Novità in materia di reati contro gli animali. Osservazioni sul disegno di legge n. 1308

di *Diana Russo*

1. *L'iter legislativo in corso.* - 2. Le principali modifiche: l'innalzamento delle pene edittali e la gestione degli animali in sequestro. - 3. Le occasioni mancate.

1. - *L'iter legislativo in corso.* Lo scorso 20 novembre è stato approvato dalla Camera dei deputati il disegno di legge n. 1308, avente a oggetto «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali». Il testo recepisce, in parte, le abbinare proposte di legge C. 30 Brambilla, C. 468 Dori, C. 842 Rizzetto e C. 1109 Bruzzone, finalizzate essenzialmente ad armonizzare la legislazione italiana con i principi di diritto eurounitario e di diritto costituzionale in materia di animali, superando almeno alcune delle principali criticità derivanti dalla inadeguatezza del sistema sanzionatorio e, in generale, dalla collocazione degli animali stessi nell'area semantica delle cose.

Come è noto, la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha segnato una tappa essenziale nel percorso di tutela degli animali, modificando l'art. 9, collocato fra i principi fondamentali, nel senso di riconoscere a beni quali l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi esplicita protezione, anche nell'interesse delle future generazioni, prevedendo una riserva di legge statale in materia di tutela degli animali¹.

La riforma costituzionale, a sua volta, recepisce l'orientamento giurisprudenziale pressoché consolidato 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», riconosce la soggettività giuridica degli animali, sia pur limitata «soltanto al bene più elementare degli esseri viventi e senzienti, quello della vita»².

Anche la giurisprudenza amministrativa, già in epoca antecedente alla riforma stessa, si era espressa nel senso della rilevanza costituzionale degli animali, giungendo a identificare la tutela della vita e del benessere di esemplari di specie protetta – e non già della fauna, quale patrimonio indisponibile dello Stato tutelato *ex lege* n. 157/1992, e nella esigenza di una sua equilibrata distribuzione sull'intero territorio nazionale – quali beni giuridici da porre in bilanciamento con la sicurezza pubblica nell'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti³.

Tale orientamento è stato recentemente riaffermato alla luce della intervenuta modifica dell'art. 9 della Costituzione. Valga sul punto l'insegnamento di Cons. Stato, Sez. III 14 luglio 2023, n. 2919 secondo cui «Essendo stato collocato tra i principi fondamentali della Repubblica, (...) la tutela degli animali appartiene ai cosiddetti principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»⁴.

¹ Per un commento alla riforma costituzionale, si veda D. RUSSO, *La tutela giuridica degli animali alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2022: riflessioni a prima lettura*, in questa Riv., 2022, 3.

² Trib. Napoli Nord, Sez. I 26 luglio 2018, n. 1410.

³ *Ex multis*, Cons. Stato, Sez. III 11 dicembre 2020, n. 7065, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

⁴ In <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

Sotto altro profilo, la legge costituzionale n. 1/2022 è il punto da cui partire per elaborare ulteriori riforme, finalizzate ad adeguare le disposizioni di rango ordinario al novellato quadro costituzionale, armonizzando l'ordinamento italiano con le disposizioni sovranazionali, anche risalenti, deputate alla salvaguardia della vita e del benessere animale. Basti pensare – solo per citarne alcune – al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea siglato a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato dall'Italia con l. 2 agosto 2008, n. 130, che, all'art. 13, esplicitamente riconosce la senzietà animale o alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata in Italia con la l. 4 novembre 2010, n. 201, che sancisce l'obbligo, sia pur solo morale per l'uomo, di rispettare tutte le creature viventi.

Soggetti dell'ordinamento giuridico sono esclusivamente le persone fisiche e gli enti; gli animali sono ancora equiparati alle cose, dato che appare fortemente anacronistico rispetto al comune sentire e si pone in contrasto sia con le già menzionate disposizioni sovranazionali, al cui rispetto l'Italia è tenuta in virtù dell'art. 117 Cost., sia con plurime norme di diritto interno che, a vario titolo, prendono in considerazione la tutela degli animali.

Alla luce delle superiori considerazioni, il disegno di legge n. 1308, pur costituendo un *minus* rispetto alle più ampie previsioni contenute nella proposta di legge Brambilla e proposte abbinate, aggiunge un nuovo importante tassello al quadro della tutela penale degli animali.

