giuridica dell’animale quale *res* diverge dalla comune percezione delle persone e dalla loro sensibilità in relazione agli animali che vivono a contatto con l’uomo. Il mondo giuridico legislativo ha di fatto proceduto alla differenziazione che settorializza gli animali in base alle funzioni che svolgono per l’uomo, distinguendo la tutela ad essi concessa e riconoscendo al contempo, per ogni categoria, una soggettività e sensibilità differente. Tale ripartizione si rinviene innanzitutto nella terminologia applicata e ossia dall’uso della preposizione “da”: si parla infatti di animali da laboratorio, da reddito, da compagnia e da ultimo si inseriranno nel novero anche gli animali da sport.

Sulla questione, l’introduzione dell’art. 13 del Trattato di Lisbona, che ha accordato agli animali la qualifica di esseri senzienti, ha rappresentato sicuramente una evoluzione importante, seppure i riferimenti alla sensibilità in alcuni ambiti, come quello della sperimentazione animale, probabilmente a causa della delicatezza del tema, erano già presenti, negli altri ambiti stiamo assistendo all’integrazione all’interno delle normative di settore di questa concezione.

In ambito penale, vale la pena osservare che la normativa, con particolare riguardo alle fattispecie contenute nel codice penale, relega l’animale a mero oggetto materiale della condotta e individua, come interesse giuridico tutelato dalle fattispecie che descrivono condotte commesse a danno di animali, il sentimento di pietà provato dall’uomo nei confronti degli animali e la ripugnanza che certi atti possono suscitare nella comunità umana.

Pertanto, la dottrina ha sempre riconosciuto il carattere mediato che viene assicurato alla protezione degli animali sia in ambito civilistico sia in ambito penalistico.<sup>12</sup> La disciplina in argomento invece riconosce che gli animali impiegati in ambito sportivo sono portatori di autonomi interessi, meritevoli di protezione, ed anzi determina un contenuto chiaro di tutela del benessere, inserendo il concetto di benessere psico-fisico, vietando la provocazione della sofferenza, imponendo di evitare a tutto tondo lesioni, dolore, sofferenze e disagi psico-fisici, riconoscendo la necessità di assicurare il movimento e il riposo sulla base della natura degli animali ed allargando queste tutele a tutti gli ambiti ricollegabili a quello sportivo, come le manifestazioni, il trasporto, le attrezzature e l’addestramento.

<sup>10</sup> In tal senso: art. 623 c.c. (Cose suscettibili di occupazione); art. 924 c.c. (Acquisto di proprietà di sciami d’api); art. 925 c.c. (Acquisto di proprietà di colombe, conigli e pesci); art. 2052 c.c. (Danno cagionato da animali). Circa l’assimilazione degli animali a una *res*, tra i tanti: E. Balocchi, voce *Animali (protezione degli)*, in *Enc. giur. Treccani*, II, Roma, 1988, pp. 1 ss.

<sup>11</sup> Per una trattazione più approfondita della tutela civilistica si rimanda all’elaborato di G. Spoto, *Il dibattito sulla soggettività giuridica degli animali e il sistema delle tutele*, in *Cultura e Diritti*, 2018, 1/2. Lo stesso autore precisa che “In base ai principi e alle disposizioni del codice civile gli animali possono essere pertinenze, quando sono destinati in modo durevole a servizio o a ornamento di un’altra cosa. I riferimenti agli animali sono molteplici nell’ambito del diritto civile: pensiamo così alla nozione di scorte vive per indicare il bestiame da allevamento e da lavoro in funzione accessoria e strumentale del fondo, ai parti degli animali considerati frutti naturali (art. 820 c.c.) o al fatto che il proprietario di un animale risponde dei danni che ha cagionato ad altri a mente dell’art. 2052 c.c. La concezione antropocentrica della tutela dei diritti rimane quella dominante e a testimonianza di questo aspetto si può ad esempio ricordare come le stesse definizioni di legislazione alimentare e di impresa alimentare, proprie del Regolamento CE n. 178 del 2002, includono la protezione degli alimenti e dei mangimi, limitatamente a quelli destinati ad animali che diventeranno a loro volta alimenti per l’uomo, mentre sono escluse dalle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza in materia di diritto alimentare tutti i mangimi utilizzati per gli animali che non hanno nessuna destinazione alimentare o che non servono a produrre alimenti per l’uomo”.

<sup>12</sup> E. Battelli, *La relazione fra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma*, in *Cultura e Diritti*, 2018, 2-3, pp. 35-61.

Un altro concetto piuttosto innovativo della normativa in esame riguarda la diversa concezione che viene accordata agli animali. Infatti sempre da un tenore letterale e da un'interpretazione personale della norma sembra riconoscersi una tutela a tutti gli animali impiegati a fini sportivi, siano essi pesci, cani, cinghiali, lepri, cavalli, bovini, senza compiere alcuna distinzione.

Da una semplice analisi del codice penale gli articoli di tutela degli animali rubricati quali “delitti nei confronti del sentimento per gli animali”, ricomprendono nella nozione di animale solo quelli la cui sottoposizione ai contegni tipizzati nel codice sia in grado di offendere il sentimento di compassione degli uomini nei confronti degli stessi.

