

La tutela degli animali nella Costituzione italiana

*Alessandra Valastro**

THE PROTECTION OF ANIMALS IN THE ITALIAN CONSTITUTION

ABSTRACT: The essay explores the innovative scope of the constitutional reform that inserted the principle of animal protection into the Constitution. The provision of a principle of direct protection implies the recognition of animals as “sentient beings” and accepts the perspective of the principle of responsibility. The inclusion among the Fundamental Principles of the Constitution stabilizes the most advanced points of the regulatory-jurisprudential evolution and shifts the axis of the balance between human and animal interests, imposing a more rigorous use of the criteria of proportionality and justifiability of the fields and methods of use of animals. The provision of a state law reserve clarifies that the “protection of animals” is a matter in its own right, which is characterized by a physiological state exclusivity and a natural transversality (destined to intersect matters of regional competence).

KEYWORDS: Constitution; animals; protection; responsibility; competence

ABSTRACT: Il saggio esplora la portata innovativa della riforma costituzionale che ha inserito in Costituzione il principio di tutela degli animali. La previsione di un principio di tutela diretta rende implicito il riconoscimento degli animali come “esseri senzienti” e accoglie la prospettiva del principio di responsabilità. L’inserimento tra i Principi fondamentali della Costituzione stabilizza i punti più avanzati dell’evoluzione normativo-giurisprudenziale e sposta l’asse del bilanciamento fra interessi umani e interessi animali, imponendo un uso più rigoroso dei criteri di proporzionalità e giustificabilità degli ambiti e modi di utilizzo degli animali. La previsione di una riserva di legge statale chiarisce che la “tutela degli animali” è materia a sé stante, che si connota per una fisiologica esclusività statale e per una naturale trasversalità (destinata a intersecare le materie di competenza regionale).

PAROLE CHIAVE: Costituzione; animali; tutela; responsabilità; competenza

SOMMARIO: 1. Riforma bilancio o riforma programma? La doverosa ricerca dei sentieri attuativi della revisione dell’art. 9 Cost. – 2. La riforma consolida il principio della tutela diretta dell’animale come soggetto in sé – 3. (segue) ... e privilegia il principio di responsabilità alla proclamazione dei diritti – 4. L’inserimento della tutela degli animali tra i «Principi fondamentali» stabilizza i punti di arrivo dell’evoluzione normativo-giurisprudenziale

* *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico. Mail: alessandra.valastro@unipg.it. Il contributo è stato selezionato nell’ambito della call “Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.” ed è stato sottoposto a referaggio.*



e sposta l'asse del bilanciamento – 5. (*segue*) In particolare, la verifica di tenuta delle clausole derogatorie – 6. La competenza della «legge dello Stato» e il rapporto con la legislazione regionale – 7. Conclusioni.

1. Riforma bilancio o riforma programma? La doverosa ricerca dei sentieri attuativi della revisione dell'art. 9 Cost.

La legge costituzionale n. 1 del 11 febbraio 2022 ha modificato l'art. 9 della Carta fondamentale, aggiungendo un terzo comma ai sensi del quale la Repubblica «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».

Di fronte a una modifica costituzionale di questo tipo, pur da lungo tempo auspicata, in molti si sono chiesti se non si sia trattato infine di una c.d. “riforma bilancio”, fors'anche opportuna su un piano valoriale ma nella sostanza mero specchio dell'esistente.

Non che le riforme bilancio debbano essere demonizzate in quanto tali. In taluni casi può risultare assai opportuno «dare veste e sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute e che siano state determinate da fonti normative sub-costituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, frutto della naturale evoluzione dell'ordinamento e ormai invalsi e non contrastati»¹. Tuttavia non v'è dubbio che questo genere di riforme porti sempre con sé il germe di un'ambiguità che sembra porsi in contraddizione con lo spirito e il senso ultimo del delicato processo di revisione costituzionale: è il germe della apparente rinuncia ad una efficacia di tipo innovativo, sostituita da una funzione meramente riassuntiva e riepilogativa dell'evoluzione avvenuta.

Le c.d. “riforme programma”, d'altro canto, se in linea teorica più coraggiose perché ambiscono a fondare evoluzioni di discipline che si ritengono non più adeguate o delle quali si intendono colmare lacune e contraddizioni², per altro verso soffrono in Italia di una schizofrenia da ingegneria costituzionale che ne ha gravemente appesantito il passo e alterato l'efficacia³.

Ebbene, dove si colloca la riforma di cui alla legge costituzionale n. /2022 nel confine poroso e mobile tra le due anime della revisione costituzionale?

Non v'è dubbio che su entrambi i temi oggetto della riforma (ambiente e animali) si fosse già formato un apparato normativo significativo: un vero e proprio diritto dell'ambiente (fondato soprattutto sulla giurisprudenza costituzionale e la legislazione ordinaria) e un diritto degli animali (fondato soprattutto sulla legislazione ordinaria e la giurisprudenza di legittimità e di merito). In entrambi i casi, poi, un ruolo propulsivo importante è stato esercitato dalla normativa europea.

Lasciando ad altri le riflessioni concernenti la tutela dell'ambiente e concentrandomi qui sull'altro principio introdotto nell'art. 9, è ben noto come la tutela degli animali come esseri sensibili alla sofferenza

¹ 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*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2020, 1-2.

² M. CECCHETTI, *op. cit.*, 2.

³ Dal velleitarismo delle “grandi riforme” agli effetti destabilizzanti di riforme puntuali di rottura, dal mutamento degli equilibri tra Parlamento e Governo nel processo decisionale al ruolo del referendum confermativo, molte e sempre più profonde sono le criticità della funzione di revisione costituzionale degli ultimi decenni: v. fra i molti, e per tutti, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, 2016.



fosse già penetrata nel nostro ordinamento, con una serie di interventi normativi e giurisprudenziali che hanno progressivamente innalzato le forme di garanzia: basti ricordare il nuovo corso dell'evoluzione giurisprudenziale avviato dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 6122/1990, nella quale si è enunciato il principio del "maltrattamento-dolore"⁴; le modifiche apportate alla disciplina penalistica delle forme di maltrattamento (prima con la legge n. 473/1993 e poi con la n. 189/2004); il principio di protezione sancito a livello europeo, prima nel 1997 con il Protocollo di Amsterdam sul benessere degli animali, poi nel 2009 con l'art. 13 del Nuovo Trattato dell'Unione europea sul rispetto degli animali in quanto esseri senzienti; l'evoluzione della legislazione speciale concernente le principali forme di utilizzo degli animali (sperimentazione, allevamento, trasporti, macellazione, caccia, ecc.). E tuttavia si è trattato di un'evoluzione tutt'altro che lineare, ancora oggi intrisa di contraddizioni e di previsioni normative ambigue, se non palesemente illegittime, che lasciano aperti varchi insidiosi a involuzioni normative e interpretazioni altalenanti⁵.

Dunque sì, una funzione innanzitutto riassuntiva può senz'altro riconoscersi ed anche apprezzarsi nella riforma in esame; ma, affianco a questa, le lacune e le contraddizioni ancora presenti dimostrano – ed anzi reclamano – l'esistenza di ampi margini di innovatività e la necessità di esplorarne i sentieri.

Del resto, a voler ben guardare al fondo delle revisioni costituzionali, anche quelle apparentemente più remissive nella loro riassuntività difficilmente riescono ad esaurirsi in un mero bilancio: dischiudere il livello costituzionale non è mai operazione neutra, per l'insieme di implicazioni che – nel bene o nel male – oggettivamente ne derivano nell'architettura complessiva dei poteri e dei percorsi di attuazione delle norme costituzionali, talvolta anche in modo non prevedibile al momento della riforma.

Ne è un esempio il principio di sussidiarietà orizzontale introdotto nel 2001 con la riforma dell'art. 118, ult. co. All'epoca fu opinione diffusa che si trattasse di costituzionalizzare un principio divenuto fondante di un assetto già esistente e riconducibile al ruolo svolto dal Terzo settore, in coerenza evolutiva col più generale principio di solidarietà contenuto nell'art. 2 Cost. e con quello più specifico previsto nell'art. 38 Cost. sulla collaborazione pubblico/privato, poi normato dalla legge n. 328/2000. Ma un'evoluzione ben più articolata e in gran parte impreveduta doveva aprirsi al già vigente principio di sussidiarietà orizzontale in virtù del suo ingresso in Costituzione e del suo riferimento a tutti i livelli istituzionali⁶: ciò ha infatti consentito l'attuazione diretta del paradigma sussidiario da parte dei Comuni senza bisogno dell'intermediazione legislativa, e quindi l'approvazione – a partire dal 2014 – dei regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni e l'introduzione di un istituto inedito nel panorama dell'agire amministrativo (i patti di collaborazione). Non solo, ma questo modello di attuazione del principio di sussidiarietà ha progressivamente travalicato l'ambito locale, cominciando a

⁴ Cass. pen., sez. III, 27 aprile 1990, n. 6122, la quale ha recepito – vale la pena di ricordarlo – la rivoluzionaria sentenza di Pret. Amelia, 7 ottobre 1987, in *Riv. pen.*, 2, 1988, 167ss.

⁵ Per richiami più ampi all'evoluzione normativa e giurisprudenziale della tutela degli animali, con particolare riferimento alle forme del maltrattamento, sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *La tutela penale degli animali: problemi e prospettive*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale – Trattato di biodiritto* diretto da S. RODOTÀ, P. ZATTI, Milano, 2012, 629ss.; ID., *I travagliati percorsi della normativa sulla tutela penale degli animali: la legge n. 188 del 2004*, in *Studium Iuris*, 2005, 10ss.

⁶ Art. 118, IV comma, Cost.: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».



diffondersi anche a livello regionale (v. le leggi n. 71/2020 Toscana e n. 10/2019 Lazio), fino ad essere assunto nel nuovo Codice del Terzo settore e ad essere riconosciuto dalla Corte costituzionale nella importante sent. n. 131/2021.

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui pure fu apertamente riconosciuta e valorizzata l'opportunità proprio in quanto riforma di consolidamento, ha consentito in realtà un percorso di attuazione costituzionale assai innovativo e fecondo, con particolare riferimento ai principi di solidarietà e partecipazione politica, economica e sociale di cui agli artt. 2 e 3 Cost: principi tanto forti sul piano valoriale in quanto fondanti del modello di democrazia sociale voluto dai Costituenti, quanto fragili sul piano della portata precettivo-normativa. Aver portato il riconoscimento della sussidiarietà orizzontale dal piano della legislazione ordinaria a quello dei principi costituzionali ha consentito un percorso attuativo altrimenti impossibile, perché ha fondato una competenza che sia gli enti territoriali sia i cittadini (singoli e associati) possono agire direttamente⁷; e ha consentito la costruzione di un pezzo estremamente innovativo dell'ordinamento giuridico quale quello che gradualmente sta prendendo forma e che, vale la pena di dirlo, sta divenendo oggetto di studio e imitazione in altri Paesi⁸.

Una cosa, però, sono le potenzialità e possibilità quasi sempre insite in una riforma costituzionale; altra cosa è la volontà politica di esplorare effettivamente quelle potenzialità e – soprattutto – la direzione che si intenda imprimere concretamente alle relative possibilità.

Dunque qualunque tipo di riforma costituzionale impone di non lasciarne le potenzialità sulla carta e di salvaguardarne la portata innovativa attraverso l'esplorazione delle sue indicazioni concrete. Ciò vale a maggior ragione in ambiti come quello della tutela degli animali, dove le regressioni e contro-tendenze sono sempre in agguato in ragione dell'antagonismo strutturale fra interessi umani e interessi animali e della conseguente delicatezza dei bilanciamenti chiamati in gioco: in questo ambito, la ricerca e valorizzazione delle indicazioni attuative contenute nella riforma è non solo particolarmente importante ma, direi, indispensabile.

2. La riforma consolida il principio della tutela diretta dell'animale come soggetto in sè

Il testo di riforma infine approvato ha molto opportunamente abbandonato l'ipotesi, prevista in alcuni dei disegni di legge costituzionale in esame in Parlamento, di ricomprendere gli animali nei concetti di fauna e/o di biodiversità: il rilievo che gli animali indiscutibilmente rivestono anche in quanto fauna viene finalmente diversificato dal rilievo che essi hanno in sé, come esseri viventi singolarmente considerati; analogamente, si differenzia e si specifica il rilievo che gli animali assumono anche per il concetto di biodiversità, rispetto al quale essi si pongono insieme agli esseri umani quali componenti interdipendenti di un ecosistema che ricerca negli equilibri della convivenza fra gli uni e gli altri le garanzie di una vita sostenibile (anche per le future generazioni di specie viventi).

⁷ Nell'ambito dell'ormai amplissima bibliografia, v. per tutti G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 1997, 29ss.; Id., *Amministrazione e società: il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2017, 43ss.

⁸ V. ad esempio, da ultimo, D. CIAFFI, *L'amministrazione condivisa arriva in Francia!*, in *www.labsus.org*, 31 maggio 2022.





Dunque gli animali vengono riconosciuti quali destinatari di forme di tutela diretta. Affermando che «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali», il nuovo art. 9 Cost. attesta il definitivo superamento della visione antropocentrica, almeno sul piano della cultura costituzionale: già avvenuto a livello di legislazione ordinaria con la riforma delle fattispecie di maltrattamento, e pur con il permanere delle ambiguità e contraddizioni di cui rammenterò in seguito, questo superamento approda anche nell'impianto costituzionale. Un approdo che corre del resto parallelo a quello disegnato per l'ambiente, anch'esso ora esplicitamente tutelato non in quanto strumentale al benessere del singolo o della collettività ma in sé, in quanto bene comune⁹.

Aver sganciato la tutela degli animali dalla tutela di qualsiasi altro bene (ambiente, fauna, biodiversità, ecc.), e averne fatto oggetto di tutela diretta, rende implicito il loro riconoscimento come esseri senzienti.

Alcuni dei disegni di legge di riforma dell'art. 9 Cost. avevano in effetti previsto espressamente tale qualificazione: si veda ad esempio il PDL C.15/2018 (Brambilla), ove si proponeva l'aggiunta di un comma ai sensi del quale «Gli animali sono esseri senzienti e la Repubblica ne promuove e garantisce la vita, la salute e un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche». Si tratta di espressioni che certamente intendevano esplicitare in modo forte il senso di questa riforma, affiancando il principio della dignità dell'animale a quello della dignità della persona già sancito nell'art. 3 Cost., ed equiparandoli nel medesimo diritto ad una vita degna, pur con le gradazioni di tutela derivanti dai necessari bilanciamenti. La formula infine approvata, con l'abbandono di ogni riferimento alla senzietà degli animali, è stata letta da taluno come un «confuso compromesso al ribasso»¹⁰; altri vi hanno visto la scelta di una «via intermedia» fra la qualificazione espressa come esseri senzienti e la ricomprensione nella fauna¹¹.

In realtà mi pare che il compromesso o la via intermedia appaiano tali sono a una prima lettura del dato puramente lessicale, e che ben altro e tutt'altro che compromissorio sia ciò che deriva dalla previsione della tutela diretta degli animali, tanto più se associata alla previsione della riserva di legge statale (v. *infra*, par. 6).

Leggendo in controtuce o, se si vuole, ragionando *a contrario*, appare evidente che soltanto l'assunzione della soggettività degli animali quali esseri viventi sensibili alle forme della sofferenza (fisica, psichica, meccanica, ambientale) – e dunque titolari di interessi meritevoli di protezione – può fondare un principio di tutela diretta, ulteriore e diversa dalle forme di tutela indiretta che derivano dal fatto che gli animali assumono rilievo anche per il soddisfacimento di molti interessi umani. Se è vero che spesso anche la forma è sostanza, tuttavia in questo caso l'espressa qualificazione degli animali come esseri senzienti ben poteva considerarsi superflua perché ormai ampiamente consolidata non soltanto nelle cognizioni scientifiche, ma anche nella legislazione degli ultimi decenni che su tali cognizioni ha fondato un sistema di tutela diretta via via più evoluto rispetto alle varie forme di sofferenza.

⁹ G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in www.osservatorioaic.it, 4 febbraio 2020, 67ss.

¹⁰ Così ad esempio F. RESCIGNO, *Memoria per l'Audizione dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato concernente la discussione dei disegni di legge costituzionali volti alla modifica dell'articolo 9 in tema di ambiente e tutela degli esseri animali*, in www.osservatorioaic.it, 7 gennaio 2020.

¹¹ Così ad esempio G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2021, 460ss.





Basti qui ricordare che, superate la pregiudiziale cartesiana e l'antimentalismo estremo del *behaviorismo*, in campo scientifico è considerata ormai pacifica la presenza negli animali (escluse talune specie collocate nei gradini più bassi della scala evolutiva) di livelli differenziati di soggettività, quantomeno di un livello minimo fondato sulla sensibilità, quale "zona" della dimensione non cognitiva che non è più mera sensazione ma comincia a coinvolgere l'emotività. La principale implicazione di tale livello di soggettività è, evidentemente, la capacità di provare non solo dolore meramente fisico bensì anche forme più complesse di sofferenza. Non solo, ma le sempre più complesse indagini che a partire dalla metà dell'800 sono state compiute nei campi dell'etologia e della psicologia animale in ordine ad una possibile dimensione psichica e cognitiva negli animali, attraverso lo studio della fisiologia del cervello, della memoria, dell'apprendimento, del comportamento e soprattutto della comunicazione, hanno portato alla prospettazione di un modello esplicativo della soggettività animale che, pur non accedendo alla sfera dell'autocoscienza, si articola in menti di varia complessità, anche nell'ordine del pensiero e della consapevolezza (quantomeno nelle specie superiori)¹².

Conclusioni di questo tipo sono divenute il fondamento per il riconoscimento degli animali quali centri di imputazione di una sfera di interessi fondamentali, quantitativamente e qualitativamente connessi al livello più o meno complesso di soggettività di cui sono portatori: tra questi, certamente, l'interesse a vivere in condizioni di benessere e a non provare dolore e sofferenza inutilmente. E sono questi interessi fondamentali che hanno titolo sufficiente per legittimare forme di tutela giuridica, anche penalistica¹³.

Quello infine approvato appare pertanto come un testo asciutto ma rigoroso, che rinuncia agli orpelli e affida la sostanza della questione ai due elementi più forti e univoci dello strumentario giuridico: la tutela diretta e la riserva di legge statale¹⁴.

Non possono dunque esservi dubbi sul fatto che la soggettività animale, già oggetto di tutela nella legislazione ordinaria (in particolare penale), sia oggi riconosciuta anche a livello costituzionale: in particolare si accoglie in Costituzione l'assunto per cui la soggettività è caratteristica che pertiene agli esseri viventi non in quanto umani bensì in quanto senzienti; e dunque è caratteristica non solo umana, in quanto basata su livelli diversi di sensibilità.

¹² Su questi aspetti, e per un loro approfondimento, v. già A. VALASTRO, *Il maltrattamento di animali. Soggettività, Costituzione e tutela penale*, Torino, 1996; ID, *Spunti per una riflessione sull'uccisione ingiustificata di animali*, in MANNUCCI A., TALLACCHINI M. (a cura di), *Per un codice degli animali*, Milano, 2001, 95ss.; ID, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2006, 67ss.; ID., *La tutela penale degli animali e l'ammissibilità delle sentenze manipolatrici in campo penale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 5, 1995, 3746ss.; ID., *La tutela penale degli animali: problemi e prospettive*, cit. Questo concetto di soggettività animale è stato in seguito ripreso con ampiezza di analisi, fra i costituzionalisti, soprattutto da F. RESCIGNO, *Memoria per l'Audizione*, cit.; ID., *I diritti degli animali. da res a soggetti*, Torino, 2005.

¹³ G. FIANDACA, *Prospettive possibili di maggiore tutela penale degli animali*, in A. MANNUCCI, M.C. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, 86-87, il quale ricorda che l'evoluzione delle dottrine penalistiche del bene giuridico ha portato al «superamento del paradigma vetero-illuministico del diritto soggettivo come tipico oggetto di tutela».

¹⁴ In senso analogo A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica – La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *www.senato.it*: «ciò che davvero è fondamentale è stabilire il tono costituzionale del valore della protezione degli animali, lasciando alla politica legislativa il compito di specificarne la sagoma, a seconda delle specifiche esigenze di contesto».





Né è privo di significato il fatto che la possibilità di introdurre la definizione degli animali come esseri senzienti si fosse già posta in occasione degli analoghi tentativi di riforma costituzionale avanzati nei primi anni 2000: nel dibattito che ne scaturì, e nelle relative audizioni che anche in quell'occasione furono realizzate, la questione relativa all'opportunità di inserire in Costituzione il riconoscimento espresso della soggettività animale fu ampiamente discussa¹⁵. Dunque non è un terreno vergine quello su cui ci si è mossi questa volta, né la forza dei risultati conseguiti sembra potersi sminuire in ragione dell'asciuttezza lessicale o doversi al contrario considerare come sfuggita alla penna del legislatore costituzionale. Quest'ultima potrebbe essere (e probabilmente sarà) la tentazione di quanti, pur salutandoci con favore l'inserimento degli animali in Costituzione ed anzi incoraggiandone la qualificazione espressa come esseri senzienti, si affretta poi in letture rassicuranti che non impediscano «l'ordine naturale» del rapporto uomo-animale, «che continuerebbe ovviamente a seguire il suo corso: detto con una suggestione, il cacciatore continuerebbe ad inseguire la propria selvaggina così come il leone la gazzella»¹⁶. Di là dall'equivoco di un paragone mal posto fra la caccia degli animali e quella dell'uomo, e fra il bisogno di cibarsi e le attività economico-industriali destinate all'alimentazione, il riferimento all' "ordine delle cose" occhieggia pericolosamente quale fantasma di quelle ambiguità che ancora oggi sono alla base delle forme peggiori di maltrattamento, più difficilmente punibili proprio perché nascoste nelle pieghe di attività in sé lecite.

Per scongiurare i danni di questi fantasmi occorrono previsioni costituzionali rigorose e univoche, più che formule altisonanti ma più facilmente aggirabili.

3. (segue) ... e privilegia il principio di responsabilità alla proclamazione dei diritti

Nel senso appena detto, un altro orpello che il testo di riforma costituzionale ha tralasciato è il riconoscimento di diritti in capo agli animali.

È questo un tema di sicuro impatto, che esercita sempre un certo fascino e che ha raccolto molto favore in epoche più risalenti: è infatti innegabile che il dibattito sulla configurabilità di veri e propri diritti in capo agli animali può svolgere un ruolo niente affatto trascurabile, per l'importante funzione simbolico-evocativa connessa alla figura del diritto soggettivo e il rafforzamento della cultura del rispetto cui essa può contribuire.

Pur tuttavia questo tema ha visto progressivamente scemare la propria rilevanza, per lo scarso contributo che si è rivelato in grado di offrire sul piano degli strumenti concreti di tutela.

Del resto non è affatto un caso che la prospettiva dei diritti appaia oggi sempre più riduttiva e fuorviante anche in riferimento agli esseri umani, rispetto ai quali da più parti si stigmatizza la retorica di un universalismo giuridico dei diritti che ha finito per confinarli entro un giurisdizionalismo senza garanzia, annullandone la dimensione sociale e riducendo ogni ipotesi di conflittualità alla dimensione

¹⁵ In questo senso v. ad esempio PDL C-705/2001 («Le specie animali non umane hanno pari diritto alla vita e ad un'esistenza compatibile con le proprie caratteristiche biologiche. La Repubblica riconosce tutti gli animali come soggetti di diritto. Promuove e sviluppa servizi ed iniziative volti al rispetto degli animali e alla tutela della loro dignità»).

¹⁶ D. PORENA, *Audizione del 24 ottobre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532 recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in www.senato.it.





individualistica del singolo (o al massimo di un gruppo) che protesta e si rivolge a un tribunale, neutralizzando la dimensione solidaristica della convivenza.

Da più parti oggi si lamenta il fatto che i diritti sono stati «lasciati soli»¹⁷ da politiche che non hanno saputo calarli nei contesti reali delle condizioni materiali dell'eguaglianza sostanziale e della giustizia sociale, come volevano l'art. 2 e il secondo comma dell'art. 3 Cost. La storia dei settant'anni di attuazione costituzionale, ma anche quella precedente, hanno ampiamente dimostrato che la conquista formale della qualificazione di un interesse come diritto non è garanzia in sé della conseguente conquista di forme di tutela sostanziale.

Le battaglie per il soddisfacimento dei bisogni reali sono paradossalmente assai più impervie di quelle per il riconoscimento dei diritti formali, perché giocate sul piano dell'effettività e dei tradimenti delle formule garantiste pur previste sulla carta. E mentre negli ultimi decenni le Carte dei diritti hanno continuato a proliferare con previsioni ambiziose e generose di c.d. "nuovi diritti", deludente è stata la parallela costruzione di solidi doveri di tutela.

Già Piero Calamandrei, osservatore attento e preoccupato delle dinamiche di inveramento del nuovo ordinamento costituzionale, insisteva nell'ammonire sulla centralità dei diritti sociali quali cartine di tornasole del sistema democratico, affermandone la priorità rispetto ai diritti civili e politici perché più intimamente legati ad una solida impalcatura di doveri e responsabilità volti al soddisfacimento dei bisogni.

È, questo, il «costituzionalismo dei bisogni» di cui ha parlato Stefano Rodotà¹⁸; o il costituzionalismo dei doveri di cui ha parlato Norberto Bobbio. Quest'ultimo, ormai anziano, ebbe addirittura a dire, a proposito del suo famoso *L'età dei diritti*, che se avesse potuto tornare indietro non lo avrebbe scritto perché aveva dovuto constatare nella sua lunga vita come i diritti siano stati spogliati e disinnescati laddove le domande più esigenti poste dall'esistenza non arrivano. Bobbio disse che avrebbe dovuto scrivere piuttosto *L'età dei doveri*, per agganciare la dignità dell'esistenza alla materialità dei bisogni, delle condizioni materiali del vivere¹⁹. Solo un costituzionalismo che guarda in faccia i bisogni situati e concreti, che si misura con l'ingiustizia dei rapporti reali, può ambire a definirsi tale²⁰.

In un panorama siffatto, non appare per nulla riduttiva la riforma dell'art. 9 Cost. laddove, rinunciando all'enfasi illusoria della proclamazione di diritti in capo agli animali, ha optato asciuttamente per un sistema di tutela fondato su doveri di protezione e principio di responsabilità.

¹⁷ G. PRETEROSSÌ, *Residui, persistenze e illusioni: il fallimento politico del globalismo*, in *Scienza&Politica*, 57, 2007, 106. V. anche, attuali più che mai, le incisive riflessioni di P. BARCELLONA, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Troina (EN), 2001.

¹⁸ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 94ss. V. anche *Il terribile diritto – Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1981; e poi in *La vita e le regole*, Milano, 2006.

¹⁹ Lo ricorda G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 3.

²⁰ Il paradosso dei diritti è ben scolpito da G. ZAGREBELSKY, op. cit., laddove egli afferma senza veli che «la rivendicazione di diritti, invece che promuovere diversità e diversificazione, spinge all'uniformità e all'omologazione. Sembra libertà ma è diversificazione funzionale. Ciò che è disfunzionale è messo ai lati, destinato all'oblio» (pp. IX-X); e che i diritti nascondono ahimè in se stessi «un veleno che contraddice gli intenti proclamati e giustifica chi li assume formalmente per violarli sostanzialmente. I diritti hanno un doppio lato, uno benefico e uno malefico, e il guaio è che il lato malefico sta nelle mani dei potenti, mentre il lato benefico è spesso in man agli impotenti» (7-8).





Quest'ultimo principio manifesta sempre più fortemente la propria centralità, per gli animali come per gli umani e per l'ecosistema tutto, in quanto fondamento di un'etica del rispetto e di un governo solidaristico della convivenza che ne fa criterio di giustificabilità e proporzionalità dei sacrifici imposti.

Le riflessioni più recenti e ormai consolidate sono giunte a fondare la meritevolezza di tutela degli interessi animali sulle categorie della capacità e della responsabilità piuttosto che dei diritti: gli elementi emersi dalle tesi più evolute sul benessere animale, unite al quadro teorico che scaturisce dall'etologia cognitiva, hanno consentito «di produrre un'idea forte di responsabilità» quale «nozione-guida di una riforma sistematica dei rapporti con il mondo animale»²¹.

In base a questa nuova etica della responsabilità, il dover essere degli interessi meritevoli di tutela genera un dover fare nei soggetti chiamati ad averne cura, in quanto situati in posizione di potere (e dunque di influenza) rispetto ai primi. Il concetto di responsabilità viene così declinato in una dimensione nuova, che riguarda innanzitutto «la determinazione del da farsi» in ragione di ciò che rientra nell'ambito di influenza del proprio potere, e solo successivamente «la resa dei conti *ex post facto* per quanto è stato compiuto»²²; il criterio di valutazione dell'azione diviene quello della «giustificabilità», il quale determina una sorta di inversione dell'onere della prova in ordine alla giustificazione «culturalmente sufficiente» delle sofferenze inflitte²³.

Non è difficile avvertire, in queste riflessioni, l'eco del più ampio dibattito che anima le moderne società democratiche in ordine alla riclassificazione analitica degli interessi e dei bisogni sottostanti l'agenda delle politiche pubbliche, a dimostrazione – ove ve ne fosse bisogno – della comunanza di destino che lega la specie umana e le altre specie animali. Tali impostazioni, su cui convergono aree di pensiero non solo giuridiche ma anche filosofiche ed economiche, da tempo segnalano i limiti dell'approccio e del linguaggio basati sui diritti e pongono l'accento sul concetto di capacità, quale chiave di rilettura dei principi costituzionali che concentri l'attenzione sulle effettive capacità dei singoli e sulle concrete opportunità di realizzare i propri interessi fondamentali.

L'«etica delle capacità»²⁴ si fonda sul riconoscimento del valore intrinseco di ogni essere vivente, e sulla conseguente definizione di criteri morali che devono orientare le politiche. Al centro di questi criteri è la dignità, che si sostanzia attraverso clausole di libero sviluppo delle capacità individuali, riferite tanto alle necessità fondamentali quanto alle condizioni ambientali che consentono la realizzazione delle potenzialità dell'individuo.

Ebbene, la dimensione della dignità come valore intangibile della vita di per sé considerata e come aspirazione alla piena realizzazione dell'individuo è elemento fondante del Costituzionalismo. Nell'art. 3 Cost., comma 2, essa è riferita in modo espresso alla persona umana, ma in quanto concernente beni essenziali fondamentali essa non può non predicarsi anche per gli animali, in quanto esseri sensibili dotati di soggettività naturale e portatori di interessi, abilità, emotività, potenzialità.

²¹ M.C. TALLACCHINI, *Appunti di filosofia della legislazione animale*, in A. MANNUCCI, M.C. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, 36. Sulle implicazioni della nozione di soggettività sul piano etico, v. LOMBARDI VALLAURI, *Abitare pleromaticamente la Terra*, in Id. (a cura di), *Il meritevole di tutela*, Milano, 1990, LXXVII ss.

²² H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Torino, 1993, 117-118.

²³ V. POCAR, *Gli animali non umani*, Bari, 2005.

²⁴ Su cui v., in particolare, A. SEN, *Scelta, benessere, equità*, Bologna, 2006; M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002.





La costituzionalizzazione del principio di tutela diretta degli animali ha inteso sancire definitivamente e in modo non equivoco questo assunto. Ne discende la doverosa declinazione giuridica che, come per gli esseri umani, costruisce garanzie di tutela e di realizzazione della dignità, attraverso il paradigma della responsabilità.

Ma la riflessione sul principio di responsabilità verso gli animali è debitrice anche delle complesse impalcature giuridiche che gli ordinamenti hanno costruito intorno al concetto di persona: come è noto, questo è termine che viene usato per indicare anche enti privi della fisicità e della soggettività naturale, ma dei quali pur tuttavia si riconosce la realtà fenomenologica di autonomi centri di imputazione di interessi²⁵; mentre l'incapacità di agire che affligge gli esseri umani impossibilitati a provvedere autonomamente al soddisfacimento dei propri interessi fondamentali viene superata attraverso forme speciali di rappresentanza legale, volte ad integrarne o addirittura sostituirne la volontà²⁶.

Il destinatario fondamentale della norma giuridica è il soggetto portatore dell'interesse e non il soggetto dell'azione: condizione per essere destinatari di tutela giuridica è cioè il fatto di essere portatori di interessi rispetto a beni funzionali all'esistenza (interessi di complessità variabile in relazione al livello di soggettività naturale), e non anche la capacità di agire (rilevante soltanto per la titolarità di doveri).

Vale la pena di osservare come la riflessione sul principio di responsabilità abbia scalfito l'involucro di categorie tradizionalmente antropocentriche quali quelle di persona e di capacità ben più di quanto non siano riuscite a fare le più dirompendi teorie dei diritti animali, come dimostra – ad esempio – il riconoscimento della legittimazione processuale alle associazioni di tutela degli animali; né ciò può stupire, ove si pensi a quanto già osservato più sopra sul fatto che la stessa logica del rispetto e della responsabilità è oggi invocata per integrare l'insufficiente logica dei diritti nel governo della diversità, della multiculturalità, della sostenibilità ambientale ed economica della vita sul pianeta.

4. L'inserimento della tutela degli animali tra i «Principi fondamentali» stabilizza i punti di arrivo dell'evoluzione normativo-giurisprudenziale e sposta l'asse del bilanciamento

Il riconoscimento della obbligatorietà di un sistema di tutela diretta degli animali in quanto esseri senzienti è stato inserito nella Parte I della Costituzione e, nell'ambito di questa, fra i primi articoli, cioè tra i «Principi fondamentali».

Anche di questo dato occorre esplicitare, e salvaguardare, le ricadute. E non senza ricordare, per inciso, che lo stesso approdo tra i Principi fondamentali è valso all'ambiente: inserito per la prima volta con la riforma del 2001 nel Titolo V della Parte II della Costituzione, in particolare nell'art. 117 fra le materie di competenza legislativa esclusiva statale, anch'esso viene ora riconosciuto tra i principi fondamentali,

²⁵ Per una riflessione sulla reale portata del concetto di persona e sulla sua inadeguatezza a fornire un valido criterio di differenziazione/separazione tra umani e non umani, v. ancora le suggestive pagine di M. MIDGLEY, *Cos'è una persona*, in P. SINGER (a cura di), *In difesa degli animali*, Roma, 1987, 82, la quale osserva che «Ciò che accomuna noi esseri umani a tutte le creature viventi e da loro diritto ad una considerazione basilare, non è sicuramente la capacità intellettuale ma una comunanza emotiva».

²⁶ Per la riflessione che muove dall'accostamento degli animali ai c.d. «umani marginali», v. T. REGAN, *I diritti animali*, Milano, 1990.





in una sorta di percorso a ritroso che recupera – saldandoli – i punti fermi di un tema emerso nel tempo in tutta la propria complessità e centralità.

I Principi fondamentali sono quelli che la Corte costituzionale ha precisato essere i «valori supremi dell'ordinamento», sottratti anche al potere di revisione costituzionale se non per modifiche *in melius*, volte a rafforzarne o ampliarne le garanzie ma non a ridurle²⁷.

Questo dato, che la giurisprudenza costituzionale ha ribadito nel tempo, va ora letto in tutto il suo rigore anche per ciò che ne consegue rispetto al principio della tutela diretta degli animali. Ciò significa che il rafforzamento delle garanzie introdotte nell'art. 9 non si limita al fatto in sé dell'inserimento degli animali in una Carta costituzionale che sino ad oggi non li contemplava: limitarsi a questo dato sarebbe, sì, assecondare il rischio di una riforma di facciata, dal momento che le disposizioni costituzionali non sono quasi mai autoapplicative (salvo rarissime eccezioni, come nel caso della previsione del numero dei membri di un organo).

Il portato della riforma *in melius* sta ben più in profondità, e cioè nella stabilizzazione dei punti più avanzati dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale avvenuta nell'ambito in questione.