2. - Le principali modifiche: l'innalzamento delle pene edittali e la gestione degli animali in sequestro. Significativa appare, in primo luogo, la rettifica della rubrica del titolo IX *bis* del libro secondo del codice penale, sostituendo la dicitura attuale («Dei delitti contro il sentimento dell'uomo per gli animali») con la seguente: «Dei delitti contro gli animali» (cfr. art. 1 d.d.l. n. 1308).

La modifica è solo apparentemente rivoluzionaria ove si consideri che, già all'indomani della entrata in vigore della l. 20 luglio 2004 n. 189, che ha introdotto nel codice penale il titolo in parola, la giurisprudenza ha affermato il carattere plurioffensivo dei delitti ivi positivizzati: oggetto di protezione giuridica non è soltanto il sentimento di pietà dell'uomo verso gli animali, ma anche direttamente l'animale, che viene tutelato da forme di maltrattamento, abbandono e uccisioni gratuite, in quanto esseri viventi capaci di reagire agli stimoli del dolore⁵.

Come avevo segnalato in sede di audizione informale dinanzi alla II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati⁶, l'adeguamento del sistema sanzionatorio dei reati contro gli animali al sentire sociale e alla già ricordata riforma costituzionale risulta ormai improcrastinabile.

L'aumento delle pene previste per i delitti di cui agli artt. 544 *bis* ss. c.p., allo stato irrisorie, oltre a esercitare una, almeno potenziale, maggiore efficacia deterrente, dota gli uffici di Procura di un ventaglio più ampio di strumenti investigativi.

Sul punto, sebbene le modifiche in corso di approvazione non rispecchino appieno le proposte originarie, va segnalato che il disegno di legge n. 1308 prevede, all'art. 5, la modifica dell'art. 544 *bis* c.p., sostituendo la pena attualmente prevista (reclusione da quattro mesi a due anni) con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 5.000 a euro 30.000.

Si prevede, peraltro, un'aggravante speciale a effetto speciale, se il fatto è commesso adoperando sevizie o prolungando volutamente la sofferenza dell'animale, condotta punita con la reclusione da uno a quattro

⁵ Così Cons. Stato, Sez. V 27 settembre 2004, n. 6317, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 554, con nota di BRAMBILLA. A questo orientamento risulta essersi conformata la giurisprudenza amministrativa e ordinaria, di merito e di legittimità. Cass. Sez. III Pen. 25 gennaio 2018, n. 3674/2017, G., rv. 272.157-01, ha affermato che la previsione dei reati di uccisione e maltrattamento di animali «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».

⁶ In tale occasione, il 7 febbraio 2024, avevo evidenziato quelle fra le proposte che, secondo la mia esperienza concreta maturata presso il gruppo di magistrati addetti al contrasto ai reati a danno di animali, istituito presso la Procura di Napoli Nord, appaiono indispensabili od opportune. Il testo del mio contributo è reperibile sul sito della Camera dei deputati.

anni e multa da euro 10.000 a euro 60.000.

Per effetto delle modifiche illustrate, sarebbe ipotizzabile, quantomeno in tale ultima ipotesi aggravata, ai sensi del combinato disposto degli artt. 278 e 280 c.p.p., l'applicazione di misure cautelari⁷.

Per quanto concerne il maltrattamento di animali, la pena della reclusione da tre a diciotto mesi viene elevata da sei mesi a due anni (ferma restando la multa da 5.000 a 30.000 euro: cfr. art. 5, d.d.l. n. 1308). Aumenti di pena sono previsti anche per le fattispecie di spettacoli o manifestazioni vietati di cui all'art. 544 *quater* c.p. (cfr. art. 2, d.d.l. n. 1308) e di divieto di combattimenti tra animali (art. 544 *quinquies* c.p.), in relazione alla quale la punibilità viene estesa a «chiunque partecipa a qualsiasi titolo» (v. art. 3, d.d.l. n. 1308) nonché per il traffico illecito di animali da compagnia, incriminato dall'art. 4 della l. 4 novembre 2010, n. 201 (v. art. 9, d.d.l. n. 1308).

L'innalzamento dei limiti edittali è destinato a spiegare significativi effetti, altresì, in punto di applicazione di benefici nella fase esecutiva, a cominciare dalla sospensione condizionale della pena (possibile ai sensi dell'art. 163 c.p. quando venga pronunciata sentenza di condanna a pena detentiva non superiore a due anni)⁸.

