

La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.

di Patrizia Vipiana

Abstract: *The protection of animals in the new Article 9 Const.* – The essay examines the introduction of the protection of animals in article 9 of Italian Constitution (modified by constitutional law n. 1/2022) and develops remarks about the importance of this introduction and about the drafting and the contents of the new constitutional provision.

Keywords: Protection of animals; Article 9 of Italian Constitution; Environment.

1111

1. L'introduzione della tutela degli animali nel novellato art. 9 Cost.

La tutela degli animali configura la principale novità contenuta nel terzo comma dell'art. 9 Cost. introdotto dalla l. cost. n. 1/2022: mentre la tutela dell'ambiente era desumibile già in base al testo originario della Costituzione dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost. ed è stata poi introdotta dalla l. cost. n. 3/2001 nell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., la tutela degli animali prima della l. cost. n. 1/2022 non era né prevista esplicitamente né ricavabile implicitamente dalla nostra Carta costituzionale.

Nelle scorse legislature erano stati presentati progetti di revisione costituzionale volti ad introdurre la tutela degli animali nella Costituzione, ma non avevano avuto successo: dunque la previsione costituzionale della tutela degli animali era da tempo attesa, sicché l'introduzione di essa da parte della l. cost. n. 1/2022 è stata accolta con notevole favore, non soltanto dalle associazioni animaliste.

Per il vero le suddette associazioni auspicavano che fosse costituzionalizzata la tutela dei diritti degli animali e similmente si sono espressi, in tempi più risalenti o recenti, alcuni studiosi riconducendo siffatta tutela al nucleo originario del costituzionalismo, che è la finalità di garantire i diritti¹; invece la l. cost. n. 1/2022 ha inserito nella Costituzione – più

¹ Ved. rispettivamente:

G. Gemma, *Costituzione e tutela degli animali*, in *Forum di Quaderni costituzionale* 27 aprile 2004, 1-2, il quale sosteneva che i valori alla base del costituzionalismo dovessero condurre al riconoscimento di diritti ai membri delle specie non umane, in quanto esseri senzienti, anche se ribadiva che tale riconoscimento non avrebbe comportato una parità fra la specie umana e le altre;

F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in www.federalismi.it 23 giugno 2021 (paper pubblicato durante l'iter di revisione costituzionale dell'art. 9 Cost.), 3, esprimendosi in senso favorevole ad introdurre l'affermazione costituzionale della dignità animale per conferire un substrato giuridico alla soggettività degli animali, ma escludendo

riduttivamente – la previsione della tutela degli animali.

Premesso che la tutela di un diritto è effettiva non quando viene solennemente proclamato, ma quando è azionabile (cioè nei casi di violazione del medesimo il titolare può direttamente farlo valere in sede giurisdizionale), il riferimento alla tutela dei diritti degli animali – come talvolta fanno anche alcuni atti giuridici: v. paragrafo seguente – si rivela improprio giacché l'animale non può agire in giudizio (si potrebbero prefigurare ricorsi delle associazioni animaliste): perciò sembra preferibile prevedere non la titolarità di diritti in capo agli animali, ma semplicemente la tutela di questi ultimi, il che comporta riguardo al trattamento di essi l'imposizione di obblighi e divieti a carico degli esseri umani.

2. L'innovatività dell'introduzione della tutela degli animali nella Costituzione italiana

L'introduzione della tutela degli animali nella nostra Costituzione rappresenta una novità non solo in riferimento al periodo anteriore alla l. cost. n. 1/2022 nel quale non era prevista, ma anche perché elimina una differenza tra l'ordinamento italiano e altri ordinamenti (sovratatali/statali) ove la suddetta tutela è menzionata, da anni o addirittura da decenni, in atti giuridici fondamentali (rispettivamente: Dichiarazioni o Convenzioni/Carte costituzionali).

A) A livello internazionale e sovranazionale, la protezione degli animali è stata prevista in atti di vari ordinamenti, con diverse modalità.

Nell'ambito dell'Unesco (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) è stata adottata a Parigi il 15 ottobre 1978 la "Dichiarazione universale dei diritti dell'animale" in cui si stabilisce, tra l'altro, che gli animali: hanno diritto "all'esistenza" (art. 1) e "al rispetto" nonché "alla considerazione, alle cure e alla protezione dell'uomo" (art. 2); inoltre, se lavorano, hanno "diritto a ragionevoli limitazioni di durata e intensità di lavoro, ad un'alimentazione adeguata e al riposo" (art. 7); la Dichiarazione in esame si conclude (art. 14) affermando solennemente che "i diritti dell'animale devono essere difesi dalla legge come i diritti dell'uomo"².

Nell'ambito del Consiglio d'Europa sono state adottate a Strasburgo negli anni '70-'80 tre Convenzioni relative a diverse tipologie di animali e precisamente:

- la Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti (10 marzo 1976),

- la Convenzione europea sulla protezione degli animali da macello (10 maggio 1979)

- la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia (13 novembre 1987); esse non prevedono diritti degli animali, ma impongono

l'equiparazione tra i diritti dell'essere umano e quelli dell'animale.

² La Dichiarazione dell'Unesco prevede anche altri diritti degli animali a seconda degli ambienti in cui vivono (artt. 4-6) e contiene altresì i divieti: di maltrattare gli animali (art. 3), di effettuare sperimentazioni su di essi (art. 8) e di utilizzarli per il divertimento dell'uomo (art. 10).

obblighi e divieti a carico degli esseri umani riguardo agli animali³.

Nell'ambito dell'Unione europea è stata adottata a Bruxelles il 20 luglio 1998 la direttiva del Consiglio 98/58/CE riguardante la protezione degli animali negli allevamenti⁴; più in generale l'art. 13 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea TFUE (versione consolidata 26 ottobre 2012) stabilisce che l'Unione e gli Stati membri “tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti”⁵.

La tutela degli animali dunque è variamente prevista negli atti summenzionati: da un lato si effettua in maniera pregnante il riconoscimento – che peraltro risulta problematico: v. fine del paragrafo precedente – dei diritti dell'animale (Dichiarazione Unesco), dal lato opposto ci si limita a sancire la protezione degli animali, pur se disciplinandola dettagliatamente (Convenzioni del Consiglio d'Europa e direttiva UE), mentre in una posizione intermedia si colloca la previsione della garanzia del benessere degli animali, definiti esseri senzienti (TFUE).

B) A livello statale, la tutela degli animali è stata prevista dalle Costituzioni di alcuni Stati tra cui, per fare un cenno a Carte costituzionali di Paesi europei meno citate, quelle del Lussemburgo e della Slovenia⁶.

In particolare ci si sofferma su un paio di assai note Carte costituzionali, quella tedesca e quella svizzera, che presentano due opposte modalità di formulazione del disposto sulla tutela degli animali⁷.

In Germania l'art. 20 a *Grundgesetz* (come modificato nel 2002) menziona la tutela degli animali, insieme ad altri oggetti riconducibili alle

³ Le Convenzioni prevedono tra gli obblighi quello di fornire agli animali una sistemazione adeguata alle loro esigenze etologiche e tra i divieti quello di causare agli animali delle inutili sofferenze.

In particolare la Convenzione sugli animali da macello proibisce di spezzare la coda degli animali e colpirli agli occhi (art. 5, par. 2); la Convenzione sugli animali da compagnia vieta il taglio della coda e delle orecchie, la recisione delle corde vocali, l'esportazione delle unghie e dei denti (art. 10, par. 1).

⁴ La direttiva Ue del 1998 ha preso spunto dalla Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti adottata dal Consiglio d'Europa nel 1976; si noti che l'art. 3 contiene una previsione – i proprietari e custodi devono adoperarsi “per garantire il benessere dei propri animali” – che anticipa il disposto dell'art. 13 TFUE (v. immediato prosieguito del paragrafo).

⁵ Peraltro la rilevanza di tale previsione è smorzata dal prosieguito dell'art. 13 Tfuue che, dopo “senzienti”, aggiunge: “rispettando 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”: sul punto G. Serrano, *Commento all'art. 13*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (Eds), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, 179.

Nell'ambito dell'Unione europea merita anche segnalare, riguardo ad un aspetto specifico, il regolamento 576/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, adottato a Strasburgo il 12 giugno 2013.

⁶ Cfr. art. 11-bis, 2 Cost. Lussemburgo (Lo Stato “promuove la protezione e il benessere degli animali”) e art. 72, 4 Cost. Slovenia (“La protezione degli animali dalla crudeltà sarà regolata dalla legge”).

⁷ Per evidenziare tali modalità si userà il corsivo nel riportare i due disposti costituzionali (v. prosieguito del testo).

tematiche ambientali, prevedendo:

“*Il Bund tutela*, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e *gli animali* mediante l’esercizio del potere legislativo, nel quadro dell’ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”⁸.

In Svizzera l’art. 80 della Costituzione del 1999 è interamente dedicato alla “Protezione degli animali” e stabilisce in modo assai dettagliato:

“La Confederazione emana prescrizioni sulla protezione degli animali.

Disciplina in particolare:

- la detenzione e la cura di animali;
- gli esperimenti e gli interventi su animali vivi;
- l’utilizzazione di animali;
- l’importazione di animali e di prodotti animali;
- il commercio e il trasporto di animali,
- l’uccisione di animali.

L’esecuzione delle prescrizioni compete ai cantoni, per quanto la legge non la riserva alla Confederazione”⁹.

1114

Oltre che per l’aspetto temporale – la Costituzione svizzera ha previsto la tutela degli animali prima che il *Grundgesetz* –, il disposto costituzionale tedesco e quello svizzero differiscono riguardo alla formulazione, perché il primo è generico mentre il secondo risulta specifico; tuttavia essi presentano anche un aspetto comune, poiché entrambi attribuiscono la disciplina della tutela degli animali al legislatore federale.

A differenza dei testi citati sub A) e B), la Costituzione italiana anteriormente alla l. cost. n. 1/2022 non prevedeva la tutela degli animali: la recente introduzione di quest’ultima nell’art. 9 Cost. risulta dunque apprezzabile, in quanto colma un vuoto di disciplina nell’ordinamento italiano per un verso, rispetto all’ONU, al Consiglio d’Europa e all’Unione europea e, per altro verso, rispetto agli ordinamenti statali summenzionati; tuttavia la tutela degli animali era doverosa in Italia già prima della l. cost. n. 1/2022 – come è doverosa negli Stati membri dell’UE che non la prevedono ancora – in quanto solennemente enunciata dall’art. 13 TFUE.

In Italia prima della revisione dell’art. 9 Cost. la tutela degli animali era prevista (non in sede costituzionale, ma) a livello legislativo e precipuamente nella legislazione statale¹⁰: ci si limita, a titolo

⁸ Al riguardo cfr.: E. Buoso, *La tutela degli animali nel nuovo art. 20a del Grundgesetz*, in *Quaderni costituzionali* 2003, 371 ss., la quale sottolinea che il disposto in esame vincola i pubblici poteri a proteggere gli animali, ma non istituisce posizioni soggettive azionabili in giudizio (371-2); R. Orrù, *Il vento dei “nuovi diritti” nel Grundgesetz tedesco ora soffia anche sugli animali?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2002, rispettivamente 1138 riguardo al procedimento di approvazione e 1139-1140 riguardo ai contenuti della legge tedesca.

⁹ Si tratta di una previsione ulteriore e specifica, rispetto a quella dell’art 78, comma 4, in base a cui la Confederazione “emana prescrizioni a tutela della fauna”.

¹⁰ Sulla normativa regionale riguardo alla tutela degli animali v. il prosieguo del paragrafo, note 12 e 17 e testo relativo.

esemplificativo, ad accennare alle leggi più significative riguardo alla tematica summenzionata.

La l. n. 281/1991 “Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo” ha previsto che lo Stato “condanna gli atti di crudeltà” contro gli animali, “i maltrattamenti ed il loro abbandono” (art. 1) e ha introdotto sanzioni amministrative per colpire tali comportamenti umani (art. 5).