È difficile, infatti, ritenere che tutti gli esseri biologicamente appartenenti alle specie animali, indipendentemente dalla posizione nel cladogramma occupato, siano ricompresi in questa accezione di cui agli artt. 544-ter e ss. del c.p., in quanto l'accoglimento di tale interpretazione condurrebbe a una applicazione penalisticamente non condivisibile perché si sarebbe indotti a considerare reato anche la semplice uccisione di una formica o di una zanzara o di un pesce, il che sarebbe manifestamente irragionevole.<sup>13</sup> Allo stato attuale, dunque, la nozione di animale in tal senso può identificarsi con ogni essere vivente appartenente al genere animale, purché sussista una lesione del sentimento dell'uomo per quella specie. Ne deriva quindi, come conseguenza, l'assenza di una predeterminazione del concetto di animale. In tali termini, il contenuto dell'ampia espressione “animali” sarà rinvenibile nel senso comune, ossia nel sentimento che la collettività nutre nei confronti di una determinata specie. Ne consegue che, nell'accezione penalistica, un danno causato a un animale è giudicato in maniera differente a seconda dell'animale interessato.

Invece, dal tenore letterale del decreto legislativo 36/2021, la tutela degli animali non è rapportata direttamente al sentimento degli uomini nei confronti degli animali ma è accordata direttamente agli animali in sé, la cui meritevolezza di tutela è riconosciuta a prescindere dalla specie cui essi appartengono ma per il fatto che vengono utilizzati in ambito sportivo.

Tale presupposto, che da un punto di vista normativo non fa una piega, però espone l'interprete a problematiche di carattere logico, in quanto ad un pesce impiegato in attività sportive, alla luce del decreto legislativo 36/2021, viene accordata una tutela maggiore rispetto ad altre specie ittiche impiegate in altri ambiti.

Probabilmente sono proprio questi i dubbi che hanno portato il legislatore a far slittare l'applicazione del decreto 36/2021 al 1° luglio 2023, in quanto l'inconciliabilità del testo con alcune pratiche sportive risulta troppo evidente, dovuta anche al fatto che il legislatore, presumibilmente, non ha tenuto in debito conto tutte le attività svolte a livello sportivo con alcune specie di animali, soffermandosi probabilmente solo su quelle afferenti agli equidi e su quelle svolte in ambito cinofilo.

#### **4. L'evoluzione del concetto di benessere animale e la sua valutazione**

Come sopra ampiamente spiegato, il benessere degli animali è dunque il nuovo punto fondamentale della normativa. Tale concetto ormai abusato funge da ago della bilancia e da elemento dirimente e interpretativo dell'interazione in ambito sportivo tra uomo e animali. Si osserva, altresì, che nel decreto legislativo 36/2021 si assiste a una declinazione del concetto che assurge a comprendere tutti gli ambiti dell'interazione e che quindi dà un'interpretazione volta a coprire ogni aspetto del rapporto uomo-animale, benché, probabilmente, ci sia una mancanza di un codice univoco che possa decifrare tali declinazioni.

Infatti, il comma 1 dell'articolo 19 del decreto in esame recita: “Coloro che detengono a qualsiasi titolo un animale impiegato in attività sportive, sono tenuti a preservarne il benessere, in termini di alimentazione, cura della salute e accudimento nel rispetto delle sue esigenze etologiche”. Fermo restando che il concetto di “detenzione” comprende, da un punto di vista giuridico, sia i soggetti

<sup>13</sup> V. Manzini, *Trattato di diritto penale*, Torino, 1985.

proprietari<sup>14</sup> sia i soggetti utilizzatori<sup>15</sup> del bene animale,<sup>16</sup> risulta opportuno soffermarsi sul significato del termine “benessere”.

Come si può definire e, soprattutto, come si può valutare? È solo assenza di patologie fisiche e cliniche, facilmente ravvisabili tramite un esame veterinario, o afferisce altresì ad una sfera psico-comportamentale la cura della quale potrebbe collidere con i bisogni-diritti sportivi dell'essere umano?

La *vexata quaestio* rimanda, in prima istanza, alla definizione del benessere dell'uomo formulata dall'organizzazione mondiale della sanità (OMS), come *quello stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplice assenza di malattia*;<sup>17</sup> in seconda istanza, alla definizione di benessere animale elaborata dall'organizzazione mondiale per la salute animale (OIE): “Un animale presenta uno stato di benessere soddisfacente se è sano, comodo, ben nutrito, sicuro, in grado di tenere il comportamento innato (naturale) e se non patisce disagi riconducibili ad esempio a dolore, paura, sofferenza”.<sup>18</sup>

Il benessere animale è un tema articolato e interdisciplinare, che coinvolge e attraversa ambiti tra loro diversi, quali quello medico-scientifico, economico, giuridico, psicologico ed etico, e trova le sue radici normative nella filiera delle produzioni, le c.d. attività da reddito.

Nel 1974 viene adottata, a fini economici, la prima legislazione europea sul benessere degli animali, con lo scopo di migliorare la qualità della loro di vita in accordo con le esigenze del mercato.<sup>19</sup>

Si tentò di ottenere un bilanciamento tra i diritti degli animali destinati alla filiera alimentare e i diritti dei cittadini di soddisfare i propri bisogni primari.<sup>20</sup>

Per garantire il concetto di “qualità di vita”, risulta necessario assicurare agli animali almeno il soddisfacimento di quei bisogni considerati essenziali, così come previsto dalla Convenzione Europea sulla protezione degli animali negli allevamenti.

Ma qual è la loro natura? L'Unione Europea, così come il legislatore italiano, ritiene che l'animale sia un *essere senziente*, ossia un essere vivente dotato di una propria sensibilità psico-fisica, ma che non può godere di diritti propri, poiché privo di capacità giuridica, intesa come quell'attitudine a essere titolari di diritti e doveri, che le persone fisiche acquistano con la nascita.