Di particolare interesse appare la introduzione di specifiche circostanze aggravanti in relazione alle ipotesi in cui i fatti siano commessi alla presenza di minori, nei confronti di più animali nonché in caso di diffusione della descrizione o di immagini dei fatti attraverso strumenti informativi o telematici (cfr. art. 4, d.d.l. n. 1308).

Il legislatore sembra finalmente prendere atto del fenomeno della correlazione esistente tra maltrattamento e/o uccisione di animali e violenza interpersonale (c.d. *link*), con particolare riferimento all'ipotesi in cui l'abuso a danno di animali è parte integrante di altri crimini quali la violenza domestica e lo *stalking*. Ed invero, «il maltrattamento fisico di animali viene spesso utilizzato come strumento di violenza psicologica sulle persone per creare un clima di controllo e potere da parte del carnefice sulla propria vittima umana»⁹.

Sotto altro profilo, il maltrattamento di animali nell'infanzia, nell'adolescenza e nell'età adulta costituisce un grave indicatore di pericolosità sociale, intesa quale probabilità o mera possibilità che gli autori di uccisioni o maltrattamenti di animali reiterino in futuro condotte criminose della stessa specie. Tale assunto ha ricevuto il riconoscimento istituzionale, fra l'altro, da Scotland Yard, dal Federal Bureau of Investigation (FBI), dall'American Psychiatric Association (APA) nonché dall'Organizzazione Mondiale della Sanità con l'introduzione nel 1987 e del 1996 della crudeltà fisica su animali nel DSM-IV e nell'ICD-10 fra i sintomi del Disturbo della Condotta, sindrome che in età adulta può evolvere nel Disturbo Antisociale di Personalità o Disturbo da Abuso di Sostanze quali droghe e, nelle donne, in Disturbo Depressivo o Ansioso.

In tale ottica, è auspicabile, ad avviso di chi scrive, l'introduzione, originariamente suggerita nella proposta

⁷ A norma dell'art. 280 c.p.p., le misure coercitive possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni, cinque per la custodia cautelare. Agli effetti dell'applicazione delle misure, si ha riguardo alla pena stabilita dalla legge per ciascun reato consumato o tentato e non si tiene conto delle circostanze del reato fatta eccezione - fra l'altro - delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale (art. 278 c.p.p.).

⁸ In relazione alla sospensione condizionale della pena, non sembrerebbe aver avuto seguito la proposta di modifica dell'art. 165 c.p., suggerita dalla proposta di legge C. 468 Dori, nel senso di subordinare la sospensione, anche nei procedimenti per reati a danno di animali, alla partecipazione a corsi di recupero e al relativo superamento. Sempre con riferimento all'accesso a istituti deflativi, segnatamente in relazione alla non punibilità per particolare tenuità del fatto, non risulta recepita neppure la previsione, contenuta in particolare nella proposta di legge C. 30 Brambilla, art. 6, della modifica all'art. 131 *bis* c.p., nel senso di escluderne sempre l'operatività con riferimento ai reati a danno di animali.

⁹ L'opinione di F. SORCINELLI, *Maltrattamento degli animali, violenza interpersonale, crimine*, in *Crimini bestiali*, di V. MILLETTI, Roma, 2019. Francesca Sorcinelli, educatrice professionale attualmente in servizio presso il Comune di Modena, è presidente di LINK-ITALIA, progetto che persegue lo scopo di valorizzare la correlazione fra maltrattamento e uccisione di animale e ogni altro comportamento violento, antisociale, criminale, anche in funzione di prevenzione di siffatte condotte, promuovendo, fra l'altro, la rilevazione statistica dei delitti in questione.

C. 468 Dori, di una ulteriore circostanza aggravante se il fatto è commesso nei confronti di animali conviventi.

Uno dei settori in cui è maggiormente avvertito il vuoto normativo è, certamente, quello della gestione degli animali in sequestro, settore in cui, in difetto di disposizioni specifiche, trovano applicazione le norme in materia di cose deperibili, con intuibili conseguenze, fra l'altro, in punto di effettività della tutela del benessere animale.

Sono peraltro diffuse in diversi uffici giudiziari prassi virtuose – puntualmente recepite dal disegno di legge in commento (art. 6) – finalizzate ad estromettere quanto prima gli animali sottoposti a sequestro dal circuito processuale, affidandoli definitivamente ad associazioni o famiglie già in pendenza del giudizio, assicurando loro, per tale via, relazioni stabili e durature che possano garantirne la sopravvivenza e la salute.

Non è stata, viceversa, accolta la proposta di istituzione di appositi centri di accoglienza per gli animali vittime di reato, corredata dalla previsione degli importi del contributo per la detenzione e il mantenimento degli animali sequestrati o confiscati (cfr. in particolare art. 12 proposta di legge C. 30 Brambilla e relativo allegato A), che potrebbe forse contribuire ad abbattere il contenzioso inevitabilmente generato dall'opposizione sistematicamente proposta dai custodi avverso i provvedimenti di liquidazione del compenso.

3. - *Le occasioni mancate.* Diversamente da quanto proposto all'art. 6 dell'atto C. 30, nel disegno di legge in commento è mantenuta la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 727 c.p. («Abbandono di animali»), di cui risulta lievemente innalzata, nel minimo, la multa.

Parimenti, non viene recepita l'introduzione delle fattispecie colpose (prevista in particolare dall'art. 5 della proposta di legge C. 30 Brambilla).

Giova ricordare che, con l'entrata in vigore della legge n. 189/2004 – che ha inserito all'interno del codice penale italiano un intero titolo dedicato al bene giuridico che ci occupa, introducendo, per la prima volta, una vasta gamma di delitti contro (il sentimento per) gli animali – il testo dell'art. 727 c.p. è stato sostituito. Mentre il primo comma punisce «chiunque abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività», il comma secondo della citata disposizione incrimina «chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze».

Il tema del rapporto con la fattispecie delittuosa di maltrattamento di animali è oggetto di dibattito, specie per quanto concerne l'elemento materiale del reato.

Di recente la giurisprudenza di merito ha chiarito che, «In tema di reati contro il sentimento per gli animali, il delitto di cui all'articolo 544 *ter* c.p. punisce chi cagiona una lesione a un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche ed è caratterizzato dal solo elemento soggettivo del dolo (e non anche quello della colpa) nonché dall'ulteriore supporto della crudeltà o della mancanza di necessità; la fattispecie contravvenzionale, invece, punisce, anche a titolo di colpa, la meno grave condotta di chi detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttiva di gravi sofferenze, senza richiedere la crudeltà o la mancanza di necessità»¹⁰.

¹⁰ In questi termini si è espresso Trib. Cassino 8 febbraio 2022, n. 95, in *Banca Dati Dejure*. Trib. Pescara 11 febbraio 2021, n. 381, in *Banca Dati Dejure*, ha ritenuto che «In tema di maltrattamento di animali, il criterio di distinzione tra la fattispecie di cui all'articolo 544 *ter* del c.p. e quella di cui all'articolo 727 del c.p. è riconducibile al diverso atteggiamento soggettivo dell'agente. La prima fattispecie è connotata dalla necessaria sussistenza del dolo, persino nella forma specifica, ove la condotta sia posta in essere per crudeltà o, comunque, nelle sue ordinarie forme ove la condotta sia realizzata senza necessità. Nella fattispecie contravvenzionale, invece, la produzione delle gravi sofferenze, quale conseguenza della detenzione dell'animale secondo modalità improprie, deve essere evento non voluto dall'agente, ma derivante solo da una sua condotta colposa» (nel caso di specie, avente ad oggetto la detenzione di un cane in precarie condizioni igieniche e in stato di forte denutrizione e disidratazione, il Tribunale ha ritenuto sussistente la fattispecie *ex* articolo 727 del c.p., non essendo emerso l'intento del proprietario di provocare sofferenze al cane per crudeltà, bensì un comportamento improntato ad indifferenza connotata da colpa).

Lo spazio residuo di applicazione dell'art. 727 c.p. appare dunque minimo e di non sempre agevole individuazione, tanto da renderne auspicabile la abrogazione e la sussunzione delle relative condotte nell'art. 544 *ter* c.p., in uno alla previsione della punibilità del maltrattamento di animali anche a titolo di colpa.

L'introduzione di fattispecie colpose a danno di animali porrebbe rimedio all'attuale carenza legislativa anche, segnatamente, con riferimento alle condotte, commissive od omissive, poste in essere da *petmates* e veterinari, di cui allo stato la giurisprudenza riconosce la punibilità in presenza del dolo eventuale¹¹.