In seguito la l. n. 189/2004 “Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate” ha accentuato la tutela degli animali attraverso lo strumento penale ossia prevedendo come reati e punendo alcune condotte umane contro questi ultimi: essa (art. 1, comma 1) ha inserito nel libro II del Codice penale il titolo IX-bis “Dei delitti contro il sentimento per gli animali” che punisce l’uccisione ingiustificata di animali (art. 544-bis), i maltrattamenti inflitti agli animali (art. 544-ter), l’organizzazione di spettacoli che comportino sevizie per gli animali (art. 544-quater), l’organizzazione di combattimenti tra animali (art. 544-quinquies);

la legge in esame (art. 1, comma 3) ha sostituito l’art. 727 Cod. pen., che punisce l’abbandono di animali o la detenzione di essi in condizioni incompatibili con la loro natura;

la medesima legge (art. 2) introduce il divieto di utilizzare cani e gatti per la produzione di pellicce e articoli di pelletteria e punisce le violazioni di tale divieto.

Più di recente la l. n. 201/2010 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, adottata a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell’ordinamento interno”, nel ratificare – peraltro a distanza di più di vent’anni – la suddetta Convenzione, modifica (art. 3) i summenzionati artt. 544-bis e 544-ter Cod. pen., punisce (art. 4) il traffico illecito di animali da compagnia e prevede (art. 5) una sanzione amministrativa a carico di chi introduca illecitamente animali di siffatta categoria nel territorio italiano.

Riguardo alle suddette leggi deve rilevarsi che esse (come poi il novellato art. 9 Cost.) disciplinano sotto vari profili la tutela degli animali, ma non attribuiscono diritti in capo a questi ultimi¹¹.

Occorre inoltre ricordare che la tutela degli animali è stata prevista anche dalla normativa regionale, in particolare delle Regioni a statuto ordinario: già anteriormente alle revisioni costituzionali del 1999 e 2001, molte Regioni avevano legiferato in materia¹² sulla base della l. n. 281/1991 sopra citata, che attribuiva alla competenza legislativa regionale alcuni

¹¹ L’art. 7 l. n. 189/2004 stabilisce testualmente che le associazioni e gli enti, a cui vengono affidati animali oggetto di provvedimenti di sequestro o confisca, perseguono finalità di tutela degli “interessi” lesi dai reati previsti dagli artt. 1 e 2 della legge medesima.

¹² In particolare sulla tutela di una categoria specifica di animali, quelli denominati d’affezione o da compagnia, cfr. ad es. le leggi regionali: Basilicata n. 6/1993, Piemonte n. 34/1993, Veneto n. 60/1993, Puglia n. 12/1995, Toscana n. 43/1995, Marche n. 10/1997 e Lazio n. 34/1997.

profili della disciplina sulla tutela degli animali¹³. Posteriormente alle suddette revisioni costituzionali, siffatta tutela è prevista da numerose Regioni a statuto ordinario nei rispettivi statuti, tra le finalità da esse perseguite¹⁴: gli statuti regionali ordinari approvati a partire dal 2004 talvolta menzionano il rispetto degli animali¹⁵, talaltra – più incisivamente – mirano a proteggere i diritti degli animali¹⁶; inoltre sulla tutela degli animali dispongono numerose leggi regionali, adottate per dar seguito alle prescrizioni statutarie¹⁷.

Considerata la cospicua normazione di grado primario sulla tutela degli animali, può dunque affermarsi che la revisione dell'art. 9 Cost. non ha introdotto un'assoluta novità nel panorama giuridico italiano, bensì ha dato una copertura costituzionale – comunque assai significativa – alla normativa primaria già vigente¹⁸.

3. Le modalità di formulazione e i contenuti del nuovo disposto costituzionale sulla tutela degli animali

¹³ Ossia l'istituzione delle anagrafi canine, i criteri per il risanamento dei canili municipali, i programmi di prevenzione del randagismo: l. n. 281/1991, art. 3 ("Competenze delle Regioni", riguardante tutte le Regioni); riguardo al finanziamento del fondo per l'attuazione della legge, da ripartire fra le Regioni, v. il successivo art. 8 della legge.

