

Divieti concernenti gli esemplari vivi di specie selvatiche ed esotiche ed i loro ibridi

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 13 gennaio 2025, n. 543 - Scala, pres.; Mariani, est. - Lav Lega Antivivisezione Onlus (avv. Petretti) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero della Salute (Avv. gen. Stato) ed a.

Animali - Commercio, importazione, conservazione di animali della fauna selvatica ed esotica - Divieto di riproduzione previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 135/2022 riferito solo agli animali esotici selvatici prelevati dal proprio ambiente naturale ed introdotti sul territorio nazionale *successivamente* all'entrata in vigore del citato decreto.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione ricorrente ha impugnato le note in epigrafe, con le quali il Ministero della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE) ha informato il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Raggruppamento Carabinieri CITES, la Guardia di Finanza - Comando Generale - III Reparto, la Commissione scientifica CITES, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Direzione centrale Dogane, nonché numerose Associazioni di categoria, in merito al riscontro fornito dal Ministero della Salute ad un quesito posto dallo stesso MASE, concernente il divieto di riproduzione previsto dall'art. 3 del D. Lgs. n. 135/2022 (in materia di commercio, importazione, conservazione di animali della fauna selvatica ed esotica e formazione per operatori e professionisti degli animali, adottato per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/429).

Con tale riscontro, in particolare, il Ministero della salute ha comunicato che il divieto di riproduzione di cui sopra si applica solo agli animali esotici selvatici prelevati dal proprio ambiente naturale ed introdotti sul territorio nazionale *successivamente* all'entrata in vigore del citato decreto.

2. Davanti al Tribunale la ricorrente, premesso che – anche a livello europeo – la normativa di cui trattasi è stata adottata principalmente al fine di scongiurare la possibilità del ripetersi di gravi pandemie che originano da patologie potenzialmente idonee a passare dagli organismi animali all'uomo (cfr. art. 1, comma 1, del decreto), ha lamentato che la lettura data dai Ministeri con gli atti anzidetti integrerebbe la “*Violazione e/o falsa applicazione dell'art.3 nel suo complesso, ed in particolare dell'art.3, comma 1, nonché dagli artt. 6 comma 1 e 14, commi 2 e 4, del D.lgs.5 agosto 2022 n.135. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14, comma 2, lett. a), b), n), o), p) e q) della legge 22 aprile 2021, n. 53*”, in quanto introdurrebbe una deroga al divieto di riproduzione degli animali che il Legislatore avrebbe posto come assoluto (nel senso che il divieto di riproduzione si applicherebbe *tout court* a qualsiasi animale presente in Italia, salve le apposite eccezioni, a prescindere dalla data in cui l'animale è stato introdotto sul territorio).

3. I Ministeri intimati si sono costituiti in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso nel merito. In via preliminare, gli Enti ne hanno comunque eccepito la inammissibilità, per essere state impugnate delle circolari ministeriali, prive di efficacia lesiva, i cui effetti in ogni caso sarebbero ormai venuti a scadere dopo un anno dalla entrata in vigore del decreto.

4. Con ordinanza n. 7984 del 6.12.2023 è stata respinta l'istanza cautelare, considerando “*che – in disparte i diversi profili critici in rito, che saranno esaminati nella più opportuna sede di merito – ad un sommario esame, tipico della presente fase, le censure declinate nel gravame non appaiono persuasive, anche tenuto conto del complesso della disciplina in materia, che tra l'altro distingue le prescrizioni pure avendo riguardo a profili temporali*”.

5. Alla pubblica udienza del 18.06.2024, in vista della quale la ricorrente ha insistito nella domanda, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Con successiva ordinanza n. 13739 dell'8.07.2024, adottata ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. dopo il passaggio in decisione della causa, il Tribunale – considerato che, secondo quanto esposto dalla stessa ricorrente, il D.lgs. 5 agosto 2022 n.135 di attuazione del Regolamento (UE) n. 2016/429 rappresenta “*uno dei più importanti provvedimenti contro la diffusione delle malattie da animali trasmissibili agli esseri umani*”, con interessi in gioco che sarebbero “*da una parte la salute pubblica, dall'altra il profitto economico di un limitato numero di allevatori di specie selvatiche*” e rilevata “*d'ufficio una possibile causa di inammissibilità del gravame per difetto di legittimazione attiva e/o di interesse in capo alla Associazione ricorrente che, per quanto nota, nulla ha indicato sul punto, con riguardo alla specificità della materia oggetto delle note impugnate, né ha depositato il proprio Statuto, non risultando, peraltro, neanche destinataria delle note stesse*” – ha assegnato alla medesima il termine di 30 giorni per articolare le proprie deduzioni sul punto.

7. Nel termine previsto, la ricorrente ha depositato memoria e documenti, assumendo la decisione nella camera di consiglio del 22.10.2024.

8. Prima di esaminare le eccezioni sollevate, si ritiene opportuno specificare che la questione sottoposta all'esame del Collegio, in estrema sintesi, concerne la lettura delle disposizioni sul divieto di riproduzione degli animali selvatici ed esotici previsto dagli articoli del D.L. n. 135/2022.



In particolare, per quanto qui di interesse, l'art. 3 (rubricato *“Divieti concernenti gli esemplari vivi di specie selvatiche ed esotiche ed i loro ibridi”*) del decreto, al comma 1, stabilisce chiaramente che *“(…) è vietato a chiunque importare, detenere, commerciare e riprodurre animali vivi di specie selvatiche ed esotiche prelevati dal loro ambiente naturale nonché gli ibridi tra esemplari delle predette specie e di altre specie selvatiche o forme domestiche prelevati dal loro ambiente naturale.”*.

Al contempo, l'art. 6 (rubricato *“Disposizioni per i detentori di animali di specie selvatica ed esotica”*), al comma 1, stabilisce che *“I detentori di animali, compresi gli ibridi, di specie selvatiche esotiche di cui all'articolo 3, comma 1, (...) acquisiti a qualsiasi titolo in conformità alla normativa vigente entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto [dunque entro il 27.09.2023, posto che il decreto legislativo è entrato in vigore il 27.09.2022], sono autorizzati a detenerli fino al termine della vita naturale degli esemplari purché il detentore adotti misure idonee garantire l'impossibilità di riproduzione e di fuga degli esemplari e gli stessi siano mantenuti in condizioni tali da garantirne il benessere.”*.

Inoltre, il successivo art. 7 (rubricato *“Disposizioni per detentori”*) stabilisce che *“I detentori di scorte commerciali di animali di specie selvatiche ed esotiche non incluse nel decreto di cui all'articolo 5 acquistati o comunque acquisiti a qualsiasi titolo in conformità alla normativa vigente entro la data di entrata in vigore del presente decreto, sono autorizzati a detenerli e a commercializzarli entro i dodici mesi successivi.”*.

In questo quadro normativo, a fronte di specifico quesito proposto dal MASE in data 27.06.2023, il Ministero della Salute, con la nota del 7.09.2023 impugnata, ha indicato (per conoscenza anche all'Arma dei Carabinieri Comando per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi - Raggruppamento CITES) che *“il divieto di riproduzione, come già condiviso nel corso dell'incontro tenutosi il 23 febbraio u.s. presso questo Ministero, trova applicazione sugli animali esotici selvatici prelevati dal proprio ambiente naturale ed introdotti sul territorio nazionale successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo”*.

Tale riscontro è stato poi ulteriormente veicolato dal MASE con le note del 27.09.2023 e 2.10.2023, pure impuginate, dirette al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale DG Unione Europea, all'Arma dei carabinieri nonché alle Associazioni di categoria.

A seguito di questo scambio di note, la ricorrente davanti al Tribunale ha in sostanza dedotto che – a prescindere dalle previsioni di cui alle norme transitorie, che, fermo il divieto di riproduzione, riguardano la possibilità di commercializzare e detenere, per 12 mesi, gli animali selvatici ed esotici legittimamente acquisiti prima della entrata in vigore del D.Lgs. n. 135/2022 (ma, come spiegato dal Ministero, pervenuti in Italia successivamente) – la lettura data dal Ministero della Salute violerebbe l'art. 3 citato, con ogni conseguente rischio per la salute umana che invece la intera disciplina ha l'obiettivo di scongiurare, poiché consente la riproduzione *ad libitum* degli animali presenti sul territorio italiano *prima* della entrata in vigore della norma, mentre il Legislatore non avrebbe previsto un simile discrimine temporale per il divieto di riproduzione.

9. Ciò chiarito, in via preliminare, in esito all'esame della documentazione depositata ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., si conferma la legittimazione della ricorrente ad agire (anche) per la tutela della salute umana pubblica, come da precipuo scopo associativo (cfr. punto 2 dello Statuto); parimenti sono stati comprovati in atti i riconoscimenti formali dell'Associazione.

Deve inoltre rilevarsi, ancora in via preliminare, che – contrariamente a quanto dedotto dagli Enti resistenti – sotto il profilo temporale sussiste l'interesse alla domanda, poiché, per quanto sopra indicato, la lesività che la ricorrente ritiene scaturire dalla lettura della norma sul divieto di riproduzione fornita, nello specifico, dal Ministero della Salute non si è esaurita con la scadenza del termine annuale indicato nelle norme transitorie, che riguardano profili diversi.

Infine, il Collegio ritiene che l'infondatezza nel merito del ricorso possa consentire di prescindere da uno specifico approfondimento sulla eventuale natura di mera circolare interpretativa delle singole note impuginate e sulla ammissibilità del gravame sotto questo profilo.

Sul punto va, comunque, osservato che la designazione espressa del Ministero della Salute, ex art. 2 del D.Lgs. n. 135/2022, quale autorità veterinaria centrale ai sensi del Regolamento europeo, responsabile, tra l'altro, del coordinamento delle altre Autorità competenti per le attività di programmazione ed esecuzione dei controlli ufficiali concernenti la prevenzione e il controllo delle malattie animali trasmissibili agli animali o all'uomo, nonché per l'attuazione delle disposizioni del regolamento, fa ritenere che le indicazioni fornite con la nota impugnata (peraltro rivolta anche all'Arma dei Carabinieri) sull'ambito soggettivo/oggettivo del divieto di riproduzione fissato nell'art. 3, comma 1, del decreto citato siano, piuttosto, espressione di una puntuale competenza amministrativa.

10. Fermo quanto sopra, le censure dedotte, alla luce del dato testuale delle disposizioni richiamate, non possono essere condivise; né è questa la sede in cui la LAV debba attivarsi per dimostrare – se ritenuto – l'inefficacia del divieto di riproduzione che non abbia ricompreso gli animali in cattività già presenti in Italia.

Con la nota impugnata (poi ulteriormente veicolata dal MASE), il competente Ministero della Salute si è invero limitato a chiarire che le disposizioni del decreto non dispongono che per l'avvenire, ciò che d'altro canto risulta chiaro anche dal testo normativo.

Invero, come già rilevato in sede cautelare, se da un lato l'art. 3 del decreto ha infine introdotto (come noto, dopo anni di

“battaglie” delle Associazioni come la ricorrente) il divieto di *“importare, detenere, commerciare e riprodurre animali vivi di specie selvatiche ed esotiche prelevati dal loro ambiente naturale”*, così intendendo porre fine ad un mercato che è stato ritenuto, già a livello europeo, potenzialmente lesivo della sanità pubblica e del benessere animale, dall’altro lato il dato testuale delle complessive disposizioni del decreto, alla luce delle finalità perseguite, non consente di ritenere che il (solo) divieto di riproduzione avrebbe un *“ambito soggettivo retroattivo”*, nel senso che sarebbe applicabile anche agli animali già presenti sul territorio della Repubblica.

Milita, infatti, in senso contrario a tale lettura proprio la disposizione transitoria sulla detenzione senza riproduzione di cui all’art. 6 (che altrimenti non avrebbe ragion d’essere) con la quale il Legislatore ha voluto specificare che coloro che abbiano acquisito gli animali delle specie vietate *“a qualsiasi titolo in conformità alla normativa vigente entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto”* possono detenerli fino al termine della vita naturale, senza farli riprodurre (appunto perché *all’attualità* vige il divieto e si tratta di *“nuovi”* esemplari, come recita la norma transitoria, che sono pervenuti sul territorio italiano *entro dodici mesi dalla entrata in vigore* del divieto, dunque *successivamente* alla stessa).

A ciò si aggiunga, peraltro, che, come spiegato anche dal Ministero, gli animali già presenti sul territorio italiano alla data di entrata in vigore della nuova normativa sui divieti sono invece oggetto della diversa disciplina di cui ai coevi Decreti legislativi nn. 134 e 136/2022 in materia di identificazione e controlli, pure adottati in attuazione del medesimo Regolamento UE 2016/429 (mentre esulano dal perimetro della censura le argomentazioni da ultimo sollevate dalla ricorrente sulla ritenuta inefficacia dei controlli, poiché esse attengono ad un problema diverso, che non riguarda la lettura del dato testuale oggetto delle note impugnate).

11. In conclusione, per quanto detto il ricorso deve essere respinto. La peculiarità e la novità delle questioni consentono, comunque, la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)