Tra le previsioni espunte dalla proposta di legge in commento, vi è pure l'introduzione del delitto di esche e bocconi avvelenati in danno della salute pubblica e degli animali (art. 6 della proposta di legge C. 30 Brambilla), condotta allo stato riconducibile, a seconda dei casi, alle fattispecie di cui agli artt. 544 *bis* c.p., 544 *ter* c.p., 638 c.p., 440 c.p., 650 c.p., 674 c.p., 727 *bis* c.p. ovvero alle disposizioni di cui all'art. 21 della legge n. 157/1992.

La materia è, peraltro, oggetto di apposita ordinanza di necessità e urgenza adottata annualmente dal Ministero della salute, avente a oggetto «Norme sul divieto di utilizzo e di detenzione di esche o di bocconi avvelenati» (da ultimo ordinanza del 6 agosto 2024).

Con ordinanza del Ministero della salute del 12 luglio 2019, è stato istituito il Portale nazionale degli avvelenamenti degli animali, che costituisce un prezioso strumento di indagine in relazione alla tipologia di reato di cui si discorre.

La norma proposta, allo stato non approvata, colmerebbe un vuoto legislativo, avuto peraltro riguardo all'impatto della condotta in questione sulla salute pubblica.

Parimenti non ha avuto seguito la proposta di modifica del comma 2 dell'art. 6 della l. 20 luglio 2004, n. 189, concernente la vigilanza sul rispetto delle norme relative alla protezione degli animali, che, secondo la attuale formulazione della norma, «è affidata anche, con riguardo agli animali di affezione, nei limiti dei compiti attribuiti dai rispettivi decreti prefettizi di nomina, ai sensi degli articoli 55 e 57 del codice di procedura penale, alle guardie particolari giurate delle associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute».

In ordine alla possibilità di estensione delle competenze delle guardie zoofile ad animali diversi da quelli di affezione si registrano in giurisprudenza orientamenti contrapposti¹².

La proposta di modifica, nel senso di sopprimere il riferimento agli animali di affezione (v. art. 11 proposta C. 30 Brambilla), consentirebbe, ad avviso di chi scrive, di superare le attuali controversie interpretative.

Infine, manca del tutto nel disegno di legge n. 1308 la previsione di adeguati percorsi formativi (contemplati in alcune delle proposte che hanno dato il via all'*iter* legislativo), sia nelle scuole di ogni ordine e grado, al fine di impartire insegnamenti dedicati all'educazione e al rispetto degli animali (anche alla luce della correlazione, sopra ricordata, fra violenza a danno di animali e violenza contro le persone), sia per le forze dell'ordine e per la magistratura, tenuto conto della elevata specializzazione richiesta per la trattazione delle fattispecie di reato in discorso, sia, infine, per i veterinari, siano essi investiti della qualifica di polizia giudiziaria o, comunque, chiamati in qualità di esperti a collaborare a vario titolo (ausiliari di polizia giudiziaria, consulenti del Pubblico Ministero, periti) alle indagini preliminari e allo svolgimento del procedimento penale.

Si tratta di una lacuna significativa, tenuto conto della casistica estremamente ampia delle fattispecie di reato a danno di animali: accanto alle ipotesi di maltrattamenti e uccisione, vi sono, infatti, fenomeni più complessi quali, fra gli altri, il bracconaggio, l'uccellazione, il *doping*, gli allevamenti abusivi, i combattimenti illegali, il commercio di animali in pericolo (CITES), il traffico illecito di cuccioli dai Paesi dell'est

¹¹ Cfr. Cass. Sez. III Pen. 9 agosto 2018, n. 38409, P.R. in proc. D.D., in banca dati *Italgjure* e in <https://www.ambientediritto.it/>. Il tema è affrontato da D. RUSSO - M. PRIMAVERA, *Maltrattamento di animali e responsabilità del medico veterinario*, in questa Riv., 2019, 6.

¹² Per approfondimenti si rinvia a D. RUSSO, *La (controversa) qualifica delle Guardie zoofile riconosciute dalla legge 20 luglio 2004, n. 189, e il sequestro preventivo d'urgenza di animali*, in questa Riv., 2017, 1.

Europa. Si tratta di fattispecie governate da una congerie di norme che è necessario conoscere e interpretare, donde l'opportunità della specializzazione.

Nondimeno, è auspicabile la previsione dello stanziamento di appositi fondi, al fine di assicurare la effettività e concretezza di siffatti percorsi formativi.