Con riferimento all'ambiente ciò è affermato esplicitamente nelle relazioni di accompagnamento ad alcuni dei disegni di legge di revisione, poi confluiti in quello approvato, ove si afferma che obiettivo della costituzionalizzazione è assicurare una garanzia non inferiore a quanto già assicurato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Ciò perché, sebbene l'ambiente fosse già pacificamente riconosciuto quale bene giuridico che trova la propria fonte genetica direttamente nella Costituzione considerata dinamicamente come diritto vigente e vivente²⁸, ha prevalso la consapevolezza che è assai rischioso continuare ad affidare alla sola giurisprudenza (per quanto di rango costituzionale) l'evoluzione di concetti e valori fondamentali.

Lo stesso obiettivo non può non valere, evidentemente, per la tutela degli animali, rispetto ai quali si tratta di stabilizzare ed assicurare garanzie non più inferiori a quelle più alte che negli anni sono state raggiunte: in questo caso il riferimento è essenzialmente alla giurisprudenza di legittimità e di merito, oltre che alla legislazione.

Ebbene, il fatto che questa indicazione di stabilizzazione al rialzo degli assi portanti della tutela degli animali provenga ora dalla Carta costituzionale, e non sia più solo un auspicio affidato alla sensibilità del legislatore o magistrato di turno, ha ricadute pratiche precise poiché sposta l'asse del bilanciamento tra interessi umani e interessi animali.

Sta tutto qui, a ben vedere, il nocciolo della questione. La difficoltà di costruire garanzie condivise e stabili di tutela degli animali deriva dalla ineliminabile ambivalenza che li vede al contempo come soggetti e oggetti: da un lato, esseri senzienti meritevoli di vita dignitosa in commisurazione al proprio livello di sensibilità; dall'altro, oggetti di utilizzo da parte dell'essere umano per il soddisfacimento di propri interessi. Ogni forma di innalzamento della tutela degli animali è una autolimitazione che l'essere umano deve decidere di darsi rispetto ai modi e agli ambiti di utilizzo degli animali; ed è una lente di ingrandimento puntata sulla categorizzazione di quegli interessi (vitali, ludici, ecc.), che ne scandaglia e ne mette in discussione l'ordine di rilevanza e di meritevolezza rispetto alla giustificabilità dei sacrifici imposti.

²⁷ Si veda per tutte la nota sentenza n. 1148/1988.

²⁸ V. per tutte Cass. Civ., sez. III, 3 marzo 1998, n. 1087.





Ora, se è vero che la sede fisiologica e prioritaria del bilanciamento fra diritti o interessi meritevoli di tutela è quella legislativa, sempre orientata dal quadro dei principi e valori costituzionali (quando ci sono), in materia di tutela degli animali l'asse del bilanciamento è stato lasciato sino ad oggi prevalentemente al diritto giurisprudenziale. È vero che l'evoluzione legislativa degli ultimi vent'anni è stata nel complesso abbastanza significativa. Tuttavia se le innovazioni sono state più decise rispetto alle forme di maltrattamento più eclatanti perché gratuite e palesemente inutili (e rispetto alle quali un problema reale di bilanciamento di interessi in realtà non si pone), esse sono risultate invece fortemente compromissorie – quando non rinunciarie – rispetto alla più delicata questione dei limiti da porre alle attività di utilizzo degli animali: quali attività considerare lecite e quali no perché basate su interessi umani non sufficienti a giustificare il sacrificio di interessi animali vitali; quali limiti imporre ai modi di trattamento degli animali nell'ambito delle attività in sé lecite, al fine di evitare o ridurre il più possibile la sofferenza degli stessi.

Questo tipo di valutazioni, in particolare la seconda, è stata svolta principalmente dal diritto giurisprudenziale, chiamato a sciogliere di volta in volta, nei casi di specie, i conflitti fra interessi e i dubbi interpretativi lasciati aperti dalle norme: la forza impressa al principio di tutela diretta degli animali dal suo inserimento tra i principi fondamentali della Costituzione impone ora di riportare l'asse principale del bilanciamento sul piano della politica legislativa di carattere generale.

5. (segue) In particolare, la verifica di tenuta delle clausole derogatorie

Oltre alla necessità di invertire il rapporto fra politica legislativa e diritto giurisprudenziale, riportando la prima alla propria fisiologica funzione trainante, l'inserimento del principio di tutela diretta degli animali fra i Principi fondamentali ha una seconda importante ricaduta: gli interessi animali entrano nel grande quadro costituzionale degli interessi meritevoli di tutela e delle garanzie del loro bilanciamento (accanto agli interessi umani); e ciò impone al legislatore un uso più accorto e rigoroso dei criteri di proporzionalità e giustificabilità, oltre che una verifica costante della coerenza complessiva del panorama legislativo in tema di tutela degli animali nei vari ambiti in cui questa viene in gioco.

Questa esigenza appare particolarmente evidente e urgente sul fronte della legislazione penale, la quale ha scontato nel tempo ostacoli e ritardi ben maggiori rispetto ad altri settori dell'ordinamento giuridico: qui, come si è detto, la duplicità e ambivalenza del rapporto fra interessi umani e interessi animali – convergenti nei rapporti di compagnia e confliggenti nei rapporti di sfruttamento –, ha influito pesantemente sulle dinamiche del bilanciamento.

L'accoglimento per lungo tempo di una nozione soggettivistica del concetto di "crudeltà" ha fondato uno dei principali fraintendimenti su cui è stato edificato il sistema di tutela penale. In particolare, la rigida distinzione tra forme di crudeltà gratuita e forme di utilizzo legittimo degli animali ha portato a ritenere, *sic et simpliciter*, inammissibili le prime e ammissibili le seconde: il concetto di maltrattamento è stato riferito essenzialmente alle prime, equiparandolo di fatto a quello di incrudelimento; mentre per le attività che prevedono l'utilizzo degli animali, in quanto giudicate dall'ordinamento necessarie per la realizzazione di interessi umani, la liceità delle stesse è stata di fatto considerata come causa di giustificazione estensibile *ipso jure* alle modalità di trattamento dell'animale.



Queste due forme di equiparazione (fra crudelimento e maltrattamento, e fra liceità delle attività di sfruttamento e liceità delle modalità di trattamento degli animali), non sono state mai formalmente esplicitate ma sono chiaramente ravvisabili nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale; e hanno di fatto impedito, per lungo tempo, di estendere la disciplina penalistica del maltrattamento anche alle ingiustificate sofferenze procurate agli animali nell'ambito di attività di per sé lecite.

Una tale situazione non è venuta meno neanche quando le varie forme di sfruttamento degli animali hanno cominciato ad essere disciplinate dalle leggi di settore, soprattutto su impulso dell'Unione europea: sono stati introdotti vincoli, limiti e divieti in ordine alle modalità di trattamento degli animali, finalmente sganciando e restringendo la liceità di queste rispetto alla liceità delle relative attività; ma alle violazioni di quelle prescrizioni è stato collegato un giudizio di disvalore assai più blando rispetto a quello sottostante i reati di crudelimento, come dimostra il frequente ricorso alla sanzione amministrativa. Se poi tutto ciò viene messo in relazione alla perdurante mancanza di un formale collegamento fra la legislazione speciale di disciplina delle attività di sfruttamento degli animali e le norme del codice penale in tema di maltrattamento – sanata infine, ma solo in parte, con la legge n. 189/2004 –, appare evidente lo strabismo di un legislatore che tende a procedere su binari paralleli, incapace di una visione di insieme.

Di questo insieme di paradossi e ambiguità è espressione emblematica la vicenda normativa delle fattispecie di maltrattamento, che sembrano non riuscire a liberarsi dalle ambiguità di fondo che le permeano, le quali mutano nel tempo ma mai si dissolvono integralmente: dapprima mera contravvenzione volta a tutelare il “comune sentimento di pietà verso gli animali”, il maltrattamento è stato in seguito elevato a delitto e articolato in una pluralità di fattispecie nell'ambito del nuovo Titolo IX-*bis* del Libro II del codice penale (artt. 544-*bis*/art. 544-*sexies*). Ma a dispetto dei numerosi elementi positivi, permangono ambiguità, lacune e incongruenze che rischiano di minare pesantemente l'effettività concreta del sistema di tutela penale.

La presenza, oggi, di un principio di portata costituzionale impone di tornare a riflettere sulla coerenza complessiva di quel sistema, alzando il livello della ragionevolezza necessaria non solo e non tanto rispetto alle forme di crudeltà gratuita quanto soprattutto sul piano dei limiti alle attività umane di utilizzo degli animali. È questo il punto di ricaduta nevralgico della riforma, e sarà questa la cartina di tornasole della sua attuazione effettiva.

In particolare, la stabilizzazione dei punti più alti dell'evoluzione giurisprudenziale impone di tenere fermo, da un lato, l'articolato concetto di maltrattamento elaborato a partire dalla citata sentenza della Cassazione n. 6122/1990²⁹; dall'altro, il raccordo fra questo concetto di maltrattamento e le

²⁹ In tale sentenza, pur relativa alla fattispecie di maltrattamento nella sua precedente formulazione, la Cassazione ebbe ad affermare che «In via di principio il reato di cui all'art. 727 del codice penale... tutela gli animali in quanto autonomi esseri viventi, dotati di sensibilità psico-fisica e capaci di reagire agli stimoli del dolore, ove essi superino una soglia di normale tollerabilità». Secondo questa prospettiva, la tutela penale apprestata dal codice doveva d'ora in poi intendersi come «rivolta agli animali in considerazione della loro natura»; mentre il sentimento umano di pietà perdeva il carattere di oggetto primario della tutela, collocandosi accanto al nuovo oggetto giuridico in posizione secondaria. L'asse del bilanciamento fra interessi umani e interessi animali si spostava, così, in modo significativo: non solo si giungeva a ritenere punibili ex art. 727 c.p. anche le sofferenze cagionate da condizioni oggettive di abbandono o incuria, pur in assenza di volontà di infierire sugli animali; ma si precisava, ora espressamente, che anche «le utilità morali e materiali che gli animali procurano all'uomo devono essere assicurate nel rispetto delle leggi naturali e biologiche, fisiche e psichiche, di cui ogni animale, nella sua specificità,



modalità di trattamento degli animali nelle attività umane che ne prevedono l'utilizzo, sia nell'interpretazione e applicazione delle norme ai casi concreti che nella loro modifica laddove necessaria.

L'attenzione va soprattutto alle norme di tutela che prevedono l'uso di c.d. concetti valvola e a quelle che prevedono clausole di carattere derogatorio, rispetto alle quali il nuovo rango costituzionale del principio di tutela diretta impone una verifica rigorosa di tenuta.

Quanto alle prime, si pensi ad esempio ai reati di uccisione e maltrattamento di animali (artt. 544bis e 544ter c.p.): in entrambi i casi i comportamenti sono puniti se tenuti «per crudeltà o senza necessità». Si tratta di due condizioni che molta ambiguità hanno determinato e consentito nell'applicazione delle relative fattispecie di reato. È vero, come ribadito dalla Corte costituzionale, che anche il legislatore penale ben può ricorrere a «concetti diffusi e generalmente compresi dalla collettività»³⁰, senza che possa per ciò ritenersi violato il principio di tassatività e determinatezza delle fattispecie; e che la giurisprudenza di legittimità ha fatto proprio questo orientamento anche nell'ambito dei reati contro gli animali, rigettando i dubbi di indeterminatezza poiché si tratterebbe di nozioni «di percezione comune» facenti «parte della sensibilità della comunità»³¹. Ma è anche vero che una tale tecnica legislativa appare assai più discutibile quando si tratta di materie che maggiormente faticano ad imporsi all'attenzione collettiva proprio per la delicatezza e lo sbilanciamento degli interessi confliggenti.

Qui la forza costituzionale impressa al principio di tutela degli animali impone ora di superare le oscillazioni interpretative ancora esistenti e di consolidare definitivamente una lettura che sganci la condizione della crudeltà da parametri di natura emozionale e di intenzionalità, non solo difficilmente dimostrabili ma anche progressivamente superati (l'evoluzione dei costumi ha modificato e in certo senso "raffinato" le forme di maltrattamento degli animali); e che non riduca l'accertamento della condizione della necessità alla mera presa d'atto di usi o pratiche generalmente accettati. La crudeltà deve piuttosto emergere oggettivamente dalla gravità e sproporzione del danno provocato in quanto gratuito, anche se procurato per mera indifferenza o incuria; ed anzi, in questa prospettiva, dal momento che la violenza dell'incrudelire – in quanto gratuita – non può mai essere necessaria, sarebbe opportuno modificare queste norme ed eliminare il riferimento alla crudeltà, rimanendo essa assorbita nel più generale e oggettivo accertamento della assenza di necessità.

Analogamente, la forza costituzionale del principio di tutela degli animali consolida lo spostamento della condizione della necessità dal piano della mera riconducibilità del comportamento ad usi e pratiche generalmente accettati ad un piano valutativo assai più rigoroso, centrato su un paradigma di vera e propria cogenza: carattere vitale o comunque fondamentale degli interessi umani in gioco,

è portatore». Sul piano applicativo, la conseguenza più significativa della nuova interpretazione è stata quella di sganciare la valutazione della sussistenza dell'illecito da complessi accertamenti circa l'idoneità a produrre turbamento nell'animo umano o effettiva sofferenza nell'animale, riconducendo la valutazione stessa a parametri di carattere oggettivo: «superata la soglia della reattività al dolore, e violate cioè le leggi biologiche naturali mediante maltrattamento-dolore, il reato di cui all'art. 727 c.p. può dirsi integrato». Per una disamina più approfondita del concetto di "maltrattamento-dolore", quale "violazione delle leggi naturali o biologiche, fisiche e psichiche" che può tradursi in maltrattamento fisico, genetico o meccanico, ambientale, v. M. SANTOLOCI (estensore della citata sent. Pret. Amelia, 7 ottobre 1987), *In nome del popolo maltrattato*, Torino, 1990.

³⁰ Così, fra le altre, Corte cost. n. 453/1988.

³¹ Cfr. Cass. pen., sez. III, n. 175/2008.





inesistenza di altro modo per soddisfarli, effettiva utilità dell'utilizzo degli animali coinvolti, adozione di ogni misura atta a ridurre la sofferenza.

Ma si pensi anche ai concetti di «strazio e sevizie», ai quali è legata la punibilità dell'utilizzo di animali in spettacoli e manifestazioni (art. 544-quater c.p.): in presenza di tradizioni culturali locali fortemente radicate, la portata di questi concetti rischia di essere grandemente attenuata da livelli di tolleranza particolarmente alti nell'ambito delle comunità umane interessate.

Quanto alle clausole di carattere derogatorio, due tra le più importanti sono certamente quelle previste dall'art. 19ter disp. trans. c.p. Qui si afferma che tutte le fattispecie di maltrattamento previste dal codice penale non si applicano: a) ai «casi previsti dalle leggi speciali», con particolare riferimento a quelle in tema di caccia, pesca, allevamento, trasporto, macellazione, sperimentazione, attività circense e giardini zoologici; b) «alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente».

La prima deroga tocca la delicatissima questione del coordinamento fra la disciplina del codice penale e quella contenuta nella legislazione speciale. La formulazione di questa disposizione è assai infelice perché può essere letta, e in più casi è stata letta, nel senso della totale inapplicabilità delle fattispecie codicistiche di maltrattamento per tutti i comportamenti tenuti nell'ambito delle attività indicate, nel presupposto che queste ultime vedano esaurita la propria disciplina nella legislazione speciale. Una simile interpretazione è in palese contrasto con la *ratio* dell'intero sistema codicistico perché creerebbe di fatto ampie zone di impunità. Adesso il contrasto è reso ancor più certo dal modificato art. 9 Cost. e dal rango costituzionale del principio di tutela diretta dell'animale.

L'ammissibilità di forme di sfruttamento degli animali non può escludere *ipso jure* il generale dovere di rispetto del benessere degli stessi, il quale può essere violato in modi e circostanze ulteriori e diversi rispetto a quelli contemplati dalle leggi speciali. La disposizione di cui all'art. 19ter deve pertanto intendersi nel senso che, in caso di violazione delle modalità di trattamento degli animali prescritte dalle leggi speciali che ne disciplinano l'utilizzo, si applicano le sanzioni ivi previste; mentre in caso di comportamenti non espressamente previsti dalle leggi speciali e idonei a provocare sofferenze inutili, tornano applicabili le fattispecie previste dal codice penale.

Anche in questo caso occorre stabilizzare le interpretazioni giurisprudenziali più attente, che hanno inteso la clausola di esclusione nel senso appena detto: ad esempio, in materia di caccia, la Corte di Cassazione ha precisato che la legittimità delle pratiche venatorie consentite dalla legge n. 157/1992 deve essere verificata anche alla luce delle norme del codice penale³². Un'affermazione importante, perché espressiva di un principio suscettibile di essere esteso a tutti i settori, come dimostrano altre pronunce dei giudici di merito³³ nonché alcune leggi speciali più recenti (ad es. quella sulla

³² Cass. pen., sez. III, 21.12.2005, n. 46784. Nello stesso senso v. già Cass. pen., sez. III, n. 8890/1999, n. 5868/1998 e 4703/1997.

³³ V. ad esempio Trib. Pen. Pontassieve n. 1043/2009, che ha rigettato la tesi difensiva dell'inapplicabilità dei reati di uccisione e maltrattamento alle attività venatorie quale conseguenza della prevalenza della legge speciale (nel caso di specie si trattava di cattura e uccisione di animali selvatici e domestici mediante trappole e insidie idonee a provocare sofferenze atroci e inutili); Trib. Pen. Torino, sez. V, 25.10.2006, che ha ravvisato ipotesi di maltrattamento nelle inutili sofferenze inflitte ad animali d'allevamento, non considerando attenuante né tantomeno scriminante la circostanza che alcuni degli animali fossero destinati alla macellazione. Per un'analisi





sperimentazione animale)³⁴. In questo senso, sebbene soltanto la tutela dell'ambiente sia stata prevista espressamente anche come limite alla libertà di impresa economica, nella modifica che la stessa l. cost. n. 1/2022 ha apportato all'art. 41 Cost., pare evidente che una tale rilevanza non possa non riconoscersi – di fatto – anche alla tutela degli animali³⁵.

La seconda clausola derogatoria prevista dall'art. 19ter disp. trans. c.p. si riferisce alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente. Anche in questo caso appare evidente l'infelice formulazione della disposizione, dal momento che l'autorizzazione della singola manifestazione non può scriminare eventuali forme di crudeltà nei confronti degli animali, o modalità di utilizzo tali da cagionare sofferenze inutili: il bilanciamento degli interessi sottostante il giudizio di liceità o meno delle condotte dovrà anzi essere qui ancor più rigoroso, dal momento che si tratta di attività destinate a soddisfare interessi umani di carattere ludico.

Del resto, quello dell'utilizzo di animali nel corso di gare e manifestazioni popolari è questione annosa e spinosa che fatica a trovare approdi soddisfacenti: non v'è dubbio che le "tradizioni culturali" siano un bene prezioso di cui occorre riconoscere e salvaguardare la fisiologica varietà in correlazione alle specificità delle identità locali; e tuttavia la stessa espressione "tradizioni culturali" appare troppo generica e scivolosa se utilizzata di per sé, senza ulteriori specificazioni, come clausola derogatoria rispetto all'ambito di applicazione delle norme a tutela degli animali.

Né è d'aiuto, in questo senso, il molto citato art. 13 del Trattato di Lisbona, che pur avendo lodevolmente riconosciuto il principio del «benessere degli animali in quanto esseri senzienti», subito si affrettò ad affermare che occorre rispettare «nel contempo le 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»: un'apertura in bianco così ampia pare francamente non essere un'operazione di bilanciamento ma piuttosto un compromesso al ribasso, ed anzi un'occasione persa per offrire indicazioni utili a rendere il bilanciamento effettivamente coerente con il riconoscimento della soggettività e sensibilità animale.

La deroga riguardante l'uso di animali in manifestazioni tocca peraltro un'altra questione più generale, quella del riparto di competenze fra Stato e Regioni, sul quale la riforma dell'art. 9 Cost. è destinata ad influire.

6. La competenza della «legge dello Stato» e il rapporto con la legislazione regionale

Oltre ad affermare il principio di tutela diretta degli animali, la riforma in esame si è spinta a dare un'indicazione netta e significativa circa la competenza legislativa, affermando che «i modi e le forme di tutela degli animali» sono affidati alla «legge dello Stato»: una formulazione che rappresenta un importante e coerente elemento di chiusura poiché consente di chiarire ulteriormente alcuni aspetti.

approfondita degli orientamenti giurisprudenziali e delle vicende ad essi connesse, v. M. SANTOLOCI, C. CAMPANARO (a cura di), *Tutela giuridica degli animali. Aspetti sostanziali e procedurali*, Roma, 2010, 94ss.

³⁴ Nell'ambito del d. lgs. n. 26/2014, recante norme "sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici", tutte le fattispecie punitive contenute nell'art. 40 ("Disciplina sanzionatoria") esordiscono con la locuzione "Salvo che il fatto costituisca reato", riferendosi in particolare al reato di maltrattamento di cui all'art. 544ter c.p.

³⁵ In questo senso v. ad esempio Corte cost. n. 166/2004 sul rilievo del benessere degli animali da sperimentazione nell'ambito della materia "ricerca scientifica".





Da questo specifico angolo visuale, quello della competenza, tre sono i dati che emergono dal tenore lessicale della nuova disposizione costituzionale: a) l'espressione «legge dello Stato» era sino ad oggi del tutto assente non soltanto nelle disposizioni concernenti i Principi fondamentali ma anche in tutta la Parte I e nei Titoli I, II, III, IV e VI della Parte II della Costituzione, ricorrendo soltanto nel Titolo V relativo ai rapporti fra lo Stato e gli enti territoriali; b) la competenza deve ritenersi esclusiva statale anche in assenza di una contestuale modifica dell'art. 117 Cost.; c) il riferimento ai modi e alle forme induce a ritenere che si tratti di riserva assoluta.

Durante i lavori parlamentari di questa riforma si era discusso circa l'opportunità o meno di prevedere anche una modifica dell'art. 117, per inserire la tutela degli animali fra le competenze esclusive dello Stato. Il timore prevalente di chi aveva sollevato dubbi in proposito era quello di comprimere eccessivamente le competenze delle Regioni, dal momento che la disciplina dell'utilizzo degli animali tocca molte materie di competenza legislativa regionale (agricoltura, sanità, governo del territorio, ecc.). Ebbene, il testo del nuovo art. 9 Cost. ci dice che il ragionamento deve essere rovesciato. Il principio fondamentale di tutela diretta chiarisce definitivamente che la "tutela degli animali" è materia a sé stante, che si connota – da un lato – per una fisiologica esclusività statale e – dall'altro – per una naturale trasversalità: la competenza statale esclusiva è fisiologica perché il nucleo duro della tutela diretta degli animali è affidata alle fattispecie che ne puniscono le forme di maltrattamento, e il diritto penale è competenza esclusiva dello Stato; la competenza statale è trasversale perché destinata a intersecare le materie di competenza regionale che disciplinano i vari ambiti di utilizzo degli animali, laddove i modi dell'utilizzo si risolvano in forme di maltrattamento.

Se per l'ambiente, all'indomani della riforma costituzionale del 2001 che ne ha inserito la tutela fra le materie di competenza esclusiva statale, la Corte costituzionale ha subito parlato di un valore trasversale che non comprime le competenze regionali ma ne giustifica dei «ritagli»³⁶, ciò vale a maggior ragione per la materia «tutela degli animali», dal momento che il nucleo di tale tutela è affidato al diritto penale.

Si potrebbe dire che in questa materia le disposizioni penalistiche sulle forme di maltrattamento svolgono di fatto il ruolo che la previsione dei "livelli essenziali" svolge rispetto alla tutela dei diritti civili e sociali: materia, anche questa, fisiologicamente trasversale che l'art. 117 Cost. affida alla competenza esclusiva dello Stato.

In questo senso appaiono calzanti ed estensibili alla tutela degli animali le considerazioni che la Corte costituzionale ha svolto circa il modo in cui la tutela dell'ambiente si atteggia nel rapporto fra competenze statali e regionali. Ragionando per analogia sulla base del medesimo rango costituzionale oggi riconosciuto ad ambiente e animali nel nuovo art. 9, si deve ritenere che anche rispetto ai secondi la normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia di maltrattamento e condizioni di utilizzo degli animali. Dunque, così come affermato dalla Corte per l'ambiente³⁷, l'esercizio della competenza legislativa regionale deve trovare un limite anche nella disciplina statale della tutela degli animali, salva la facoltà delle regioni di prescrivere livelli di protezione (extrapenale) più elevati di quelli previsti dallo Stato: ciò

³⁶ Anche se è noto che la stessa Corte ha nel tempo sempre più valorizzato e ampliato la competenza statale.

³⁷ Cfr. in particolare sent. n. 63/2020.





«non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche all'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate»³⁸.

Tutto questo dovrà avere ricadute anche sulla clausola di salvaguardia prevista dall'art. 3 della l. cost. n. 1/2022 in favore delle competenze legislative delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano: la *ratio* del nuovo principio fondamentale di tutela degli animali e della riserva allo Stato delle sue garanzie essenziali contrasta l'idea di una tutela a «geometria variabile», come pure è stato paventato³⁹, e spinge piuttosto verso una armonizzazione al rialzo dei panorami normativi territoriali e una valorizzazione degli strumenti di leale collaborazione⁴⁰.

7. Conclusioni

Ancora nel 2001, appena una ventina di anni fa, una delle più importanti voci della dottrina penalistica affermava che «Il tema della tutela penale degli animali non rientra tra le questioni penalistiche fondamentali» e tuttavia, a «dispetto della sua importanza pratica tradizionalmente modestissima se non del tutto trascurabile, ha suscitato un certo interesse teorico»⁴¹. Tale affermazione aveva il pregio di fotografare con impietosa nitidezza uno dei nodi di questa tematica, da sempre sospesa fra un atteggiamento di sottovalutazione e il rilievo (teorico ma non solo) delle problematiche sottese.

Né ciò deve stupire più di tanto. Se può in certa misura comprendersi l'onda lunga dell'inclinazione antropocentrica del diritto penale, in quanto sistema di regole punitive nato per garantire le condizioni essenziali della convivenza umana, il tema della tutela degli animali ha scontato a lungo gli effetti distorcenti del convincimento che le offese arrecate ad altri esseri viventi – per quanto riprovevoli – non siano tali da minare le basi di quella convivenza, e dunque da giustificare l'intervento della sanzione penale⁴².

In questi venti anni le cose sono cambiate non poco. Non soltanto si è assistito ad una evoluzione significativa della normativa ordinaria (nell'ambito della legislazione speciale, nei nuovi statuti regionali approvati dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, nelle nuove fattispecie di maltrattamento previste dal codice penale come novellato nel 2004), ma la riflessione sulla tutela degli animali ha infine conquistato anche le vette della Carta fondamentale: con la presentazione delle prime proposte di

³⁸ Così Corte cost. n. 88/2020 in riferimento alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

³⁹ G. SANTINI, *op. cit.*, 469.

⁴⁰ Come i vari già in atto: v. ad esempio l'Accordo raggiunto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato (nel caso di specie, il Ministro per la salute), le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano del 6 febbraio 2003, recepito con D.P.C.M. 28 febbraio 2003, in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy.

⁴¹ G. FIANDACA, *Prospettive possibili di maggiore tutela penale degli animali*, in A. MANNUCCI, M.C. TALLACCHINI (a cura di), *op. cit.*, 79ss.

⁴² Così ancora G. FIANDACA, *op. cit.*, 79-80. Non è un caso che le prime norme penali in tema di maltrattamento fossero volte a tutelare beni umani, come la pubblica decenza e il sentimento di pietà verso gli animali (e comunque nella forma lieve della contravvenzione); e che le prime forme di tutela aventi invece ad oggetto gli animali come esseri senzienti siano state affidate all'ancor più lieve sanzione amministrativa.



revisione dell'art. 9 Cost. nei primi anni 2000 e l'approvazione di un primo testo unificato da parte della Camera nel 2004, ma poi decaduto⁴³; con le proposte nuovamente presentate in questi anni e la revisione infine approvata con la l. cost. n. 1/2022.

A vent'anni di distanza, questa vicenda può considerarsi la risposta più esplicita all'osservazione che poc'anzi ricordavo circa «l'importanza pratica tradizionalmente modesta» del tema della tutela degli animali, nel senso che la salvaguardia degli interessi e del benessere degli animali è riconosciuta come componente essenziale e imprescindibile non soltanto dell'equilibrio eco-biologico bensì anche della convivenza: la Carta costituzionale, in quanto progetto di sviluppo della società umana, non può non presupporre la corretta convivenza della specie umana con le altre specie, pur nel quadro dei fisiologici bilanciamenti a cui l'attuazione concreta dei principi costituzionali è già ben avvezza.

A venire in gioco, in una riflessione rinnovata e più matura circa i risvolti concreti del vivere democratico, è la stessa evoluzione dei fondamenti del costituzionalismo: come è stato ben osservato, «la tutela dell'animale come valore in se stesso (...) rientra nel più ampio contesto delle rappresentazioni assiologiche che fa oggi da sfondo allo stesso ordinamento costituzionale»⁴⁴; ed anzi dovrebbe leggersi come vero e proprio «corollario» della «filosofia costituzionalistica che sta alla base della prefigurazione dei diritti umani»⁴⁵.

Le riflessioni teoriche e gli interventi di politica legislativa che sino ad oggi hanno dovuto trovare conforto nella mera non incompatibilità del bene giuridico "animali" con la Costituzione oggi possono finalmente attingere a letture che valorizzano in positivo i principi di questa, rintracciandovi non solo il fondamento di un principio di tutela degli animali bensì anche la portata normativa del principio stesso: superato definitivamente il problema *ex ante* della compatibilità con la Costituzione, oggi è tempo di esplorare *ex post* l'argomento costituzionale in termini di incidenza sulle scelte di politica legislativa concernenti il mondo animale, al fine di verificarne limiti, lacune, potenzialità inesprese.

Se è vero che «ogni norma presuppone una scelta di valori da parte del legislatore»⁴⁶, la nuova norma costituzionale – sia in sé considerata che in lettura sistematica con le altre disposizioni dell'art. 9 e gli altri principi fondamentali della Parte I della Costituzione – offre un quadro valoriale nitido e non più equivocabile: gli animali condividono con gli esseri umani lo stesso fondamentale interesse a vivere nel rispetto delle proprie leggi naturali e in proporzionata commisurazione al proprio livello di complessità psico-fisica; ciò impone di costruire coerenti e conseguenti strumenti di tutela, improntati a quell'etica della responsabilità che richiama a sua volta (e non soltanto per gli animali) categorie costituzionali esigenti come quelle del personalismo pluralista e solidale e della sostenibilità della convivenza.

La forza di questi presupposti è tale da spostarne la rilevanza dal piano dei meri elementi giustificativi di scelte di politica legislativa rientranti nella totale discrezionalità legislativa (secondo la logica dei beni non incompatibili con la Costituzione, che di fatto lasciava al legislatore la scelta del *se* e del *quantum* tutelare), a quello dei principi teleologicamente orientati che il legislatore deve attuare, pur

⁴³ Per alcuni riferimenti al dibattito di quegli anni, v. fra gli altri: G. GEMMA, *Costituzione e tutela degli animali*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; A. VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, cit.

⁴⁴ G. FIANDACA, *op. cit.*, 87.

⁴⁵ G. GEMMA, *op. cit.*

⁴⁶ A. PACE, *Diritti fondamentali al di là della Costituzione?*, in *Politica del diritto*, 1, 1993, 6.





sempre con discrezionalità ma alla luce di parametri rigorosi di ragionevolezza e coerenza complessiva rispetto ai valori di riferimento.

E se con riferimento alla tutela giuridica in generale il criterio-guida dev'essere quello di una valutazione critica e dinamica delle forme di sfruttamento giustificabili, attraverso il confronto e la gerarchizzazione degli interessi umani e degli interessi animali⁴⁷, al diritto penale spetta il compito di porre divieti e sanzioni per consentire – appunto – quella resa dei conti *ex post facto* cui si è accennato poc'anzi, attraverso la punizione delle modalità di trattamento insostenibili, quand'anche realizzate nell'ambito di attività in sé lecite.

Da quanto detto sembra allora di potersi concludere, e così rispondere alla domanda iniziale, nel senso che gli elementi di una vera riforma di programma ci sono eccome: una riforma che, oltre a rispecchiare e consolidare i punti di arrivo di una evoluzione faticosa ma progressiva nel tempo, ambisce ad orientarne in modo più esigente la prosecuzione nel segno di una vera «attuazione costituzionale»⁴⁸.

I percorsi di questa attuazione appaiono ben tracciati e possono così riassumersi:

a) Il fatto di non aver lasciato solo il principio di tutela degli animali ma di avere affiancato ad esso la previsione espressa della riserva di legge statale costituisce la conferma più decisa e univoca del fatto che gli animali sono stati assunti ad oggetto di tutela in virtù della loro qualità di esseri senzienti. Ciò deve spazzare via il timore che la riforma abbia attuato un compromesso al ribasso, poiché questo tipo di timore può avallare purtroppo – anche quando animato dalle migliori intenzioni – le interpretazioni riduttive o rinunciarie di chi continua ad avere interesse a difendere lo *status quo* (e si tratta di interessi, come noto, tutt'altro che marginali).

b) La riserva di legge statale, già esistente nei fatti perché attratta dalla competenza in materia penale, non comporta alcuna nuova compressione delle competenze regionali ma semmai spinge ora più decisamente – in quanto sorretta dal nuovo principio fondamentale di tutela degli animali – verso la armonizzazione delle discipline regionali e di settore, e verso la valorizzazione degli strumenti di collaborazione istituzionale.

c) In senso più ampio, l'indicazione della necessità di coordinamento e armonizzazione coinvolge sia il piano normativo (normativa europea, statale, regionale, locale) sia quello valoriale rispetto alle fattispecie sanzionatorie contenute nei vari ambiti settoriali (codice civile, codice penale, leggi speciali).

d) Il nuovo art. 9 contiene una indicazione ermeneutica e valoriale sia per i legislatori (statale e regionali) che per la magistratura, nel senso della necessità di stabilizzare verso l'alto i punti di arrivo della materia e di rimuovere o correggere le distonie ancora esistenti a livello normativo e interpretativo (soprattutto rispetto a clausole derogatorie ancora figlie di ambiguità irrisolte).

La tempestiva presentazione di proposte di legge aventi ad oggetto vari tipi di intervento fra cui modifiche al codice penale, all'indomani della riforma costituzionale, dimostra che la portata innovativa e propulsiva del nuovo art. 9 è stata ben colta. Anzi, queste proposte testimoniano già nei fatti come la riforma costituzionale in esame abbia in sé tutte le carte per non esaurirsi in mero punto di arrivo bensì per porsi come tappa decisiva di un percorso che deve proseguire.

E sarà proprio qui, nel percorso che segnerà la strada di queste nuove iniziative legislative, che si giocherà la garanzia di una riforma costituzionale davvero di programma e non di facciata: una riforma

⁴⁷ M.C. TALLACCHINI, *Appunti di filosofia della legislazione animale*, cit., 43.

⁴⁸ G. AZZARITI, *audizione*, cit.



che possa «operare nel segno della Costituzione vigente» per adeguarne le vicende attuative «alle trasformazioni sociali, economiche e culturali intervenute e per garantire un'estensione dei principi impliciti al sistema»⁴⁹.

Se ciò avverrà, oltre alla causa culturale e giuridica della tutela degli animali quali membri di diritto della convivenza interspecifica, di un'attuazione matura avrà beneficiato anche la «causa politica» della riforma, come riabilitazione del ruolo della Costituzione quale programma di azione per i pubblici poteri⁵⁰: una funzione così tanto svilita dal riformismo litigioso e schizofrenico degli ultimi decenni, che ben poco ha a che vedere con il pluralismo emancipante e solidaristico del costituzionalismo più maturo.

⁴⁹ G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione*, cit.

⁵⁰ G. SANTINI, *op. cit.*, 478.