L'animale, dunque, assume la qualifica impropria di beneficiario di una serie di leggi che sono create per tutelare il suo benessere e conseguentemente la qualità della sua vita.

Oltre ad affermare che gli animali sono considerati esseri senzienti anche dal punto di vista giuridico, l'Unione Europea ha ripreso alcuni principi stabiliti dal Farm Animal Welfare Council (FAWC), previsto del governo inglese nel luglio del 1979, e sintetizzato in cinque libertà proprie di ogni animale, quantomeno nella filiera di produzione: libertà dalla fame e dalla sete (avere accesso a risorse congrue e fresche in base alle esigenze del singolo); libertà dallo stress (poter vivere in un riparo adeguato e conforme alle proprie caratteristiche); libertà da dolore, ferimenti e malattie (mantenere un controllo costante per prevenire e in caso agire tempestivamente in situazioni negative); libertà di poter esprimere

<sup>14</sup> Art. 832 c.c. “Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”.

<sup>15</sup> Art. 2052 c.c. “Il proprietario di un animale o chi se ne serve per il tempo in cui lo ha in uso, è responsabile dei danni cagionati dall'animale, sia che fosse sotto la sua custodia, sia che fosse smarrito o fuggito, salvo che provi il caso fortuito”.

<sup>16</sup> Come sopra analizzato, nel codice civile, l'animale è considerato quale *res* (cosa), si veda a tal proposito la sent. n. 22728/2018 - Corte di Cassazione.

<sup>17</sup> Ministero della Salute, Rapporti Internazionali, Organizzazione Mondiale della Sanità, <https://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?area=rapporti&id=1784&lingua=italiano&menu=mondiale#:~:text=Secondo%20la%20Costituzione%20dell'OMS,assenza%20di%20malattie%20o%20infermit%C3%A0%E2%80%9D>.

<sup>18</sup> Corte dei Conti Europea, *Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica*, Art. 1, Relazione Speciale n. 31/2018.

<sup>19</sup> Direttiva 74/577/CEE del Consiglio, del 18 novembre 1974, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione.

<sup>20</sup> Piramide dei bisogni di Maslow, 1954.

un comportamento normale (cercare un ambiente che permetta di palesare le proprie caratteristiche intrinseche); libertà da paura e pericoli (gestire in maniera corretta il rapporto con l'animale).

L'attenzione ad una vita sana e dignitosa dell'animale si è fatta sempre più spazio tra le regole economiche di domanda/offerta e di determinazione del prezzo. Essa tocca aspetti che non sono propri del mercato, così come ricorda un illustre studioso, il professor Broom:

Gli animali hanno sempre goduto della protezione dell'uomo per la tutela del loro benessere, ma sono cambiate le conoscenze che l'uomo ha acquisito sull'argomento.

I concetti umani riguardo a quali azioni debbano essere considerate o meno "moralì" probabilmente non sono molto cambiati nei millenni; tuttavia le convinzioni rispetto a quali 'individui' meritino di ricevere tali attenzioni morali sono cambiate a seguito dell'incremento delle conoscenze sul funzionamento biologico degli umani e degli altri animali e anche grazie all'aumento delle comunicazioni a livello globale.<sup>21</sup>

Il passo in avanti compiuto dal legislatore nella comprensione dell'animale quale essere senziente tiene conto di un lavoro svolto originariamente dalla disciplina etologica, lo studio scientifico del comportamento degli animali nei loro ambienti naturali, la cura e la promozione per una migliore utilizzazione degli stessi, sia individualmente sia collettivamente.<sup>22</sup>

Per "comportamento" si intende il mezzo con il quale il soggetto interagisce con il proprio ambiente, animato o inanimato, influenzando e/o facendosi influenzare da persone, fatti e fenomeni.

Gli studiosi ammettono l'esistenza di atteggiamenti innati, congeniti nelle varie specie, e di atteggiamenti frutto di un'acquisizione esperienziale.<sup>23</sup>

Altresì, si ritiene non infrequente una manifestazione comportamentale con chiari sintomi di disagio, in presenza di una patologia. Essa induce i professionisti del settore ad esprimersi sull'importanza delle emozioni che spingono l'animale a comunicare con l'ambiente esterno.<sup>24</sup>

In base a queste considerazioni, gli elementi fondamentali che si evincono dalla nozione di benessere sono inevitabilmente tre, e devono essere preservati in tutte le situazioni, compatibilmente con una valutazione dei fattori circostanti<sup>25</sup>.

Primo: la presenza di una correlazione tra il livello di benessere e il funzionamento dell'organismo (*biological functioning*); conseguentemente, la valutazione dello stato di salute risulta essere di primaria importanza.

Secondo: la componente psicologica ed emozionale (*affective state*); la valutazione verterà sulla presenza di emozioni negative quali paura, stress e dolore.

Terzo: la capacità dell'animale di riuscire ad esprimere un comportamento innato, proprio della sua natura (*natural living*), che varia da seconda della specie e della razza.

Gli etologi, concordi sull'importanza di osservare il benessere degli animali, riportano il passaggio da un concetto di "welfare" ad uno di "well-being".

Il primo fa riferimento ai bisogni fisici e vitali dell'animale, nonché al rispetto di fattori generali che derivano da una base etica:<sup>26</sup>

1. uso dell'animale che sia coerente con i principi sia utilitaristici che umanitari stabiliti da una società razionale;
2. equilibrio nell'allevamento generale dell'animale;

<sup>21</sup> D.M. Broom (1942-), biologo e professore emerito di Animal Welfare presso l'Università di Cambridge. Cfr. D.M. Broom, *The Evolution of Morality and Religion*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2004; D.M. Broom, *Indicators of poor welfare*, in *Br. Vet. J.*, 1986.

<sup>22</sup> A. Fraser, *Il comportamento del cavallo*, Bologna, 1998.

<sup>23</sup> E. De Corbigny, *Equitazione etologica. Educazione in libertà, a piedi e a cavallo*, Siena, 2007.

<sup>24</sup> Emozioni quali dolore, fame, paura, rabbia, eccitazione ecc. In generale tutto ciò che viene percepito dai sensi.

<sup>25</sup> D. Fraser, *A Scientific Conception of Animal Welfare that Reflects Ethical Concerns*, 1997 e *Understanding Animal Welfare*, 2008 e M.A. Von Keyserlingk, *The welfare of dairy cattle-key concepts and the role of science*, 2009.

<sup>26</sup> A. Fraser, *Il comportamento del cavallo*, cit.

3. prevenzione e controllo dello stato di sofferenza per un continuo benessere fisico;
4. fornitura di cure individuali in modi specifici;
5. servizi veterinari, incluse le pratiche preventive e attenzione clinica, quando necessarie.

Il livello superiore si raggiunge tramite la cura del well-being, un benessere a tutto tondo, che non mira a soddisfare esclusivamente i bisogni primari dell'animale e ad assicurarsi la sua salute fisica, ma si propone obiettivi più sensibili rispondenti ai bisogni psicologici, sociali e cognitivi.

Essendo l'animale un essere senziente, gli etologi hanno elaborato dei principi bioetici di benessere, spendibili in qualsiasi tipo di allevamento o di utilizzo dell'animale stesso, comprensivo anche nella sfera sportiva; questi sono:

1. provvedere a una cura competente dell'animale, con un allevamento globale appropriato;
2. provvedere a ciascun elemento specifico necessario per il benessere fisico, le funzioni comportamentali fondamentali, la salute dell'animale;
3. fornire prevenzione o sollievo da dolore o sofferenze inutili nell'uso dell'animale;
4. evitare che la vita, che è senziente, venga usata per una ragione non socialmente valida.

Il concetto di benessere assume, dunque, una connotazione completa, la quale abbraccia sia la salute sia le emozioni ed il comportamento.

La letteratura e la giurisprudenza si concentrano maggiormente sullo sport equestre federale, con i suoi 177.787 atleti nel 2021,<sup>27</sup> attività dove l'animale non viene utilizzato come mezzo per praticare lo sport ma come parte di un binomio, di una squadra a tutti gli effetti. La federazione italiana, oltre ad aver istituito un dipartimento di salute e benessere del cavallo, recepisce<sup>28</sup> il codice di condotta internazionale, stilato dalla FEI, che richiede di *anteporre il benessere dell'animale* senza subordinarlo alle influenze sportive ed economiche.<sup>29</sup>

Il cavallo coinvolto in eventi FISE, prima di essere ammesso a partecipare, deve essere giudicato in idonea forma fisica e mentale, ovvero privo di patologie in atto, in buona salute e non deve manifestare comportamenti riferibili ad affaticamento o a sostanziale ribellione al conducente con evidenti tentativi di sottrazione all'attività richiestagli.<sup>30</sup>

A questo proposito interviene altresì il Ministero della Salute,<sup>31</sup> il quale promuove la tutela degli equidi attraverso l'adozione di misure volte al benessere animale, rendendo responsabili delle trasgressioni i soggetti che operano in questo settore.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> www.fise.it, sezione "I nostri numeri". Centro Studi e Osservatori Statistici per lo Sport CONI, I numeri dello Sport, 2020: FISE 123.981 atleti e le sue 1793 società sportive; a questi vanno aggiunti i dati della FITETREC ANTE, con i suoi 29.656 atleti e 367 società sportive, inoltre, con riferimento all'attività sportiva femminile, i numeri dello Sport del CONI 2019-2020, riportano gli sport equestri federali al terzo posto degli sport più praticati in Italia dalla popolazione femminile. La sua incidenza in percentuale è pari a 8,3%, preceduto solo dalla FGI e dalla FIPAV. Un aumento importante che fino al 2017 lo escludeva dal podio degli sport italiani.

<sup>28</sup> Tramite il libro VII Norme generali relative a cavalli e cavalieri (art. 376 inerente al codice di condotta per il benessere del cavallo e art. 377 inerente ai maltrattamenti); altresì nel regolamento veterinario rev. 24 febbraio 2021 e nei regolamenti delle singole discipline con il decalogo dei comportamenti da evitare per non violare il benessere dell'animale.

<sup>29</sup> Si richiede l'adesione ai seguenti punti: benessere generale, preparazione per gareggiare, eventi che non devono compromettere il benessere del cavallo, cure umane per il cavallo, educazione degli addetti al settore.

<sup>30</sup> Definizione di idoneità del cavallo, Regolamento veterinario FISE, p. 53. A titolo esemplificativo, ma non limitativo, potranno essere giudicati non idonei i cavalli che presentino sanguinamenti, abbiano lesioni cutanee (come per esempio, ferite, dermatiti, dermatosi, etc.), specie se nelle zone delle corone, del pastorale o degli stinchi, animali evidentemente sofferenti o doloranti e soggetti con lesioni giudicate indecorose per la loro dignità.

<sup>31</sup> Ministero della Salute, Principi di tutela e gestione degli equidi, CONI, CIP, FISE, Comitato scientifico.

<sup>32</sup> Corte federale d'appello in funzione di corte sportiva di appello, R.G. C.A.S. 08/16- RG GSN 24/16; Corte federale d'appello in funzione di corte sportiva di appello, R.G. C.A.S. 2/16- RG GSN 4/16; Corte federale d'appello R.G. N. 20/2015, P.A. 137/14; Corte federale d'appello, C.A. 03/16.

Si tratta di una vera e propria svolta delle politiche della salute dell'animale, attraverso il cd. *Codice per la tutela e gestione degli equidi*, dove vengono fissati i parametri essenziali per il corretto mantenimento del soggetto, in tutte le attività in cui esso è coinvolto (sport, addestramento, allevamento, scuderizzazione) nel rispetto dei principi etologici propri della sua specie;<sup>33</sup> questo in ottemperanza anche al Code of conduct for the welfare of the horses, FEI 1991, e ai fondamenti previsti dell'International society for equitation science<sup>34</sup>.

Così recita il codice:

Il proprietario e il detentore devono considerare le esigenze etologiche e fisiologiche dell'equide provvedendo al suo benessere, alla sua idonea sistemazione, fornendo alimentazione e cure. Gli equidi devono essere accuditi da persone in possesso di adeguate capacità e competenze in qualsiasi contesto; nell'ambito di attività economiche, nell'allevamento e nelle scuderie deve essere previsto personale in numero sufficiente. Deve essere altresì assicurata l'ispezione e la cura degli animali a intervalli adeguati e non meno di una volta al giorno al fine di provvedere ai loro bisogni essenziali.

Devono essere evitate pratiche di allevamento, addestramento e utilizzo che causino agli animali sofferenze o lesioni, che li pongano stato d'ansietà o ne ledano la dignità.

L'alimentazione e la cura sono adeguati se, alla luce delle conoscenze scientifiche di medicina veterinaria, rispondono alle esigenze degli equidi.

Ecco che la federazione prevede degli standard e delle misure di controllo a partire dall'addestramento del cavallo,<sup>35</sup> vietando ogni forma di apprendimento tramite punizioni, volte ad infliggere dolore o sofferenza allo stesso, passando per la scuderizzazione con la regolarizzazione degli impianti per la detenzione, la tipologia di impiego e di cure che variano a seconda dell'attività sportiva eseguita, fino ad arrivare alle competizioni agonistiche che recano norme stringenti per potervi accedere.

L'attenzione ai dettagli, nella vita sportiva del cavallo, fa sì che vengano rispettati, almeno sulla carta, quei principi base di cui l'articolo 19 del decreto oggetto di analisi si fa portavoce.

Ne consegue che il diritto dell'uomo di praticare l'attività sportiva soccombe, e deve soccombere, nel momento in cui viene meno il benessere dell'animale, nell'istante in cui viene lesionata la sua condizione psico-fisica di essere senziente.

Come valutare l'effettivo benessere dell'animale?

Alla stregua della definizione di benessere sviluppata dopo un'analisi degli allevamenti destinati alla filiera alimentare, i metodi e i criteri di valutazione si sono potenziati nel medesimo ambito allo scopo di raggiungere livelli di efficienza produttiva e di reddito.

<sup>33</sup> Registrato alla Corte dei Conti il 20 agosto 2010, Ufficio di controllo preventivo sui ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali, registro n. 14, foglio 282. Oltre a questo vi sono stati altri interventi meritevoli di menzione: la *Carta etica per la tutela del cavallo*, ove i rappresentanti del comparto equestre e di quello ippico hanno sottoscritto un impegno a praticare tutte le attività che coinvolgono gli equidi nel rispetto delle loro esigenze etologiche, di benessere e salute, garantendo, anche a fine carriera, una destinazione dignitosa diversa da quella alimentare. Il Centro di referenza nazionale per gli interventi assistiti dagli animali, istituito con decreto ministeriale del 19 giugno 2009, ha lo scopo di legiferare sul fronte delle terapie assistite da animali; l'ordinanza del 3 agosto 2012, in tema di tutela degli equidi impiegati in manifestazioni al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati; il decreto ministeriale 18 giugno 2009, che ha istituito nell'ambito del rapporto uomo-cavallo circa l'assistenza sanitaria, il Centro di referenza nazionale per gli interventi assistiti dagli animali (Vicenza).

<sup>34</sup> La Società Internazionale per l'Equitazione (ISES) è un'organizzazione senza scopo di lucro che mira principalmente a facilitare la ricerca sulla formazione dei cavalli per migliorare il benessere degli stessi e la relazione tra i cavalieri. Essa gestisce conferenze internazionali, usate come piattaforme, in cui le ultime ricerche e la loro applicazione possono essere comunicate e discusse; fornisce altresì un pool di competenze per organismi internazionali e istituzioni accademiche.

<sup>35</sup> I dieci principi del training perfezionano gli otto originari descritti da una pubblicazione scientifica peer-reviewed di P.D. McGreevy, A.N. McLean, *Roles of learning theory and ethology in equitation*, in *Journal of Veterinary Behavior*, 2007.

I primi tentativi nascono agli inizi degli anni 2000, con un'attenzione specifica all'ambiente, alle strutture e alle risorse degli allevamenti, perché, secondo il principio di adattamento, l'animale reagisce agli stimoli circostanti con risposte fisiologiche e comportamentali.