¹⁴ V. le due note seguenti. Invece altre Regioni a statuto ordinario non dispongono riguardo alla tutela degli animali o accennano solo alla protezione della fauna: stat. Umbria, art. 11, comma 2: la Regione assicura "la conservazione e la valorizzazione delle specie... animali di carattere autoctono"; stat. Veneto art. 8, comma 2: la Regione si impegna a "tutelare... la fauna".

¹⁵ Stabiliscono che la Regione "promuove il rispetto per gli animali": stat. Lombardia art. 2, comma 4, lett. k), ovvero persegue tra le sue finalità "la promozione della cultura del rispetto per gli animali": stat. Toscana art. 4, comma 1, lett. l) e similmente stat. Marche art. 5, comma 2.

¹⁶ Dichiarano che uno degli obiettivi della Regione è:

"il rispetto ed il riconoscimento dei diritti degli animali": stat. Abruzzo art. 9, comma 1; stat. Calabria art. 2, comma 2, lett. v); stat. Campania art. 8, comma 1, lett. s);

il "rispetto dei diritti degli animali": stat. Piemonte art. 6, comma 2;

"la salvaguardia dei diritti degli animali": stat. Lazio art. 9, comma 1.

Gli statuti abruzzese, campano e laziale dopo aver menzionato i diritti degli animali aggiungono "come previsti dalle Convenzioni internazionali e dalla normativa comunitaria".

Una menzione a sé merita lo statuto Basilicata che contiene una specifica disposizione sui diritti degli animali ossia l'intero art. 8: "La Regione, apprezzando i principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti degli animali, favorisce una cultura per il rispetto degli animali e contro ogni forma di maltrattamento e di atti crudeli".

¹⁷ Cfr. ad es.: l. r. Toscana n. 59/2009 e, tra le leggi più recenti, l. r. Basilicata n. 46/2018 e l. r. Puglia n. 2/2020, che abrogano quelle degli anni '90 citate in nt. 12.

¹⁸ Similmente in Germania la modifica dell'art. 20 a *Grundgesetz* è intervenuta nel 2002, dopo alcuni anni dall'approvazione della legge federale sulla protezione degli animali *Tierschutzgesetz* del 1993 e ha dato una "copertura" costituzionale a quest'ultima: R. Orrù, *Il vento...*, cit., 1139; sui problemi relativi all'attuazione di tale legge cfr. E. Buoso, *La tutela...*, cit., 372-3.

Invece in Svizzera sulla base dell'art. 80 della Costituzione del 1999 è stata approvata la legge sulla tutela degli animali *Loi fédérale sur la protection des animaux* del 2005.

Prima di esaminare il contenuto dell'art. 9 Cost. revisionato con specifico riferimento alla disciplina della tutela degli animali, ci soffermiamo sulle modalità con cui il disposto riguardo ad essa è stato introdotto e formulato.

Anzitutto, merita rilevare che, tra i progetti di legge di revisione costituzionale della corrente legislatura volti ad introdurre la disciplina dell'ambiente nell'art. 9 Cost., solo pochi proponevano d'inserire la tutela degli animali e precisamente: il d.d.l. cost. S 83, comunicato alla Presidenza del Senato il 23 marzo 2018, prospettava di aggiungere nell'art. 9 Cost. la previsione secondo cui: la Repubblica (vocabolo utilizzato nel primo comma di tale articolo) "promuove il rispetto degli animali"; più ampiamente e significativamente il d.d.l. cost. S 212, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 aprile 2018, suggeriva di introdurre all'art. 9 Cost. un autonomo ultimo comma così formulato: "La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche"; successivamente il d.d.l. cost. S 1203, comunicato alla Presidenza del Senato il 2 aprile 2019, proponeva d'inserire nell'art. 9 Cost. la previsione in base a cui la "Repubblica... protegge... gli animali"¹⁹. Il nuovo art. 9 Cost. ha introdotto la tutela degli animali, ma in modo molto più sfumato, ossia non prevedendo l'attribuzione o il riconoscimento di diritti agli animali e neanche la loro qualificazione come esseri senzienti.

Inoltre il disposto costituzionale italiano sulla tutela degli animali presenta una formulazione che potrebbe definirsi intermedia tra quelle delle Carte costituzionali tedesca (generica) e svizzera (dettagliata), illustrate nel paragrafo precedente: invero il disposto della Costituzione italiana non si limita semplicemente a prevedere la tutela degli animali, ma nemmeno elenca i vari aspetti di quest'ultima. Invero il novellato art. 9 Cost. all'ultimo comma prescrive l'obbligo per il legislatore di tutelare gli animali precisando le modalità e le forme della protezione: ciò lascia intendere che la tutela può risultare parzialmente differenziata a seconda delle categorie di animali – animali domestici o di affezione e animali utili all'uomo a vari fini (per trasporto, macellazione) –, mentre il nucleo di essa consiste nel non maltrattare gli animali ossia nel non infliggere loro delle inutili sofferenze.

Venendo più specificamente ai contenuti della previsione sulla tutela degli animali nell'ultimo comma del nuovo art. 9 Cost., rileviamo che, come accennato poc'anzi, essa non consiste nella mera proclamazione della finalità di garantire gli animali – come forse sarebbe stato appropriato, in quanto l'art. 9 rientra fra i principi fondamentali –, ma si estrinseca nella prefigurazione di una disciplina (delle modalità e forme della tutela) demandata al legislatore ordinario: il disposto costituzionale in esame introduce una riserva di legge, che risulta assoluta poiché la Costituzione attribuisce alla legge il compito di stabilire "i modi e le forme" della tutela degli animali, usando una locuzione utilizzata in altri articoli della Carta

¹⁹ Sui lavori preparatori del disposto concernente la tutela degli animali ved. A.-O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online* 2021, 3393-5, che rileva come essa sia stata un "profilo particolarmente discusso" della legge di revisione costituzionale (3393).

costituzionale per sancire tale tipo di riserva di legge (si consideri per tutte la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 Cost., in base a cui le misure restrittive della libertà personale possono essere adottate “nei soli casi e modi” previsti dalla legge).

Si tratta di uno dei pochissimi casi di riserva di legge contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione (accanto a quelli previsti negli artt. 8, terzo comma, e 10, commi secondo e terzo, Cost.), mentre l'istituto della riserva di legge è utilizzato soprattutto nella Parte prima della Costituzione, poiché esso manifesta la sua funzione garantista propriamente riguardo nella disciplina dei diritti²⁰.

Occorre inoltre sottolineare che, per espressa statuizione del terzo comma dell'art. 9 novellato della Costituzione, tale riserva di legge può essere svolta solo dal legislatore statale: invero il disposto costituzionale in parola prevede che i modi e le forme della tutela degli animali sono disciplinati dalla “legge dello Stato”. Questa formulazione esclude l'intervento legislativo delle Regioni o meglio di quelle a statuto ordinario, posto che l'art. 3 della l. cost. n. 1/2022 stabilisce che la legge statale tutelante gli animali si applica alle Regioni a statuto speciale nei limiti delle competenze legislative ad esse attribuite dai rispettivi statuti.

Il novellato art. 9 Cost. individua dunque una ulteriore materia in cui può intervenire soltanto il legislatore statale, anche se tale individuazione avrebbe dovuto essere collocata nell'articolo della Costituzione che stabilisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, mentre la proclamazione della tutela degli animali è stata inserita fra principi fondamentali: per fare un cenno ai lavori preparatori può ricordarsi che il d.d.l. cost. S 212 suggeriva di modificare distintamente l'art. 9 Cost., introducendo la tutela degli animali, e l'art. 117, secondo comma, Cost., aggiungendo quest'ultima fra le materie di legislazione esclusiva statale.

Occorre inoltre rilevare l'incongruenza che la tutela degli animali sia stata demandata al (la legge del)lo Stato, mentre la tutela degli altri oggetti menzionati nel terzo comma dell'art. 9 Cost. (ambiente, biodiversità ed ecosistemi) nonché degli oggetti citati nei due commi precedenti (sviluppo della cultura, ricerca scientifica e tecnica; paesaggio, patrimonio storico e artistico della Nazione) sia stata conferita alla Repubblica, intesa come insieme dei pubblici poteri²¹; invero anche gli artt. 2-6 della Costituzione attribuiscono alla Repubblica, e non allo Stato, i compiti ivi previsti (rispettivamente garantire i diritti, rimuovere gli ostacoli che impediscono il

²⁰ M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute* 1/2022, 9 critica come “incongruo” il nuovo enunciato costituzionale sulla tutela degli animali per alcuni motivi tra cui quello secondo cui introduce una riserva “che non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute... nella prima parte della Costituzione” bensì esprime “la ben diversa logica di una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale”: sul punto v. il prosieguo del nostro paragrafo.

²¹ La “Repubblica” è il soggetto delle frasi contenute nei primi due commi dell'art. 9 Cost. e nella parte iniziale del terzo comma del medesimo (anche se è menzionata solo all'inizio del primo comma). Come ricorda M. Cecchetti, *Virtù e limiti...*, cit., 7 in *Assemblea costituente*, durante l'approvazione di quello che sarebbe diventato l'art. 9 Cost., il vocabolo “Stato” originariamente previsto fu sostituito con quello “Repubblica”.

pieno sviluppo della persona umana, riconoscere il diritto al lavoro, promuovere le autonomie locali, tutelare le minoranze linguistiche). Sarebbe dunque stato preferibile che l'art. 9, terzo comma, Cost. avesse attribuito alla Repubblica il compito generico di tutelare gli animali²² e demandato alla legge – senza precisare se statale o regionale – la previsione dei modi e delle forme di siffatta tutela²³.

Il conferimento soltanto alla legge dello Stato del compito di determinare i modi e le forme di tutela degli animali è criticabile perché “rischia seriamente di compromettere la perdurante ammissibilità di una potestà legislativa... ritenuta pacificamente spettante alle Regioni da un consolidato indirizzo” del giudice costituzionale²⁴ ed invero rivelatasi “assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali” – come si è accennato più sopra²⁵ –: per evitare questo rischio si potrebbe prefigurare una tutela diretta degli animali da parte del legislatore statale e una indiretta da parte dei legislatori regionali²⁶.

4. Rilievi conclusivi sull'inserimento della tutela degli animali nella revisione dell'art. 9 Cost.

Per concludere, merita ancora svolgere un paio di rilievi sulla collocazione del disposto tutelante gli animali: sia, in generale, tra i primi dodici articoli della Costituzione (che sanciscono i principi fondamentali del nostro ordinamento); sia, più in particolare, nell'ambito del novellato art. 9 Cost.

Riguardo alla collocazione nel testo costituzionale, occorre osservare che il disposto menzionante la tutela degli animali non avrebbe potuto, per estraneità tematica, trovare sede nella Parte seconda della Costituzione disciplinante l'organizzazione costituzionale, se non nell'articolo sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ma tale collocazione avrebbe sminuito la rilevanza della previsione sulla tutela degli animali²⁷; all'estensore della l. cost. n. 1/2022 si apriva la scelta se inserire tale disposto nella Parte prima della Costituzione, concernente i diritti e doveri, o tra gli

²² Correttamente si riferivano alla Repubblica i disegni di legge cost. S 83, S 212 e S 1203 citati più sopra in questo paragrafo.

²³ A nostro avviso, l'art. 9, terzo comma, Cost. avrebbe dovuto essere formulato come segue in modo che le due frasi di cui consta avessero il medesimo soggetto: la Repubblica “Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; tutela gli animali nei modi e con le forme stabiliti dalla legge”.

²⁴ Corte cost. sent. n. 277/2019, punto 5.2.2. del Considerato in diritto: “le Regioni, ... nell'esercizio delle proprie competenze... e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di... tutelare il benessere animale”.

²⁵ Cfr. le leggi regionali menzionate nelle note 12 e 17.

²⁶ Si veda M. Cecchetti, *op. cit.*, 10 (da cui è tratta la citazione) riguardo alla critica e 10-11 riguardo alla soluzione prospettata. Sulla compressione della competenza regionale suscettibile di venire prodotta dalla revisione dell'art. 9 Cost. v. già G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2021, 470-1.

²⁷ Peraltro nel *Grundgesetz* e nella Costituzione svizzera il riferimento alla tutela degli animali si trova proprio negli articoli relativi al riparto di competenze rispettivamente tra *Bund e Länder* e tra Confederazione e Cantoni.

artt. 1-12 che sanciscono i principi fondamentali. L’inserimento di tale disposto nella Parte prima avrebbe comportato di prendere posizione sulla configurabilità dei diritti degli animali, per cui è stata opportunamente scelta l’introduzione del medesimo disposto tra i primi dodici articoli della Costituzione²⁸.

Tuttavia la tutela degli animali “non appare un principio equiparabile alla tutela dell’ambiente” in quanto quest’ultima è delineata dall’art. 9 Cost. in un modo che non considera preminente la dimensione umana, mentre la prima tutela mostra una “impronta antropocentrica... perché gli animali sono tutelati in funzione degli interessi dell’uomo”²⁹.

Riguardo alla collocazione nell’ambito dell’art. 9 Cost. novellato dalla l. cost. n. 1/2022, merita porre in evidenza che il disposto costituzionale tutelante gli animali risulta l’ultima parte del terzo comma di tale articolo, la quale recita: “La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

La circostanza per cui il disposto sulla tutela degli animali viene formulato come una frase a sé – dopo il punto che conclude la frase iniziale del terzo comma dell’art. 9 Cost. – sembra indicare che la tutela degli animali sia un aspetto nettamente distinto rispetto a quelli menzionati prima del punto (la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi): in realtà le due parti dell’art. 9, terzo comma, Cost. sono strettamente connesse e la tutela degli animali acquista uno specifico significato proprio in correlazione con la tutela dell’ambiente.

Il nesso fra protezione degli animali e rispetto dell’ambiente era già emerso in passato:

sia in alcuni atti normativi, ad esempio nell’art. 1 della l. n. 281/1991: “Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali... al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare... l’ambiente”;

sia in talune riflessioni dottrinali, come quella che aveva messo in rilievo non solo la circostanza secondo cui gli “animali fanno parte della biosfera”, ma anche la “funzionalità delle specie animali all’equilibrio ambientale”³⁰.

Il suddetto nesso è poi affiorato più recentemente durante i lavori preparatori della l. cost. n. 1/2022: in particolare il d.d.l. cost. S 1203 sottolineava: “tutti gli elementi che compongono la complessa tutela dell’ambiente sono interconnessi tra loro... In questa prospettiva deve leggersi anche il riferimento” alla tutela degli animali; “la promozione del rispetto degli animali consentirebbe il riconoscimento della necessità di una

²⁸ La tutela dell’ambiente è correttamente configurata come un principio fondamentale, non come un diritto: M. Cecchetti, *Virtù e limiti...*, cit., 11.

Critica l’ampiezza del principio fondamentale contenuto nel futuro terzo comma dell’art. 9 Cost. T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in www.federalismi.it, 23 giugno 2021, 3: “La tutela varrebbe per l’ambiente, l’ecosistema e la biodiversità e *financo* per il rispetto degli animali” (corsivo nostro).

²⁹ Citazioni tratte da R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno della l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in www.federalismi.it 6 aprile 2022, 6.

³⁰ Così G. Gemma, *Costituzione e tutela degli animali*, cit., 1.

convivenza armoniosa con tutti i soggetti che compongono l’ecosistema”³¹.

La correlazione fra la tutela degli animali e quella dell’ambiente risulta ora inequivocabilmente sancita nel novellato art. 9, terzo comma, Cost., da cui si desume una nozione di ambiente inteso in senso ampio come biosfera, cioè habitat di tutti gli esseri viventi – umani, animali e vegetali – che va tutelato nella sua interezza e unitarietà: la protezione degli animali assume allora un nuovo significato poiché viene inserita in questa visione non (più) antropocentrica³², ma olistica dell’ambiente.

Patrizia Vipiana
Dipartimento di Scienze politiche e internazionali
Università degli studi di Genova
patrizia.vipiana@unige.it

³¹ Citazioni tratte dalla parte finale della relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale citato.

³² Ciò smorza l’impronta antropocentrica (di cui si è detto in nt. 29) che caratterizza la formulazione del disposto sulla tutela degli animali.