

# La tutela giuridica degli animali alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2022: riflessioni a prima lettura

di *Diana Russo*

Lo scorso 9 marzo è entrata in vigore la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente»<sup>1</sup>.

La riforma nasce dall'esigenza di allineare la Carta costituzionale alle fonti di diritto sovranazionale, restituendo al contempo coerenza all'ordinamento giuridico interno<sup>2</sup>.

In tal senso, essa rappresenta il coronamento di un percorso giurisprudenziale che da diversi anni, pur in assenza di una esplicita previsione costituzionale dedicata agli animali, è addivenuta, anche in adesione alle istanze sociali, a riconoscere una sia pur limitata soggettività degli stessi<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Si riporta il testo della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1:

«Art. 1.

1. All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

“Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

Art. 2.

1. All'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo la parola: “danno” sono inserite le seguenti: “alla salute, all'ambiente,”;

b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “e ambientali”.

Art. 3.

1. La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

<sup>2</sup> Cfr. D. CERINI, Audizione presso il Senato della repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e n. 1532 dell'8 ottobre 2019, in *www.senato.it*.

<sup>3</sup> La Cassazione ha ritenuto che la previsione dei reati di uccisione e maltrattamento di animali, di cui rispettivamente agli artt. 544 *bis* e 544 *ter* c.p., «riconosce il valore giuridico della vita dell'animale, che è soggetto passivo del reato e non mero oggetto materiale, seppur in una prospettiva di unità dell'ordinamento che esclude qualsivoglia conflitto con le attività lecite che sono espressione della natura e della cultura umana» (Cass. Sez. III Pen. 25 gennaio 2018, n. 3674/2017, G., rv. 272.157-01). In tal senso vanno peraltro letti recenti approdi giurisprudenziali che, in perfetta adesione alle sollecitazioni comunitarie, ritengono che «l'animale non possa essere più collocato nell'area semantica concettuale delle cose, secondo l'impostazione tralatica ma debba essere riconosciuto come essere senziente» (così Trib. Milano 13 marzo 2013, in *Dir. famiglia*, 2013, 3, 1005, che, in materia di separazione dei coniugi, ha ritenuto legittima la facoltà di regolarne la permanenza degli animali domestici presso l'una o l'altra abitazione e le modalità che ciascuno dei proprietari deve seguire per il mantenimento dello stesso). Il Tribunale civile di Reggio-Emilia in composizione monocratica, con sentenza del 27 marzo 2014 (N.R.G. 7367/2013), ha respinto il ricorso in opposizione del trasgressore avverso quattro provvedimenti del Comune di Montecchio Emilia (RE) con cui sono state irrogate sanzioni amministrative per il riscontrato cattivo mantenimento di altrettanti cani in violazione della legge regionale Emilia-Romagna n. 3/2005, affermando che la condotta in violazione delle norme a tutela del benessere animale «vada sanzionata con riferimento a ciascuno degli animali maltrattati, e cioè a ciascuno dei quattro cani, essendo ogni singolo animale protetto nella sua individualità. Ciò deve essere ricavato, così come condivisibilmente argomentato dalla difesa della convenuta, sia dall'articolo 13 del trattato di Lisbona, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge n. 130/2008, che dispone espressamente come “ogni singolo animale è un essere senziente, e, come tale, soggetto singolo al quale assicurare benessere e sanità”; sia dall'articolo 7, comma 3 della legge regionale n. 27/2002, secondo il quale “al proprietario compete assicurare a ciascun animale le condizioni di benessere e sanità ed osservare le comuni norme di igiene generale”; sia dall'articolo 2, comma 1 della legge regionale n. 5/2005, per il quale “ai fini della presente legge, per animale di affezione si intende ogni animale tenuto, o destinato ad esserlo, dall'uomo, per compagnia od affezione”» (*lexambiente.it*, 17 dicembre 2014). Merita infine di essere segnalata una recente pronuncia di merito del Tribunale di Napoli Nord, Sez. I 26 luglio 2018, n. 1410, che, in un'ottica di «abbandono della concezione antropocentrica per cui la lesione dell'animale viene tutelata in quanto indiretta lesione recata all'uomo, ai suoi sentimenti e ai suoi diritti sull'animale stesso», ha affermato il riconoscimento della soggettività giuridica degli animali, sia pur limitata «soltanto al bene più elementare degli esseri viventi e senzienti, quello della vita».

Sotto altro profilo, la novella impone un cambio di prospettiva, costituendo il punto di partenza del percorso verso la definitiva dereificazione degli animali<sup>4</sup>.

In particolare, la legge costituzionale n. 1/2022 modifica l'art. 9 Cost., aggiungendo, in fine, un comma dedicato alla tutela dell'ambiente<sup>5</sup>.

La disposizione in parola, che al comma 2 tutela il paesaggio, era peraltro già individuata quale fonte di copertura costituzionale dell'ambiente, inteso come ecosistema e dunque comprensivo degli animali (fauna)<sup>6</sup>, unitamente all'art. 117 Cost. che, in tema di esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, invoca il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, numerose essendo le fonti sovranazionali che individuano il benessere animale quale oggetto di tutela giurisdizionale, sul presupposto del riconoscimento degli animali quali esseri senzienti<sup>7</sup>.

Nella disposizione novellata, non solo l'ambiente, ma anche gli ecosistemi, la biodiversità e gli animali vengono individuati come oggetti di tutela distinti fra loro e dal paesaggio.

La tutela dell'ambiente e degli animali è, dunque, inserita fra i principi fondamentali della Carta costituzionale.