Con l'evoluzione del concetto di benessere si è ritenuto manchevole il semplice utilizzo di indicatori legati alle risorse e alla gestione dell'allevamento e si è sviluppata una lista di criteri basati sulle caratteristiche proprie dell'animale (*animal based*),<sup>36</sup> protocolli considerati adeguati sia dall'EFSA<sup>37</sup> sia dalla Commissione Europea nel 2012.

Nel 2011 è stato finanziato il progetto AWIN (*animal welfare indicators*) con l'obiettivo di migliorare la qualità di vita di pecore, capre, cavalli, asini e tacchini sviluppando e divulgando informazioni sugli indicatori di valutazione del benessere animale.

Nello specifico, il protocollo predispone degli indicatori di benessere del cavallo suddivisi per principi e per criteri, con la descrizione, le modalità di valutazione e attribuzione del punteggio per ciascun indicatore.<sup>38</sup>

Tali modelli vengono ripresi dagli addetti del settore sportivo, riformulando e ampliando alcuni già stilati in passato.

La federazione italiana sport equestri, oltre a recepire all'interno delle sue normative le linee guida FEI sulla condotta per il benessere del cavallo, sviluppa un'attenzione particolare ai criteri di valutazione.<sup>39</sup>

Partendo dalle norme di ogni disciplina sportiva, fino ad arrivare al regolamento veterinario FISE e al documento *Principi di tutela e gestione degli equidi*, stilato dal Ministero della Salute con il patrocinio della federazione, del CONI e del CIP, si arriva a declinare il benessere tramite una serie di indicatori valutabili dagli addetti del settore.

Risulta opportuno precisare che solo i veterinari e gli zootecnici possono effettuare una valutazione ufficialmente riconosciuta dall'ordinamento sportivo, anche se ciò non esenta tutti gli addetti del settore, occasionali compresi, a tenere un comportamento rispettoso ed accorto ogni volta che si ha a che fare con un animale e a segnalare eventuali violazioni.<sup>40</sup>

La questione della valutazione, tuttavia, assume una connotazione negativa in riferimento a due ambiti.

Il *primo* riguarda l'assenza di un codice univoco per tutti gli sport che utilizzano gli animali: si pensi, ad esempio, nel solo ambito equestre, alle società sportive affiliate alle discipline sportive associate o enti di promozione sportiva che non rispondono alle norme federali e che, dunque, possono stilare criteri più o meno ampi, o che danno seguito ad interpretazioni estensive con il risultato di non adempiere al pieno rispetto del benessere del cavallo.

Alla luce di ciò, sembrerebbe consigliabile che l'ordinamento sportivo, in particolar modo l'organo del CONI, uniformasse e rendesse obbligatorie queste linee guida per tutti gli operatori che utilizzano l'animale nelle varie attività, non solamente per quelli che lavorano in ambito federale.

Il *secondo* problema concerne la prospettiva soggettiva della valutazione.

Se i criteri sono previsti in maniera asettica (si pensi ad esempio agli indicatori dello stato fisiologico del cavallo con i singoli punteggi e le relative descrizioni)<sup>41</sup> l'analisi operata dal singolo veterinario

<sup>36</sup> I primi protocolli di valutazione del benessere, realizzati utilizzando indicatori *animal based*, sono stati sviluppati per diverse specie durante il progetto Welfare Quality (WQ) (suini: Welfare Quality Protocol 2009a; polli: Welfare Quality Protocol 2009b; bovini: Welfare Quality Protocol, 2009c), *Protocollo AWIN di valutazione del benessere dei cavalli*, Università degli Studi di Milano, Milano, 2018.

<sup>37</sup> European Food Safety Authority, *Statement on the use of animal-based measures to assess the welfare of animals. Panel on Animal Health and Welfare (AHAW)*, in *EFSA Journal*, 2012.

<sup>38</sup> *Protocollo AWIN*, cit., p. 19 ss.

<sup>39</sup> Allegato I, Reg. Veterinario, aggiornato il 24.02.2021.

<sup>40</sup> Codice di condotta FISE e codice penale.

<sup>41</sup> Metodo Carroll e Huntington, 2013, ripreso dai principi di gestione di tutela degli equidi.

comprende, necessariamente, un aspetto puramente discrezionale, il quale rischia di ledere, a seconda della situazione, il cavallo o il cavaliere.

La risposta alla domanda non è agevole, ma può esprimersi in un concetto base, quale quello del “buon senso”: utilizzare dei parametri scientificamente approvati in base al singolo caso concreto, soppesando le circostanze in cui il fatto avviene, permette la riduzione del margine di errore.

Lasciare, invero, al prudente apprezzamento del veterinario (o dei veterinari in équipe) la valutazione e la successiva rendicontazione permette di non trattare allo stesso modo gli ipotetici fatti illeciti che abbiano ad oggetto la stessa fattispecie giuridicamente rilevante.

Ad oggi questo aspetto appare un ulteriore ostacolo per la concreta applicazione della normativa oggetto del presente esame, la quale oltre ad avere un incerto campo di applicazione, che risulterebbe essere più un impossibile campo di applicazione, stabilisce dei criteri di tutela non facilmente misurabili. Il richiamo agli aspetti cognitivi degli animali, al disagio psico-fisico, alle lesioni non sono misure semplicemente valutabili, tenuto conto che devono esplicitare i loro effetti su settori, come quello sportivo, di per sé molto variegati e basati su una formazione e su concezioni che, ad eccezione di sporadiche eccezioni, difficilmente sono aggiornati ai più recenti studi etologici.

## 5. Il cavallo atleta

Una svolta connessa allo sviluppo del benessere dell'animale si ottiene con il riconoscimento, da parte dello Stato italiano, del cavallo inteso come “atleta” a tutti gli effetti.

Questa battaglia, portata avanti per anni dalla fazione più garantista degli equidi impiegati in attività sportive all'interno della FISE,<sup>42</sup> prende le mosse dall'iniziale distinzione che fu effettuata tra equidi destinati a fini alimentari (DPA) ed equidi non destinati a fini alimentari (non-DPA), che distinse, al fine di garantire una tracciabilità delle informazioni connesse ai farmaci utilizzati su un equide e alla conseguente macellazione a fine alimentare, gli equidi che per ragioni sportive potevano avere dei trattamenti terapeutici non allineati alla politica farmaceutica connessa con la destinazione a fine alimentare.

Tale riconoscimento ha trovato luogo nell'art. 22 del decreto oggetto di studio, ove il legislatore prende posizione affermando che il *cavallo è un atleta* se sono poste in essere le seguenti *condizioni*: la registrazione attraverso un documento di identificazione, la dichiarazione di non destinazione alla produzione alimentare e l'iscrizione al “repertorio dei cavalli atleti” prevista dalle Federazioni o dalle altre persone giuridiche che si occupano di sport equestri.

Questo nuovo *status* era già informalmente adottato dalla stessa Federazione, ai sensi dell'art. 34, comma 2, delle norme di attuazione del proprio statuto e ne reclamava il riconoscimento da parte dell'ordinamento statale già da tempo.

In combinato disposto con la normativa italiana ed europea, ogni cavallo che svolge la pratica sportiva deve essere in possesso di un documento di identificazione (*c.d. passaporto*) che riporta i dati anagrafici concernenti le sue caratteristiche;<sup>43</sup> dal 2003 deve essere registrato alla banca dati nazionale degli equidi, ai fini della tracciabilità e della sicurezza<sup>44</sup> e, infine, iscritto ai ruoli federali che, al pari di un tesseramento di una persona fisica praticante l'attività sportiva, ne conferisce lo status di “atleta”.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> A seguito di quanto disposto dall'art. 33 del Regolamento generale, approvato con delibera r. 16 del 15/01/2018 del Consiglio Federale FISE conseguente alla deliberazione n. 545 del 18 dicembre 2017 della Giunta Nazionale del CONI, la Federazione consente di utilizzare nell'attività sportiva svolta sotto la propria egida solo cavalli e/o pony dichiarati non DpA. FISE, Circolare GG/Prot. n. 01214, 19 febbraio 2018.

<sup>43</sup> Dati personali quali nascita, provenienza, passaggi di proprietà, segni particolari, adempimenti veterinari ecc., ai sensi delle normative del MIPAAF.

<sup>44</sup> Da settembre 2021 tale servizio è affidato al Ministero della Salute, secondo i principi imposti dagli articoli 108 e 109 del Regolamento Europeo n. 2016/429, *Animal Health Law*.

<sup>45</sup> Art. 34, comma 2, norme di attuazione statuto FISE e cap. 8 del Regolamento veterinario FISE.

La stessa *federazione equestre internazionale (FEI)* richiede questi documenti al fine di rilasciare la “Recognition card” volta a permettere la partecipazione a competizioni equestri internazionali (art. 1, Procedura per l’iscrizione dei cavalli ai ruoli FEI, 2019).

Per l’iscrizione ai ruoli federali, si adempie altresì all’altro requisito richiesto dal legislatore, ossia la non destinazione alimentare: il Consiglio FISE in data 30 luglio 2019 ha deliberato che dal 1° gennaio 2020 potranno essere iscritti o rinnovati ai ruoli federali solo i cavalli atleti che sono stati dichiarati dai loro proprietari, e in maniera irreversibile, non destinabili alla produzione alimentare (non DPA).

Le regole stringenti per l’identificazione e la registrazione degli equidi fanno parte di un concetto di cambiamento molto importante nella vita dell’animale: riconoscere, tracciare e seguire la movimentazione dei cavalli permette loro di veder tutelati e garantiti i propri bisogni, così come l’etologia richiede.

Lo stesso vale per il nuovo *status*, una condizione irrevocabile che impedisce al cavallo-atleta di essere destinato ad altri usi che non siano quelli sportivi e ne costituisce garanzia di diritti fondamentali, propri non solo dell’essere animale ma anche dell’essere atleta.

In virtù di ciò, lo Stato italiano, con il decreto legislativo in oggetto, si è limitato ad ufficializzare qualcosa che nella pratica soggiace da molto tempo, grazie in parte alle normative dei singoli ministeri e in parte alle normative dell’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale.

Una novità viene introdotta all’art. 23 del medesimo documento e impone una visita di idoneità all’equino cui si intende far svolgere l’attività agonistica; tale controllo spetta solamente ad un veterinario abilitato alla professione che attua anche le profilassi vaccinali prescritte dalla normativa vigente e dai regolamenti della Federazione o degli altri soggetti giuridici dell’ordinamento sportivo.

Al pari dell’atleta umano, anche l’atleta animale deve essere sottoposto ad accertamenti sanitari annuali, attestati tramite un certificato.

Questa introduzione, che si aggiunge ai controlli medico-veterinari già predisposti nelle competizioni nazionali e non, conclude un processo volto ad assicurare il benessere dell’animale.

Viene da chiedersi quali saranno i parametri per considerare idoneo un cavallo alla pratica sportiva: verrà fatto un distinguo tra la semplice attività all’interno del maneggio e l’attività agonistica? Verranno utilizzate le linee guida già presenti nella federazione o si richiederà alla stessa di stilarne altre?

Per quanto questa norma sia stata attesa e voluta da tutti gli operatori del settore, un’ulteriore domanda sorge spontanea: come si rapporta il nuovo *status* di atleta del cavallo con la concezione di *res* che lo inserisce nell’elenco di beni mobili del codice civile?

Se l’attuazione del presente decreto migliora l’attenzione al benessere degli animali utilizzati nella pratica sportiva, altra via dovrà essere percorsa per definire la posizione giuridica, con annesso riconoscimento di determinate tutele di questi nuovi atleti.

## 6. I garanti del sistema: il problema dei controllori – controllati

Come accennato in precedenza, il legislatore all’art. 21 del decreto legislativo ha riconosciuto un ruolo centrale, alla stregua di un’authority competente, alle Federazioni e agli enti di promozione sportiva.<sup>46</sup> Questi dovranno dotarsi di appositi regolamenti che fissino delle sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni di tutela degli animali coinvolti nelle attività sportive.

Pertanto, come visto, l’applicazione delle norme di tutela del benessere degli animali è ancorata e vincolata al legame tra ente di promozione, federazione e affiliazione delle società e tesseramento degli

---

<sup>46</sup> Art. 21 del d.lgs. 36/2021: “Le Federazioni Sportive Nazionali, le Discipline Sportive Associate e gli Enti di Promozione Sportiva che impiegano animali in attività sportive si dotano di appositi regolamenti che fissino, in caso di inosservanza delle disposizioni di cui al presente Capo, sanzioni disciplinari che possono prevedere fino alla revoca dell’affiliazione, per le società e le associazioni sportive, o del tesseramento, per le persone fisiche. Restano comunque ferme le conseguenze in termini di responsabilità civile e penale derivanti dalla trasgressione degli obblighi di cui al presente Capo”.

atleti, in quanto le norme sopra descritte non si possono applicare a soggetti che non rientrano in tale vincolo.

Ulteriore criticità di sistema dell'impianto è rappresentata dal fatto che ad oggi le Federazioni e gli enti di promozione sportiva sono stati i soggetti principali della costruzione di un determinato rapporto tra uomo e animale, creando discipline e disciplinari che sembrano inconciliabili con i forti precetti contenuti agli articoli 19 e ss. del decreto legislativo 36/20121.

È pertanto lecito domandarsi come saranno sostenibili e conciliabili con il divieto di creare disagi psico-fisici agli equidi le pratiche di alcune discipline equestri in cui gli equidi sono spinti a saltare 20 ostacoli nel minor tempo possibile sotto riflettori e tribune rumorose, oppure come sia conciliabile l'attività di sbrancamento di un vitello ad opera di tre cavalli in un'arena con il rispetto del benessere psicofisico dei vitelli stessi e anche dei cavalli ivi impiegati o, ancora, come sia conciliabile il divieto di utilizzo di mezzi di coercizione e costrizione con i disciplinari delle federazioni equestri che permettono l'utilizzo di speroni con lunghezze superiori ai 3 centimetri dotati anche di rotelle.

Queste ed altre problematiche porteranno presumibilmente ad un'applicazione che il legislatore non aveva preventivato ma che la portata letterale delle disposizioni rendono più che cogente. In caso contrario assisteremmo a una mitopoiesi del concetto di rispetto del benessere animale non seguito da alcuna pratica sportiva effettivamente idonea a garantirlo.

Da queste riflessioni appare forse evidente come questi controllori debbano probabilmente essere controllati in quanto portatori di una tradizione che, da quanto disciplinato, non sia conciliabile con i disciplinari ad oggi proposti e risulta altresì comprensibile la necessità di posticiparne l'applicazione.

Il rischio, quindi, che rimanga tutto immutato e che non si compia il tanto atteso passo in avanti verso il pieno riconoscimento delle esigenze etologiche degli animali impiegati nelle attività sportive è concreto.

## 7. Conclusioni

I contenuti precettivi del decreto legislativo 36/2021, come analizzato, traducono in termini di legge le più recenti e innovative conoscenze scientifiche afferenti al mondo animale. Si può affermare, infatti, che, per una volta, la produzione normativa risulta all'avanguardia rispetto a quanto avviene sul territorio e questa discrasia, se è vero che condurrà ad una miglioria delle pratiche effettive, per alcune pratiche e discipline ad oggi svolte potrebbe decretare la definitiva cessazione delle attività, con conseguenti ripercussioni politiche ed economiche su quelle specifiche filiere sportive.

L'uso del condizionale è d'obbligo perché se è vero che il tenore letterale non conduce ad alcun dubbio circa l'inconciliabilità di alcune pratiche ad oggi in essere, l'attribuzione in capo agli enti sportivi della delega sanzionatoria e regolamentare potrebbe lasciare tutto immutato in quanto, come analizzato, tali enti sono gli stessi che hanno permesso disciplinari e la nascita e crescita di discipline ad oggi non allineati con le disposizioni normative, rischiando quindi di avere dei regolamenti attuativi non conformi alla norma di delega.

Si aggiunga che lo spostamento al 1° luglio 2023 dell'applicazione di questi precetti ha ritardato, però, anche lo sviluppo di un metro di giudizio univoco, volto ad accertare il benessere degli animali impiegati nelle attività sportive e sta, altresì, ritardando lo sviluppo di una formazione specifica degli addetti ai lavori utile a consentire il dovuto aggiornamento delle competenze specifiche in linea con le recenti scoperte etologiche.