Come osservato dai primi commentatori, nell'ottica della novella, l'ambiente non è riguardato più, o non solo, come diritto (ciò che poteva agevolmente ricavarsi dalla disposizione di cui all'art. 32 Cost., nel senso del diritto a un ambiente salubre), bensì come dovere, a sua volta riconducibile al canone generale della solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

In tal senso deve peraltro leggersi, ad avviso di chi scrive, il riferimento – da taluni ritenuto fuorviante<sup>8</sup> – all'«interesse delle future generazioni»: al netto della fumosità della formulazione prescelta, la novella intende introdurre fra i principi costituzionali il tema attuale, caro al diritto eurounitario, della sostenibilità<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Al riguardo, interessa notare che è in trattazione al Senato il d.d.l. S. 1078, recante Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al codice civile, nonché altre disposizioni in materia di tutela degli animali, che riconsidera la condizione giuridica degli animali, prevedendo misure significative a tutela degli stessi.

<sup>5</sup> Si riporta il testo dell'art. 9 della Costituzione, come novellato dalla legge n. 1/2022:

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

<sup>6</sup> Per una approfondita ricostruzione della nozione di paesaggio attraverso l'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale si rinvia a R. SAIJA, *Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale*, XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T., ISSN 1826-249X (online), 2007, Firenze University Press, 131-140.

<sup>7</sup> Fra le principali fonti comunitarie in materia di tutela degli animali ricordiamo la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata in Italia con la legge n. 201/2010, in cui si prevede che «l'uomo ha l'obbligo morale di rispettare tutte le creature viventi» e, «in considerazione dei particolari vincoli esistenti tra l'uomo e gli animali da compagnia», si afferma «l'importanza degli animali da compagnia a causa del contributo che essi forniscono alla qualità della vita e dunque il loro valore per la società». Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, siglato a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato in Italia con legge n. 130/2008, all'art. 13, concernente le politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, attribuisce espressamente agli animali la qualifica di esseri senzienti, imponendo di tenere conto, nella formulazione e attuazione delle predette politiche, delle esigenze in materia di benessere degli animali, fermo restando il rispetto delle disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale. L'art. 36 del medesimo Trattato pone dei limiti alla circolazione intracomunitaria delle merci «per motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali».

<sup>8</sup> F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, Paper - 23 giugno 2021, *federalismi.it*, evidenzia la ambiguità dell'inciso, «che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica».

<sup>9</sup> L'Enciclopedia Treccani così definisce la sostenibilità: «Nelle scienze ambientali ed economiche, condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri» (*treccani.it*). Giova ricordare che lo sviluppo sostenibile è oggetto della risoluzione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 (Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile), in cui lo stesso è individuato, fra l'altro, quale condizione per un'esistenza pacifica. La sostenibilità non deve essere intesa come limite allo sviluppo, ma come condizione dello stesso, posizionando correttamente i valori ambientali rispetto a

Si afferma, cioè, un dovere generale di solidarietà ambientale intergenerazionale, coerente con il cosiddetto *One Health Approach* adottato dall'Unione europea nella prospettiva di prevenire la resistenza antimicrobica e future epidemie o pandemie originate dalle zoonosi (quali ad esempio quella scaturita dal COVID-19)<sup>10</sup>.

Con riferimento specifico agli animali, l'enucleazione dalla più ampia nozione di ambiente e di ecosistema, e, dunque, la individuazione degli stessi quali autonomi destinatari di protezione costituzionale, equivale, secondo taluno, a riconoscerne sia pure implicitamente la soggettività, nonostante la mancata previsione esplicita della senzietà animale<sup>11</sup>.

La disposizione in commento prevede l'introduzione di una riserva di legge statale. Nondimeno, l'art. 3 della legge costituzionale n. 1/2022 fa salvi, con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, i limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

La previsione persegue lo scopo di preservare la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, consentendo loro di intervenire a tutela della specificità della fauna presente sul territorio<sup>12</sup>.

Si tratta, peraltro, in numerosi casi (ad es. orso bruno delle Alpi Centro-Orientali), di specie animali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa, elencate nell'allegato IV della direttiva 92/43/CEE, nonché fra le specie «particolarmente protette» di cui all'art. 2 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)<sup>13</sup>.

---

quelli economici (sul punto cfr. G. AMENDOLA, Commissione affari costituzionali del Senato, Audizione informale del 24 ottobre 2019).

<sup>10</sup> Cfr. AA.VV., *Italian Constitution amended to include environmental and health protection: A model for Europe*, [www.thelancet.com](http://www.thelancet.com), vol 16, Month May, 2022. Sul tema della solidarietà ambientale si leggano: G. GRASSO, Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1<sup>a</sup> Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente); G. AZZARITI, Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione; F. FRACCHIA, Audizione presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica «Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione»: d.d.l. cost. 83 e conn. (tutela costituzionale dell'ambiente), 23 settembre 2020; M. D'AMICO, Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019), tutti reperibili sul sito del Senato della Repubblica [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>11</sup> Cfr. D. CERINI, Audizione presso il Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e n. 1532 dell'8 ottobre 2019, cit.; M. CECCHETTI, Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>12</sup> In tal senso l'auspicio di E. PALICI DI SUINI, Audizione informale presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, 24 ottobre 2019, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>13</sup> La direttiva 92/43/CEE, nota anche come «direttiva Habitat», costituisce, unitamente alla direttiva Uccelli, il cuore della politica comunitaria in materia di conservazione della biodiversità. Il recepimento della direttiva è avvenuto in Italia nel 1997 attraverso il regolamento d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, modificato e integrato dal d.p.r. n. 120 del 12 marzo 2003. Lo stesso d.p.r. n. 357 del 1997, all'art. 1, comma 4, attribuisce alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza a dare attuazione agli obiettivi del regolamento, «nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione».