

UN PRIMO BILANCIO DELLA RIFORMA DELL'ART. 9 COST. LA TUTELA DEGLI ANIMALI DI FRONTE AGLI ALTRI VALORI FONDAMENTALI

*A first evaluation of the reform of art. 9 of the constitution.
the protection of animals in the light of other fundamental values*

Elena Vivaldi

Abstract italiano

Il lavoro muove da un'analisi del quadro normativo di matrice europea e delle contraddizioni che qui emergono in materia di tutela degli animali. Dopo un commento ai punti salienti e problematici della riforma costituzionale italiana, il lavoro intende esaminare come alcuni dei diversi profili di tutela che possono emergere nella prassi siano stati risolti dai primi interventi giurisprudenziali. Sembra palesarsi una gerarchia nella tutela degli animali, a seconda della posizione che essi assumono anche in relazione ai bisogni umani e agli eventuali beni costituzionali con cui possano entrare in conflitto.

Abstract inglese

The article begins with an analysis of the European regulatory framework and the contradictions that emerge in the field of animal protection. After examining some issues of the Italian constitutional reform, the contribution intends to explore how some of the different aspects of protection that may emerge in practice have been resolved by the first rulings. A hierarchy seems to emerge in the protection of different types of animals, depending on the position they assume with respect to the satisfaction of human needs and any constitutional goods with which they may come into conflict.

Parole chiave: tutela degli animali, ambiente, bilanciamento tra valori costituzionali, riforma dell'art. 9 Cost;

Keywords: animal protection, biodiversity, balance between constitutional values, reform of art. 9 of the Constitution.

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: gli animali come «esseri senzienti» e come prodotti agricoli; 3. La tutela del benessere animale negli atti europei di diritto derivato; 4. Uno sguardo alle Costituzioni nazionali; 5. La tutela degli animali nell'ordinamento italiano, alla luce della riforma costituzionale del 2022; 6. La salvaguardia degli animali nelle operazioni di bilanciamento: la tutela della vita degli animali da allevamento; 6.1. *segue:* la tutela degli animali e la sperimentazione; 6.2. *segue:* il caso della fauna selvatica pericolosa. La questione degli orsi in Trentino; 7. Una prima conclusione.

CONTENTS: 1. Introduction; 2. The Treaty on the Functioning of the European Union: animals as «sentient beings» and as agricultural products; 3. The protection of animal welfare in European secondary legislation; 4. A look at national Constitutions; 5. The protection of animals in the Italian

legal system, in light of the 2022 constitutional reform; 6. The protection of animals in balancing constitutional values: protecting the life of livestock; 6.1. Next: the protection of animals and experimentation; 6.2. Next: the case of dangerous wild fauna. The bear issue in Trentino; 7. A first conclusion.

1. Introduzione

Quella della tutela degli animali rappresenta una questione giuridica sempre più incalzante, che può essere affrontata nel più ampio contesto della salvaguardia dell'ambiente, ma che presenta certamente degli elementi di connotazione autonoma.

Come noto, a livello internazionale e sovranazionale, la protezione degli animali è stata prevista in atti di vari ordinamenti e con modalità ed *intensità* diverse. Pensiamo alla Dichiarazione universale dei diritti dell'animale adottata a Parigi il 15 ottobre 1978 nell'ambito dell'Unesco (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura), all'interno della quale si fa riferimento ai *diritti* degli animali¹ o, nel contesto del Consiglio d'Europa, alle tre Convenzioni, adottate tra il 1976 ed il 1987² dove ci si esprime in termini di generico *dovere di protezione*. Il principio di protezione degli animali è trattato ancora in modo diverso nel contesto dell'Unione Europea, dove l'art. 13 TFUE richiama la necessità che nella formulazione e nell'attuazione di alcune politiche europee si tenga pienamente conto delle esigenze in materia di *benessere* degli animali in quanto esseri senzienti³. Ciò significa che la loro tutela rileva per l'ordinamento unionale, in quanto essi possono provare dolore, sofferenza, ansia, piacere, e che, di conseguenza, deve essere loro riservato, nei limiti del possibile, un «trattamento umano»⁴. Questa forma di tutela, però, può entrare in contraddizione con le libertà economiche alla base del mercato unico, una su tutte quella di libera circolazione delle merci entro i confini dell'Unione.

All'interno degli ordinamenti giuridici dei singoli Stati, la tutela degli animali è stabilita nelle disposizioni di alcune Costituzioni, fra le quali quella della Repubblica italiana. La recente legge costituzionale n. 1/2022⁵, infatti, ha introdotto alcune novità nella Carta

¹ Sono menzionati espressamente, il diritto «all'esistenza» (art. 1), «alle cure e alla protezione dell'uomo» (art. 2); «ad un'alimentazione adeguata e al riposo» (art. 7).

² Tali Convenzioni sono rivolte, rispettivamente: alla tutela degli animali da allevamento, alla tutela degli animali durante la macellazione, alla tutela degli animali di affezione,

³ Su questi aspetti, P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, n. 2/2022, p. 1113.

⁴ Questa espressione è contenuta nel regolamento 2017/625 relativo ai controlli e alle altre attività effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, ed in particolare nel Considerando n. 7 laddove si afferma che la «legislazione dell'Unione in materia di benessere degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi in materia di benessere degli animali al fine di garantire loro un *trattamento umano* (corsiivi aggiunti) e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili». Si fa strada, insomma, l'idea che gli animali siano accostabili alle persone, in una visione ecocentrica della natura. Così D. DE PETRIS, *La tutela degli animali tra il nuovo articolo 9 della Costituzione e le previsioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, in S. Masini (a cura di), *Il posto degli animali in Costituzione. Appunti sulla riforma dell'articolo 9*, Cacucci Editore, Bari, 2025, p. 44.

⁵ Tra gli altri si vedano i contributi di M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 2, 2023; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021; L. IMARSIO - G-SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un*

costituzionale del 1948, fra le quali il secondo periodo del comma 3 dell'art. 9 Cost, secondo cui «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali). La disposizione impone di compiere delle operazioni di bilanciamento fra l'interesse costituzionale alla tutela degli animali ex art. 9 comma 3 Cost., da un lato, e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, dall'altro, fra i quali possono emergere certamente quelli economici (art. 41 Cost.) o quelli della salute pubblica (art. 32 Cost.).

In questo contesto, sia a livello sovranazionale, sia a livello nazionale, sono diversi i profili di tutela che possono emergere e trovare un differente grado di soddisfazione. Tra questi: la tutela degli animali come componenti della biodiversità; la tutela delle specie protette o a rischio di estinzione per il valore ambientale che le stesse hanno; la tutela del benessere animale in funzione della qualità dell'alimento; la protezione dell'animale *ex se*, come essere senziente, *non* in funzione della salute umana o dei sentimenti che gli uomini possono provare nei suoi confronti.

Dopo una analisi del quadro normativo unionale e di talune delle contraddizioni che paiono palesarsi, si metteranno in luce i punti salienti, e per certi versi problematici, della riforma costituzionale, tentando di capire come alcuni dei diversi profili di tutela sopra richiamati siano emersi nella prassi in modo problematico e come siano stati risolti dai primi interventi giurisprudenziali in materia. Ciò che si desume è una scala gerarchica nella tutela degli animali, a seconda della posizione che essi assumono nell'ecosistema e in relazioni alle necessità umane, e dei possibili beni costituzionali con cui possono venire in contrapposizione.

2. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: gli animali come «esseri senzienti» e come prodotti agricoli

L'art. 13 TFUE ha riconosciuto agli animali la natura di *esseri senzienti*, coniando una precisa nozione sostanziale⁶, a partire dalla quale possono essere costruite varie forme giuridiche di tutela degli animali, anche particolarmente stringenti e incisive. In questo senso, la disposizione ha stabilito un criterio operativo, sulla base del quale in alcuni settori strategici (agricoltura, pesca, trasporti, mercato interno, ricerca e sviluppo tecnologico, spazio) le valutazioni compiute dalle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'elaborazione delle rispettive politiche pubbliche devono tenere in considerazione gli interessi degli animali e le rispettive esigenze di benessere.

Sempre ai sensi dell'art. 13 TFUE, possono fare eccezione a questo criterio operativo generale di valorizzazione degli interessi degli animali le peculiarità degli Stati membri dal

primo confronto, Torino, Università degli Studi di Torino, 2022; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; E. FELICE, *La conquista dei diritti. Un'idea della storia*, Bologna, Il Mulino, 2022; U. IZZO., *Il nuovo art. 9 Cost. e la tutela degli animali riservata alla legge dello Stato: il legislatore (non) può attendere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2024.; MORRONE A., *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; P. VIPIANA, *La protezione degli animali ... cit.*, p. 1111; A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022.

⁶ Sul punto, D. DE PETRIS, *La tutela degli animali ... cit.*, p. 39 e ss., la quale sottolinea come l'art. 13 del Trattato sia funzionale ad offrire copertura normativa ad una precisa concezione degli animali – quali esseri senzienti, che dunque provano piacere, sofferenza, ansia pone in evidenza come - in contrapposizione all'art. 9 Cost. che invece rimarrebbe su un piano procedurale, nonché D. RUSSO, *principio sovranazionale del benessere animale e sue applicazioni*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente* (www.rivistadga.it), 2024.

punto di vista normativo, amministrativo e consuetudinario, derivanti da riti religiosi, tradizioni culturali e patrimonio regionale.

Per quanto, dunque, la disposizione possa rappresentare una forma avanzata di garanzia, in realtà si può già leggere fra le righe una contraddizione di fondo nelle modalità con cui è approcciata la questione della tutela degli animali, che si annida proprio nella ampiezza delle clausole derogatorie: si consideri che quanto disposto dal Trattato può essere addirittura derogato dalle *consuetudini* osservate all'interno del singolo Stato membro. Per quanto questo aspetto sia significativo, non è questo, però, il tema che si vuole porre in evidenza. La questione forse più spinosa da un punto di vista di concettualizzazione degli argini di tutela è rappresentata dal fatto che, sebbene l'animale sia considerato come un essere senziente, esso rappresenti al contempo una merce di scambio all'interno del mercato unico europeo⁷, suscettibile di valutazione economica e di conseguente compravendita. Ne è dimostrazione il fatto che l'art. 13 TFUE faccia menzione espressa, *in primis*, dei settori dell'«agricoltura» e della «pesca», cioè della possibilità di allevare o catturare l'animale vivente per scopi di carattere principalmente economico. Dopodiché, ancora l'art. 13 TFUE parla degli ambiti del «trasporto» e del «mercato interno», considerando in concreto l'animale vivente come un bene di consumo, che può circolare all'interno dello spazio europeo di libero scambio, in quanto merce da cui ricavare profitto.

Questo particolare approccio adottato dal Trattato, che considera allo stesso tempo gli animali come «esseri senzienti» e merci in movimento, per certi aspetti contraddittorio, è confermato da quelle che sono le disposizioni dedicate alla costruzione del mercato unico. Ai sensi dell'art. 38 TFUE, infatti, gli animali sono considerati «prodotti agricoli»: l'insieme dei «prodotti agricoli» può essere circoscritto alla luce dell'allegato al Trattato espressamente dedicato, che individua gli «animali vivi» come prima categoria facente parte dell'elenco.

Tuttavia, il fatto che gli animali siano inquadrati come «prodotti agricoli» non fa venire meno del tutto le particolari esigenze di salvaguardia degli stessi che sono state riconosciute: in altre parole, la natura di «esseri senzienti» degli animali può comportare delle restrizioni all'esercizio delle libertà economiche all'interno del mercato unico. Mentre per la generalità delle merci in circolazione nel mercato interno si applicano il divieto di restrizioni quantitative alla circolazione e quello di misure di effetto equivalente *ex art.* 34 e 35 TFUE, le ragioni di tutela della salute e della vita degli animali possono giustificare l'applicazione di particolari limitazioni all'importazione, all'esportazione e al transito *ex art.* 36 TFUE. La libera circolazione delle merci, che sta alla base delle regole di funzionamento del mercato unico, può, dunque, subire delle limitazioni per la salvaguardia di interessi non umani e segnatamente degli animali, che quindi assumono una connotazione non di soggetti meramente passivi, ma come «elementi meritevoli di specifica tutela in quanto esseri senzienti»⁸.

3. La tutela del benessere animale negli atti europei di diritto derivato

⁷ K. SOWERY, *Sentient beings and tradable product: the curious constitutional status of animals under Union Law*, in *Common market law review*, vol. 55, n. 1 2018, pg. 55. F. MUCCI, *La tutela degli animali tra diritto internazionale, europeo e costituzionale*, in *Rivista Eurojus.it*, fasc. 1/2022, p. 263 e ss.

⁸ Così D. DE PETRIS, *La tutela degli animali La tutela degli animali ... cit.* p. 48. Del resto, come ricorda la stessa Autrice, la Corte di Giustizia ha riconosciuto il valore autonomo dell'interesse degli animali, almeno dal 1988, nella sentenza pronunciata in ordine alla Causa C-68/1986, Regno Unito e Consiglio, nella quale ebbe modo di sottolineare che la protezione degli animali costituisce un interesse in cui le istituzioni comunitarie devono tener conto nell'esercizio delle loro competenze, senza che le comuni finalità di politica agricola possano essere perseguite prescindendo da altri interessi generali, quali in particolare la tutela della salute e della vita degli animali.

La non piena linearità della tutela animale che emerge dalle richiamate disposizioni dei Trattati si riverbera sugli atti europei di diritto derivato, dove i profili di protezione sono a volte collegati alla tutela della biodiversità, talaltra alla qualità dell'alimento e alla salute umana, in altri casi ancora alla tutela del benessere dell'animale in sé, in rapporto ad esempio alla sperimentazione e alla ricerca scientifica.

Uno dei primi atti normativi di diritto derivato adottato dalle istituzioni europee in materia di animali è stata la direttiva n. 58 del 1998, dedicata espressamente alla «*protezione degli animali negli allevamenti*». La definizione di animale proposta da questa direttiva è stata dettata da esigenze soprattutto economiche: a livello tecnico-giuridico, qui per «animale» si è inteso fare riferimento a «qualsiasi animale (inclusi i pesci, i rettili e gli anfibi) allevato o custodito per la produzione di derrate alimentari, di lana, di pelli, pellicce o per altri scopi agricoli» (art. 2). Sebbene, quindi, vi siano state delle ragioni prettamente economiche alla base di quest'atto, la direttiva stessa ha affermato la necessità di «garantire il benessere dei propri animali» e «far sì che a detti animali non vengano provocati dolori, sofferenze o lesioni inutili» (art. 3 della direttiva n. 58 del 1998). In questo contesto, il Regolamento n.1099/2009 CE relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento ha previsto maggiori responsabilità per gli operatori e i produttori di dispositivi per lo stordimento e l'abbattimento; un'adeguata formazione per coloro che lavorano negli impianti di macellazione; maggiori garanzie del rispetto delle condizioni relative al benessere degli animali; l'elenco dei metodi di stordimento e abbattimento consentiti relativamente alle diverse specie animali oggetto di macellazione⁹. Sul punto sono significative quelle pronunce della Corte di Giustizia che riguardano il tema della macellazione rituale, perché precisano come debba atteggiarsi il bilanciamento tra la concretizzazione del benessere animale, da un lato, e l'attuazione della libertà religiosa dall'altro, nonché delineano in concreto quali siano gli spazi di discrezionalità riservati agli Stati membri. Nella sentenza *CGUE, Causa C-336/19* (17 dicembre 2020)¹⁰ la Corte ha stabilito che gli Stati membri possono imporre l'obbligo di stordimento anche per la macellazione rituale, purché si tratti di uno stordimento reversibile che non provochi la morte dell'animale. Tale misura è stata ritenuta conforme al Regolamento (CE) n. 1099/2009, che prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare norme più rigorose per garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento. La Corte ha inoltre affermato che tale obbligo non viola la libertà di religione garantita dall'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in quanto

⁹ I considerando 4 e 5 Regolamento n. 1099/2009 chiariscono che «Una migliore protezione degli animali durante la macellazione contribuisce [...] a migliorare la qualità della carne e indirettamente produce un impatto positivo sulla sicurezza del lavoro nei macelli»; inoltre «la legislazione nazionale sulla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento ha incidenze sulla concorrenza e, di conseguenza, sul funzionamento del mercato interno dei prodotti di origine animale di cui all'allegato I del Trattato che istituisce la Comunità europea. Occorre stabilire norme comuni al fine di garantire uno sviluppo razionale del mercato interno di tali prodotti».

¹⁰ La causa ha riguardato alcune norme regionali del Belgio (Fiandre e Vallonia) che vietano la macellazione rituale senza previo stordimento degli animali introdotta anche per le macellazioni rituali ebraiche (shechita) e musulmane (halal). Alcune organizzazioni religiose hanno impugnato questa norma, sostenendo che violasse la libertà religiosa garantita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 10). Anche la CEDU si è pronunciata di recente sul punto, con la sentenza del 13 febbraio 2024, stabilendo che la macellazione rituale senza stordimento preventivo in vigore nelle regioni fiamminghe e valloni del Belgio non viola la libertà di religione (art. 9 CEDU) né il principio di non discriminazione (art. 14 CEDU). La Corte ha sottolineato che il concetto di «morale pubblica» menzionato nell'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti umani (libertà di religione) può includere anche la protezione degli animali, in quanto esseri viventi che meritano tutela.

rappresenta un compromesso equilibrato tra il rispetto delle pratiche religiose e la tutela del benessere animale¹¹.

Sotto il profilo della promozione e della salvaguardia del benessere degli animali, di particolare interesse è anche il regolamento n. 429 del 2016, meglio noto come «*normativa in materia di sanità animale*». Il regolamento in questione ha approcciato la problematica della salvaguardia della salute degli animali. Per espresso riconoscimento dell'atto normativo, il regolamento «non contiene disposizioni che disciplinano il benessere degli animali. Tuttavia, la sanità animale e il benessere degli animali sono interconnessi: una migliore sanità animale favorisce un maggior benessere degli animali, e viceversa» (considerando n. 7). C'è, quindi, un legame forte fra questo regolamento e l'attuazione di quanto disposto dall'art. 13 TFUE in materia di tutela degli animali. A questo proposito, si deve rilevare come il regolamento n. 429 del 2016 abbia affrontato le malattie animali come fenomeni in grado di avere conseguenze profonde sugli equilibri dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità. Allo stesso tempo, i mutamenti ambientali come la perdita di specie e, in particolar modo, i cambiamenti climatici¹² possono influire sulla diffusione di malattie animali e sulla trasmissione delle stesse all'uomo. In definitiva, si può dire che il problema della salute animale sia anche un problema per la salute pubblica, intesa come salute ambientale e, in senso più stretto, anche come salute umana.

L'esigenza di salvaguardia del benessere degli animali ha ispirato anche la direttiva n. 63 del 2010, dedicata alla «*protezione degli animali da laboratorio*». Questa direttiva, infatti, è stata concepita sulla base delle necessità di ridurre il più possibile l'impiego degli animali nelle sperimentazioni scientifiche e, laddove sia necessario farne utilizzo, di garantire particolari forme di tutela degli stessi, così da migliorare le loro condizioni generali di allevamento, sistemazione e cura. Non a caso, l'art. 4 paragrafo 3 della direttiva n. 63 del 2010 ha richiamato gli Stati membri ad impegnarsi in modo tale da ridurre «al minimo ogni eventuale dolore, sofferenza, angoscia o danno prolungato per gli animali». La particolarità della direttiva n. 63 del 2010 risiede anche nell'aver stabilito diverse forme e gradazioni di protezione, modulate a seconda delle varie categorie animali prese in considerazione. Sono state previste forme di tutela rafforzata, ad esempio, per quanto riguarda le «specie minacciate di estinzione» o i «primati non umani». Si ritornerà sul punto.

Di uguale rilevanza anche gli indirizzi che emergono dagli atti di *soft law* e che, di recente, possono essere ricondotti alla comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea. Nella parte dedicata alla produzione alimentare, infatti, l'*European Green Deal* ha riconosciuto la necessità di un cambio di passo della politica agricola, con l'introduzione di pratiche maggiormente sostenibili e, soprattutto, col rafforzamento delle normative poste a tutela del benessere degli animali. In particolare, all'interno della Strategia *Dal produttore al Consumatore (Farm to fork)* c'è un forte richiamo alla responsabilità del settore agricolo, responsabile del 10,3% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. Infatti «quasi il 70% di esse proviene dal settore dell'allevamento e consiste di gas a effetto serra diversi dalla CO₂ (metano e protossido di azoto). Inoltre, il 68% della superficie agricola totale è destinato alla

¹¹ Sul punto, M. LOTTINI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità "salvano" gli animali fiamminghi da una morte lenta e dolorosa. La macellazione rituale senza stordimento ed il diritto UE*, in *Federalismi.it*, n. 7/2021, p. 140.

¹² V.M. CARDUCCI, voce *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. Discl. Pubbl., Agg.*, Milano, 2021, p. 61 e ss. Si vedano anche le considerazioni di M. ROBINSON, *Climate Justice. Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future*, Bloomsbury, London, 2018 (traduz. italiana: *Climate justice. Manifesto per un futuro sostenibile*, Donzelli, Roma, 2020).

produzione animale»¹³. C'è poi una sezione dell'*European Green Deal*¹⁴ di forte interesse riguardante la perdita di biodiversità. La questione dell'erosione della biodiversità consiste anche nell'impoverimento della fauna e della varietà di specie. Per poter contenere e ridurre questa particolare problematica, sono richieste politiche di protezione delle foreste e riforestazione, istituzione e valorizzazione delle aree protette, creazione e rafforzamento delle aree verdi nelle zone urbane.

Dunque, anche a livello di diritto derivato e di *soft law* sono molteplici le questioni che si delineano e che prendono in considerazione profili multiformi del benessere degli animali, i quali paiono assumere un differente grado di tutela, a seconda degli obiettivi che via via si perseguono.

4. Uno sguardo alle Costituzioni nazionali

È stato evidenziato come molte delle Costituzioni di scrittura più recente contengano delle disposizioni riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'equilibrio ecologico naturale. È stato messo in luce anche come alcune Costituzioni di origine più risalente che, almeno inizialmente, non contenevano regole dedicate alla questione ecologica, siano state riformate o integrate, in modo tale da aprire l'impianto delle Carte alle problematiche ambientali. Il fenomeno ha preso il nome di *costituzionalismo ambientale*¹⁵ e consiste, da un lato, in una nuova sostanza del diritto costituzionale, maggiormente attento alla crisi ecologica e climatica, dall'altra all'elevazione della tutela dell'ambiente da obiettivo di politica pubblica a principio di rango costituzionale, che assume, in talune circostanze, anche la connotazione di *fondamentalità*. In questo contesto la protezione degli animali, non certamente sovrapponibile a quella dell'ambiente, risente di una rinnovata attenzione ad elementi ulteriori rispetto a quelli propri di una visione antropocentrica.

Guardando agli Stati membri dell'Unione Europea, l'esempio principale è rappresentato dalla *Legge fondamentale* della Repubblica Federale Tedesca. Il modello scelto in questo caso è quello di una previsione inserita all'interno di una disposizione (l'art. 20a) della *Legge fondamentale*, in grado di impegnare lo Stato a tutelare «i fondamenti naturali della vita e gli animali». La formula costituzionale utilizzata vincola l'azione delle istituzioni pubbliche la orienta verso una prospettiva generale di salvaguardia degli animali. Sono le istituzioni stesse a doversi necessariamente attivare, impiegando gli strumenti di cui dispongono, in un'ottica di protezione ad ampio raggio di tutte le specie viventi¹⁶.

Le Costituzioni di altri Stati membri dell'Unione Europea presentano delle disposizioni di impianto simile, che hanno stabilito direttamente in capo allo Stato il compito costituzionale di tutela degli animali: è il caso dell'art. 11 bis della Costituzione del

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, Bruxelles, 20.5.2020 COM (2020) 381 final, p. 8.

¹⁴ P. CUCUMILE, *Il Green Deal europeo*, in *AmbienteDiritto.it*, Fasc. 1/2021, p. 1 ss. D. AMIRANTE, *La riformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2022, pp. 5-14; ivi, R. LOUVIN, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2021, pp. 935-954; L. VIOLINI, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità, dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, pp. 9-13.

¹⁵ Tra gli altri, D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, Il Mulino, 2022. Sul punto, si vedano anche le considerazioni di L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

¹⁶ C. PICIOCCHI, *Diritti della natura e diritti degli animali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2023, p. 251 ss.

Lussemburgo («lo Stato (...) promuove la protezione e il benessere degli animali»), dell'art. 72 comma 4 della Costituzione della Slovenia («la legge con apposite norme protegge gli animali contro i maltrattamenti o altra forma di crudeltà su di essi»), dell'art. 44 comma 4 della Costituzione della Slovacchia («lo Stato (...) garantisce la protezione di determinati tipi di piante e animali selvatici»)¹⁷.

Guardando, invece, al di fuori dell'Unione Europea, lo schema per cui il compito di tutela degli animali è stato assegnato direttamente in capo alle istituzioni statali è stato adottato anche dall'art. 80 della Costituzione Svizzera, che ha stabilito come debba essere la Confederazione a occuparsi della protezione degli animali. La particolarità della Costituzione Svizzera sta nel fatto di aver individuato nei dettagli una complessità di problematiche riguardanti la salvaguardia degli animali¹⁸, fra le quali la detenzione e la cura; 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; l'uccisione di animali, che, in altri contesti, sono stati rimessi in toto alla declinazione legislativa.

Una soluzione giuridica totalmente opposta è stata adottata nella Costituzione dell'India, dove un riferimento esplicito e dettagliato alla tutela degli animali è inserito nell'art. 51 A espressamente dedicato ai doveri fondamentali del cittadino. Fra questi doveri ne sono presenti alcuni riguardanti la natura e gli animali: ogni cittadino dell'India deve «*to protect and improve the natural environment including forests, lakes, rivers and wild life, and to have compassion for living creatures*».

5. La tutela degli animali nell'ordinamento italiano, alla luce della riforma costituzionale del 2022

La Costituzione italiana può essere considerata fra quelle Carte di vecchia generazione che, almeno originariamente, non prevedevano alcuna disposizione riguardante la questione ambientale. Sebbene l'art. 9 Cost. presentasse un richiamo alla tutela del paesaggio, questa disposizione era stata più che altro scritta per salvaguardare un bene inteso alla stregua di un *monumento naturale*, di particolare interesse per il suo valore estetico e culturale (quasi fosse un'opera d'arte), più che per le sue implicazioni naturalistiche. In particolare, la lettura che prevalse a lungo fu una lettura *statica* di tutela, da esercitare verso le bellezze naturali di cui alla legge n. 1497/1939, considerate, appunto, quali oggetti dal valore estetico-culturale¹⁹. Solo successivamente si fece strada una concezione dinamica di tutela, secondo cui il paesaggio non poteva essere letto riduttivamente attraverso i «valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano», ma come «processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile, [...] modo di essere del territorio nella sua percezione visibile»²⁰. La lettura evolutiva di questa disposizione ha consentito di legittimare

¹⁷ Sulle disposizioni dedicate alla tutela degli animali e dell'ambiente nelle Costituzioni di Paesi europei si veda CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, Roma, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, 2022.

¹⁸ P. VIPIANA, *La protezione degli animali ... cit.*, p. 1114.

¹⁹ Sul punto si veda Corte cost., sent. 141/1972 nonché le considerazioni di M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione Italiana*, Cedam, 2008, p. 73.

²⁰ A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1981, p. 505 ss. Tale visione fu poi assunta anche dalla Corte cost. a partire dalla sent. n. 39/1986, dove si legge che la nozione di paesaggio «deve ora ritenersi comprensiva di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio». Conseguentemente la tutela paesaggistica cui si riferisce l'art. 9 deve essere «improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale» (Corte cost., sent. n. 151/1986). Valore estetico-culturale che, dal canto suo, costituisce l'elemento su cui si gioca la distinzione tra paesaggio e urbanistica, che ha invece lo scopo precipuo il

delle nuove interpretazioni della Costituzione, orientate secondo un approccio di tutela ambientale.

Prima, con la riforma del titolo V della Costituzione, ed il rinnovato art. 117 Cost, comma 1, il principio della tutela degli animali aveva fatto ingresso *indirettamente* nel nostro ordinamento, sottoforma di vincolo derivante dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Successivamente, con la legge costituzionale n. 1 del 2022, la Costituzione italiana si è aperta, espressamente, alla problematica ecologica.

La revisione costituzionale²¹ ha interessato, innanzitutto, la parte della Carta riguardante i principi fondamentali (l'art. 9 Cost.), secondo una soluzione simile a quella già fatta propria dalla *Legge fondamentale* tedesca: è stato fissato a livello giuridico un «mandato di tutela dell'ambiente» facente capo alle istituzioni della Repubblica²². All'interno di questo mandato, di portata generale, deve essere ricompreso il compito dello Stato (e non, come ci saremmo aspettati, della Repubblica)²³ di salvaguardare gli animali, previsto dall'art. 9 comma 3 Cost.: «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». In altre parole, la disposizione da ultimo citata ha optato per definire nuovi compiti di tutela in capo alle istituzioni pubbliche (non ha, quindi, riconosciuto nuovi diritti in capo agli animali²⁴, né doveri specifici in campo ai consociati).

Come noto, la legge costituzionale n. 1 del 2022 è intervenuta a modificare anche l'art. 41 Cost., uno degli articoli principali della c.d. Costituzione economica, innestando al suo interno l'ambiente come vincolo (art. 41 comma 2 Cost.) e fine orientativo (art. 41 comma 3 Cost.) delle attività economiche. Da un lato, le ragioni della tutela dell'ambiente possono costituire una motivazione idonea alla restrizione e alla limitazione della libertà d'impresa, fissando delle regole di carattere obbligatorio, in grado di condizionare le concrete modalità d'esercizio dell'attività economica. Dall'altro, sempre gli interessi ambientali possono rappresentare un obiettivo che le istituzioni possono perseguire attraverso i propri strumenti di politica pubblica, tentando di condizionare l'attività delle imprese e di orientarla verso le medesime finalità.

La dottrina giuridica italiana si è divisa sul modo in cui interpretare la legge costituzionale n. 1 del 2022. Secondo una parte dei commentatori, le modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost. non avrebbero una natura autenticamente innovativa²⁵, perché si sarebbero

raggiungimento di un ordinato assetto del territorio (Cassazione Penale, n. 451/2007).

²¹ Si noti che la riforma è stata approvata con una maggioranza molto ampia, in tempi rapidi, senza un coinvolgimento significativo dell'opinione pubblica e con una pressoché assente discussione parlamentare, che ha visto il lavoro in Commissione referente assorbito da numerose audizioni di esperti. Sul punto, G.L. CONTI, *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2023, p. 120, il quale ha sottolineato come «la discussione si è concentrata in Commissione Affari Costituzionali e, in particolare, la Commissione Affari Costituzionali non ha discusso realmente circa il merito della riforma costituzionale: ha preferito affidarsi a un ciclo di audizioni informali nel quale alcuni tra i più autorevoli esperti della materia ambientale hanno avuto modo di esprimersi». Sul procedimento, si vedano anche le considerazioni di G. D'ALESSANDRO, *La legge costituzionale n. 1/2022 nei lavori preparatori della XVIII Legislatura*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/ 2023, p. 3 ss.

²² Corte cost., sent. n. 105 del 2024.

²³ Sul punto, P. VIPIANA, *La protezione degli animali ... cit.*, p. 1118; nonché, M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n.1/2022, p. 127 ss.

²⁴ C. GRANELLI, *I c.d. "diritti degli animali"*, in S. MASINI, *Il posto degli animali ... cit.*, p. 51 ss; F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Giappichelli, Torino, 2005, Id., *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?* In D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 13 e ss.

²⁵ Parla di riforma meramente simbolica G. PELAGATTI, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali nella revisione dell'art. 9*, in *Amministrazione in cammino*, n. 2/2022, p. 10 secondo il quale «Al mutamento

limitate a recepire gli orientamenti emersi da tempo dalla giurisprudenza costituzionale (*riforma bilancio*)²⁶. Di fatto, l'interpretazione estensiva del testo della Carta da parte della Consulta avrebbe già portato al riconoscimento della «salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» (sentenza n. 210 del 1987 della Corte costituzionale). La giurisprudenza costituzionale avrebbe poi indicato dei criteri di massima per il compimento delle operazioni di bilanciamento fra gli interessi di carattere ambientale e quelli di diversa connotazione, a partire da alcuni casi di particolare rilievo, come ad esempio il *caso Ilva Taranto* (sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale).

Secondo un'altra parte della dottrina, invece, le revisioni agli artt. 9 e 41 Cost. sarebbero state dei cambiamenti reali ed effettivi, essendo possibile parlare di un *prima* e di un *dopo* dal punto di vista della forma giuridica della tutela ambientale in Costituzione. La riforma costituzionale, pertanto, avrebbe una portata effettivamente innovativa²⁷, andando a incidere in concreto sugli assetti del sistema costituzionale e alterandone l'impianto giuridico di fondo. Il problema che si porrebbe, pertanto, sarebbe soprattutto quello di attuare le nuove disposizioni e di dare alle stesse un seguito legislativo effettivo (*riforme programma*).

Se si prende in considerazione il dettato del nuovo art. 9 Cost. e se ne analizzano nello specifico i contenuti, si può propendere per la seconda interpretazione, quella che ha evidenziato come la riforma costituzionale abbia rappresentato un elemento di novità, pur con i limiti che si diranno. Fra i vari argomenti a sostegno di questa lettura, può essere evidenziata proprio l'assenza nel dettato costituzionale precedente alla revisione di un riferimento *esplicito* alla tutela degli animali: grazie alla legge costituzionale n. 1 del 2022, è stata inserita in Costituzione una disposizione riguardante il compito dello Stato di salvaguardia degli animali che, in precedenza, era assente (se non richiamando, appunto, i vincoli derivanti dall'art. 117, comma 1). Da un lato, questa disposizione può sostenere il superamento dei limiti propri della formulazione dell'art. 13 TFUE sopra richiamato; dall'altro lato, l'interpretazione dell'art. 9 (che appunto non fa riferimento alla qualità di esseri senzienti degli animali) non potrà prescindere dai valori espressi a livello europeo: come è stato efficacemente osservato, «i contenuti sostanziali della previsione europea [devono] continuare a completare quelli, come detto più procedurali, della nuova previsione costituzionale»²⁸.

Sottolineare gli spazi di possibili innovazioni che la riforma dell'art. 9 Cost. può oggi aprire non significa certo affermare che nel nostro ordinamento al silenzio della Costituzione corrispondesse un vuoto di tutela giuridica. All'interno dell'ordinamento nazionale, erano in ogni caso già presenti delle discipline legislative volte alla protezione e alla tutela degli animali. Fra quelle più risalenti, può essere richiamata la legge n. 281 del 1991, per la tutela

formale del testo della Costituzione attivato dalla costituzionalizzazione simbolica della vita animale, dunque, non corrisponderà l'alterazione delle strutture reali soggiacenti, fondate sulla totale mercificazione degli animali non umani. Nondimeno, essa servirà efficacemente da meccanismo riproduttivo di illusioni».

²⁶ Pone la questione della collocazione della riforma in discorso tra quello programma o bilancio A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, cit., p. 262.

²⁷ Sul punto, P. VIPIANA, *La protezione degli animali ...* cit., p. 1111, secondo la quale «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». Riguardo all'attuazione di detta tutela l'autrice sottolinea che la via principale da utilizzare debba essere quella di imporre obblighi e divieti a carico degli esseri umani riguardo al loro trattamento.

²⁸ Così D. DE PETRIS, *La tutela degli animali ...* cit. p. 45.

degli animali da affezione²⁹. Ancor più nello specifico, la legge in questione ha introdotto un regime di salvaguardia rafforzato per una categoria specifica di animali, quella degli animali domestici, considerati meritevoli di tutela per il loro legame affettivo con gli esseri umani.

Inoltre, all'interno del Codice penale sono presenti diverse disposizioni dedicate espressamente alla tutela degli animali, la maggior parte delle quali introdotte con la legge n. 189/2004³⁰, mirante a disciplinare il divieto di maltrattamento degli animali ed il loro impiego in combattimenti clandestini, nonché il divieto di utilizzare cani e gatti per la produzione di pellicce e articoli di pelletteria. Sul punto, si evidenzia che da ultimo, la legge n. 82/2025, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali», oltre ad inasprire le pene già previste per i reati sopra richiamati, introduce *ex novo* il divieto di detenzione di animali di affezione alla catena (art. 10) e (con un articolo di nuova introduzione al Codice di procedura penale (Art. 260-bis) prevede che il giudice, in caso di sequestro o confisca di animali vivi, possa affidare gli stessi alle associazioni riconosciute dal Ministero della Salute, previo versamento di una cauzione per ciascun animale affidato. Lo scopo è di garantire la loro effettiva protezione e il mantenimento in condizioni di salute adeguate.

Ancora, degna di nota è la l. n. 201/2010, che è intervenuta, con un ritardo di oltre venti anni, a ratificare la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, adottata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ha introdotto il reato di traffico illecito di animali da compagnia (art. 4)³¹ e previsto una sanzione amministrativa a carico di chi introduca illecitamente animali nel territorio italiano (art. 5).

Anche diversi Statuti regionali prevedono specifiche disposizioni riguardanti la salvaguardia degli animali. Le scelte compiute dalle varie Regioni sono state variegata e sono consistite in forme di tutela giuridica piuttosto eterogenee. Non tutte le Regioni, in ogni caso, hanno optato per l'inserimento di disposizioni specifiche all'interno dei rispettivi Statuti. È possibile dire, in definitiva, che accanto a degli Statuti che hanno disciplinato la tutela degli animali ce ne sono altri che sono rimasti silenziosi sul tema³².

²⁹ M. PALADINO, *La disciplina pubblicistica dell'animale da affezione*, in D. BUZZETTI (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, Pisa, Pacini Giuridica, 2023, p. 79 ss.

³⁰ In particolare, la legge n. 189/2004 recante «Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate» ha inserito nel libro II del Codice penale il titolo IX-bis «Dei delitti contro il sentimento per gli animali», titolo modificato di recente dall'art. 1 della legge n. 82/2025 in «Dei delitti contro gli animali». Le disposizioni puniscono l'uccisione (art. 544 bis c.p.) e il maltrattamento degli animali (art. 544 ter c.p.) e prevedono sanzioni per gli organizzatori e i promotori di manifestazioni e spettacoli che comportino sevizie o strazio per gli animali (art. 544 quater c.p.), così come i combattimenti che costituiscano un pericolo per l'integrità fisica degli animali (art. 544 quater c.p.). Inoltre, viene punito l'abbandono di animali domestici e la loro detenzione in condizioni che siano incompatibili con la loro natura (art. 727 c.p.). Sul punto si vedano le riflessioni di G. FIANDACA, *Prospettive possibili di maggiore tutela penale degli animali*, in A. MANNUCCI, M.C. TALLACCHINI (a cura di), *Per un codice degli animali*, Milano, 2001, p. 86 ss, nonché, di recente, C. GRANELLI, *I c.d. "diritti degli animali"*, in S. MASINI (a cura di), *Il posto degli animali ... cit.*, p. 55 ss.

³¹ È interessante notare che è disposto un aumento di pena se gli animali hanno un'età accertata inferiore a dodici settimane o se provengono da zone sottoposte a misure restrittive di polizia veterinaria adottate per contrastare la diffusione di malattie trasmissibili (art. 4).

³² Alcuni Statuti hanno utilizzato formule testuali particolarmente generiche, ma in qualche modo accostabili all'art 9 Cost.. Hanno fatto riferimento alla protezione delle specie, come nel caso dell'Emilia-Romagna («la Regione ... promuove ... la tutela delle specie e della biodiversità», art. 3 comma 1, lettera a) e dell'Umbria («la Regione ... assicura la conservazione e la valorizzazione delle specie vegetali ed animali di carattere autoctono», art. 11 comma 3), o alla protezione della fauna, come nel caso del Veneto («il Veneto ... opera per assicurare la

La legge costituzionale n. 2/2022 si è quindi inserita in un terreno dove vi era già stata una certa elaborazione legislativa sulla tutela degli animali, anche al netto dell'attuazione dei principi derivanti dal livello unionale. Cosa cambia?

Torniamo alla formulazione del terzo comma dell'art 9 Cost.: [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*».

In primo luogo, emerge la volontà di sganciare la tutela degli animali dagli altri beni: essi sono tutelati non solo in quanto *fauna*, ossia il complesso delle specie di animali che abitano ambienti e territori determinati; e non solo in quanto elementi che compongono la *biodiversità*, rispetto al quale 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). La scelta di isolare la tutela degli animali dalla protezione degli altri beni cui fa riferimento l'art. 9 Cost., secondo parte minoritaria della dottrina, «rende[rebbe] implicito il loro riconoscimento come esseri senzienti». In altri termini, «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»³³. Tale posizione sembra però porsi in contrasto con quanto emerge dai lavori preparatori: alcuni dei disegni di legge di riforma dell'art. 9 Cost. avevano infatti 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», sul quale però non è stato raggiunto l'accordo tra le forze politiche.

Gli animali, in ogni caso, rappresentano una componente essenziale dell'equilibrio ecologico degli ecosistemi che, come chiarito dalla Corte Costituzionale, è formato da una pluralità di elementi: la tutela dell'ambiente, inteso come bene costituzionale di carattere unitario, «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la

conservazione e il risanamento dell'ambiente, attraverso un governo del territorio volto a tutelare l'aria, la terra, l'acqua, la flora e la fauna quali beni e risorse comuni», art. 8 comma 1).

Altri Statuti hanno menzionato direttamente gli animali, ricorrendo però a soluzioni giuridiche alquanto diverse per la loro salvaguardia. Un primo gruppo di Statuti ha optato per la formula della protezione e del rispetto degli animali, vagamente simile a quella impiegata dall'art. 9 Cost.: è il caso dello Statuto della Lombardia («la Regione ... protegge la biodiversità e promuove il rispetto per gli animali», art. 2, comma 4, lettera k) di quello della Toscana («la Regione persegue, tra le finalità prioritarie ... la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto per gli animali», art. 4, comma 1, lettera l) e di quello delle Marche («la Regione ... salvaguarda altresì il patrimonio faunistico regionale e promuove la cultura del rispetto per gli animali», art. 5 comma 2). Un secondo gruppo di Statuti ha adottato un'impostazione giuridica radicalmente diversa rispetto a quella fatta propria dall'art. 9 Cost.: mentre la formula scelta dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 è stata quella di concepire la tutela degli animali come un compito facente capo alle istituzioni pubbliche, questi Statuti hanno preferito parlare di diritti degli animali. È il caso degli Statuti delle Regioni Piemonte (art. 6 comma 2), Lazio (art. 9 comma 1), Abruzzo (art. 9 comma 1), Campania (art. 8, comma 1, lettera s), Calabria (art. 2, comma 2, lettera v), Basilicata (art. 8). Da questo punto di vista, la scelta di introdurre in Costituzione una disposizione dedicata alla tutela degli animali potrebbe favorire la progressiva uniformazione degli Statuti regionali e delle formule giuridiche adottate al loro interno.

³³ Così A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, cit., p. 265; ID., *Il maltrattamento di animali. Soggettività, Costituzione e tutela penale*, Torino, 1996; ID., *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2006, p. 67 ss..

preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono» (sentenza n. 210 del 1987 della Corte Costituzionale).

Ne deriva che gli interessi alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi possono intersecarsi con quelle di protezione degli animali, ma non sono del tutto sovrapponibili. Non è detto, infatti, che gli interessi dell'ambiente e quelli degli ecosistemi coincidano sempre con quelli delle singole specie animali. Può accadere che gli interessi dell'ambiente e degli ecosistemi siano oggetto di bilanciamento con quelli facenti capo a singoli animali. In questi casi, la realizzazione degli interessi ambientali ed ecosistemici può prevalere su quelli facenti capo agli animali. In alcune circostanze concrete, l'abbattimento controllato di determinati animali può essere funzionale a evitare danni ambientali estesi o condizioni di squilibrio all'interno degli ecosistemi. È quello che accade per le specie c.d. invasive che, con la loro proliferazione eccessiva, possono ledere l'equilibrio ecologico più esteso, andando a compromettere la tenuta dei boschi o mettendo a rischio delle specie di carattere contiguo. Sul punto, la Corte costituzionale ha chiarito come l'eccessiva proliferazione di cinghiali possa danneggiare determinati ecosistemi forestali (sentenza n. 21 del 2021 della Corte costituzionale). I cinghiali, infatti, si caratterizzano per essere una specie che si riproduce con una certa facilità e che può essere particolarmente dannosa per la conservazione dei boschi. Per questa ragione, l'abbattimento controllato dei cinghiali può essere utile a preservare l'equilibrio ecologico di determinati ecosistemi, evitando che una crescita incontrollata della popolazione possa essere nociva per l'ambiente.

In sostanza, appare evidente, da un lato, l'ampliamento degli oggetti di tutela (ambiente, biodiversità, ecosistemi, animali) rispetto alla precedente formulazione; dall'altro, la diversa forza che viene attribuita a tale copertura costituzionale. Se la tutela dell'ambiente è delineata in un modo che non considera preminente la dimensione umana, quella degli animali è appunto soggetta alle valutazioni discrezionali, in primo luogo, del legislatore, che deve definire *modi e le forme di tutela*³⁴. Si tratta di uno dei rari casi di riserva di legge contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione³⁵ (accanto a quelli previsti negli artt. 8, terzo comma, e 10, commi secondo e terzo, Cost.), riserva che è utilizzata soprattutto nella Parte prima della Costituzione, in funzione garantista con riguardo alla disciplina dei diritti.

In questo modo, il novellato art. 9 Cost. parrebbe quasi individuare una ulteriore materia in cui può intervenire il legislatore statale, ma se così fosse, tale individuazione avrebbe dovuto essere collocata nell'articolo della Costituzione che stabilisce il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni³⁶. A tal proposito si ricorda che il d.d.l. cost. S 212

³⁴ Sulla minore forza con cui è stata definita la tutela degli animali rispetto a quella che ha riguardato l'ambiente, si vedano le considerazioni di R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 6. Sulla formulazione dell'articolo 9 si vedano le considerazioni di 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 *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2021, p. 3393.

³⁵ Sul punto, si vedano le considerazioni di U. IZZO, *Il nuovo art. 9 Cost. e la tutela degli animali riservata alla legge dello Stato: il legislatore (non) può attendere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024; nonché L. MARIANTONI, *Ne bis in idem, tutela degli animali e riforma dell'articolo 9 della Costituzione. Considerazioni sul rapporto fra competenza esclusiva statale e riserva di legge a partire dalla sentenza n. 121 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2023, p. 1142 e ss.

³⁶ Sul punto, come evidenziato da M. CECCHETTI, *Virtù e limiti ... cit.*, p. 133, il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. introduce una riserva di legge «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», ma esprime «la ben diversa logica di una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale». Sullo stesso profilo A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana, cit.*, p. 277, secondo la quale «la competenza statale esclusiva è fisiologica perché il nucleo duro della tutela diretta degli animali è affidata

proponeva di modificare sia l'art. 9 Cost., introducendo la tutela degli animali, sia l'art. 117, secondo comma, Cost. (modificando, dunque, la lettera *s* includendo la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva statale, oltre a quella della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). L'intervento del legislatore regionale è, dunque, escluso? Probabilmente, parimenti a quel che accade per l'ambiente, con la cui etichetta materiale probabilmente la tutela degli animali andrà spesso a intersecarsi, vi saranno intrecci con ulteriori competenze, anche regionali. È ragionevole dunque ritenere che il legislatore regionale debba garantire il rispetto dei livelli essenziali posti dal legislatore nazionale, e che sarebbero in primo luogo rappresentati dalla legislazione penale in materia di maltrattamento e condizioni di utilizzo degli animali, salva la facoltà di prescrivere livelli di protezione (che certamente fuoriescono dall'ambito penale) più elevati di quelli previsti dallo Stato³⁷. Peraltro, ciò è quello che pare emergere da una prima analisi della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2022; è possibile ricordare in tal senso la sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale³⁸, a proposito della tutela dei ricci di mare caratterizzanti le acque pugliesi. Mentre lo Stato ha fissato un divieto di pesca dei ricci circoscritto a due mesi all'anno, la Regione Puglia ha stabilito attraverso un proprio provvedimento legislativo un fermo pesca della durata di tre anni, con l'obiettivo di preservare la specie del riccio di mare e favorire il ripopolamento. La legge regionale della Puglia ha superato il vaglio di costituzionalità, perché funzionale a rafforzare la tutela giuridica di una specie animale a rischio³⁹. Dunque, lo Stato può fissare degli standard di tutela minimi per determinate specie animali, in senso uniforme e omogeneo sul territorio

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». Di contro D. CERINI - E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2023, p. 32 e ss, secondo cui la disposizione non conterebbe una norma sulla suddivisione del potere normativo tra legge statale e legge regionale, né tra fonti primarie e fonti secondarie, ma indicherebbe al legislatore statale la direzione da percorrere senza, tuttavia, precludere l'intervento delle Regioni e della Pubblica Amministrazione.

³⁷ Così, tra gli altri, A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, cit., p. 277. Un caso particolare sarebbe rappresentato dalla sent. n. 121/2023 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 15 del 2022 della Regione Sicilia che, nel porre norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo, ha invaso la competenza statale in materia penale, prevedendo delle condotte, sostanzialmente sovrapponibili a quelle vietate dal legislatore penale statale del 2004, fossero passibili di sanzione amministrativa, senza che venisse preservata l'applicazione delle sanzioni penali attraverso una clausola di riserva (del tipo «salvo che il fatto costituisca reato»). A venire in gioco, in questo caso, non è quindi la materia tutela degli animali, quanto l'applicazione del diritto al *ne bis in idem* nell'ipotesi in cui l'infrazione della sanzione amministrativa preceda lo stesso procedimento penale per un fatto previsto, assieme, quale illecito amministrativo dalla legge regionale e quale reato dalla legge statale. Per un commento alla decisione, L. MARIANTONI, *Ne bis in idem, tutela degli animali e riforma dell'articolo 9 cit.*, p. 1142 e ss.

³⁸ Si veda il commento di G. CATALDO, *Regioni e mare territoriale dopo la sentenza n. 16/2024 della Corte costituzionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2025, p. 133 e ss. nonché G. VIVOLI, *La "novità" sulla tutela degli animali nella sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2024*, in *Federalismi.it*, 4 dicembre 2024.

³⁹ Il limite che pone allora la competenza legislativa statale al bilanciamento di interessi individuato dal legislatore regionale è che esso non violi lo standard di tutela minimo fissato dalla previsione statale. In tal caso, le Regioni e le Province autonome possono, pertanto, adottare norme di tutela ambientale più elevata pur sempre nell'esercizio di loro competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (punto 6.3. del Considerato in diritto). [...] In particolare, non si può dubitare che incidano *in melius* sulla protezione del riccio di mare, che è parte dell'ecosistema marino, norme che indirettamente agevolano la riproduzione di tale specie animale (punto 7.3. del Considerato in diritto).

nazionale, dopodiché, le singole Regioni possono migliorare ed elevare il livello di protezione⁴⁰, con proprie leggi regionali *ad hoc*, che siano modellate sulle particolari esigenze locali. L'elemento singolare da sottolineare è che, nel promuovere ricorso avverso le disposizioni pugliesi, il Governo non abbia dedotto l'art. 9 Cost. tra i parametri violati, ma abbia lamentato soltanto l'invadenza nella competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s).

Chiariti questi aspetti, appare utile interrogarsi su come la tutela animale, così formulata, possa influire sul concreto atteggiarsi nel bilanciamento con altri interessi e valori contrapposti che entrino con essa in collisione, cercando di dare conto delle diverse sfumature e del diverso peso che la prima può assumere in situazioni e contesti diversi.

6. La salvaguardia degli animali nelle operazioni di bilanciamento: la tutela della vita degli animali da allevamento

Uno degli ambiti in cui la portata innovativa della riforma dell'art. 9 Cost può essere valutata è senz'altro quello dell'allevamento, settore interessato, come abbiamo visto, da una serie di interventi normativi a livello euro unionale, e che forse più di altri sconta una contraddizione di fondo, difficilmente sanabile in assoluto, tra tutela del benessere animale, da un lato, e qualità dell'alimento e sicurezza del prodotto alimentare, funzionali anche al corretto funzionamento del mercato interno, dall'altro.

Dunque, è particolarmente interessante che proprio in questo ambito il dettato dell'art. 9 comma 3 Cost. sia stato a volte interpretato nel senso di individuare *un nuovo bene di rango costituzionale*, ossia la vita degli animali. Questo bene sarebbe oggetto di una *tutela autonoma* da parte della Carta costituzionale e imporrebbe un dovere di salvaguardia diretta da parte delle istituzioni. Ciò vuol dire che, pur essendo inseriti all'interno delle relazioni ecosistemiche ed essendo parte delle stesse, la vita degli animali ha anche una propria dignità di bene costituzionale a sé stante.

Il punto è stato evidenziato dalla sentenza n. 1658 del 2024 del Consiglio di Stato: il bene costituzionale della vita degli animali è incluso nelle operazioni di bilanciamento ed è ponderato col valore costituzionale della salute pubblica. Nel caso di specie, un'azienda di allevamento di bestiame, operativa nella Provincia di Caserta, ha impugnato di fronte al T.A.R. della Campania il provvedimento con cui l'A.S.L. di Caserta ha disposto l'abbattimento della totalità dei rispettivi capi di bestiame, per prevenire la diffusione di una malattia infettiva che aveva colpito alcune unità. Il T.A.R. ha respinto il ricorso e, pertanto, l'azienda ha impugnato la sentenza di fronte al Consiglio di Stato. In concreto, l'applicazione del principio di precauzione avrebbe comportato un abbattimento della totalità degli animali dell'allevamento, senza discriminare fra quelli malati e quelli non infetti. Una misura così radicale avrebbe scongiurato del tutto qualsiasi rischio per la salute pubblica. Ma la misura sarebbe risultata sproporzionata e avrebbe compresso oltre misura il bene costituzionale della vita degli animali, sacrificandolo, di fatto, *in toto*⁴¹. Per questa

⁴⁰ Così A. GUSMAI, *La legge pugliese a tutela degli animali d'affezione alla prova del nuovo art. 9, comma 3, Cost.*, in *Le Regioni*, n. 2/2024, p. 365 ss.

⁴¹ Nelle fattispecie di cui trattasi, «il giudizio non può essere improntato a prospettive meramente patrimonialistiche che sacrificano, senza adeguata ponderazione, il valore della vita degli animali da intendersi, specie dopo la modifica dell'art. 9 della Costituzione, come valore fondamentale *in re ipsa*. Tale valore deve entrare in bilanciamento con il bene della salute pubblica, non con gli interessi economici che possono essere comunque in ogni caso ristorati. Tale prospettiva trova riscontro nella previsione di una riserva di legge statale in materia che stabilisce la centralità e la statualità della protezione. Come ha sottolineato autorevole dottrina, la tutela degli animali nel novellato art. 9 della Costituzione è un valore autonomo. Gli animali non sono considerati soltanto come meri componenti dell'ambiente, dell'ecosistema, o della fauna che forma la biodiversità

ragione, in applicazione del principio di proporzionalità⁴², una misura di abbattimento selettivo dei capi infetti di un allevamento è stata ritenuta maggiormente adeguata e, quindi, preferibile. In tal modo, attraverso un abbattimento limitato al minimo indispensabile, si è raggiunto un grado di maggior tutela della vita animale rispetto a quanto possibile attraverso un abbattimento indiscriminato⁴³. Questa seconda soluzione, allo stesso tempo, ha consentito di fornire un'adeguata tutela della salute pubblica, rispetto alla possibilità di diffusione delle malattie animali. È un approdo, questo, senz'altro significativo, che, se confermato, pare poter incidere concretamente su un numero potenzialmente elevato di situazioni in cui il benessere animale e la sua tutela possono venire in gioco.

6.1. segue: la tutela degli animali e la sperimentazione

La novella costituzionale incide certamente anche su un altro ambito, quello dell'utilizzo degli animali a fini scientifici⁴⁴. Pensiamo ai casi, che di recente sono stati oggetto di contenzioso e che tratteremo nel prosieguo, relativi all'utilizzo di cani beagle o di primati non umani, per testare efficacia e tossicità di farmaci e vaccini, validare procedure chirurgiche, trattare malattie neurologiche o infettive, che chiamano in causa anche eticamente.

Si tratta di questioni particolarmente complesse e che fanno discutere rispetto a possibili nuovi approdi nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, certamente anche per le particolari caratteristiche che determinate specie animali presentano. I primati non umani, come i macachi, ad esempio, vengono utilizzati proprio per la vicinanza genetica all'uomo, elemento questo che, certo, rende più semplice lo studio di sistemi complessi come il cervello o il sistema immunitario. Ma proprio per tale vicinanza, detta scelta suscita sentimenti contrastanti e pone dilemmi etici di non facile soluzione. I beagle, dal canto loro, hanno un carattere collaborativo e tranquillo, che facilita il loro «trattamento» e la raccolta di dati; hanno dimensioni contenute, che rendono semplice la loro gestione; ma sono notoriamente anche cani molto affettuosi, docili, capaci di instaurare un legame affettivo intenso con le persone di riferimento.

ma essi sono rappresentati come diretti destinatari di un obbligo di tutela da parte del legislatore» (punto 8).

⁴² Sul punto, si richiama anche la pronuncia del T.A.R. Piemonte, Sez. I, sentenza n. 1037 del 21 dicembre 2023 che, dopo aver richiamato la riforma costituzionale del 2022 e l'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, secondo cui il potere di abbattimento di uno o più animali deve «essere esercitato alla luce del principio di proporzionalità e che, pertanto, rappresenti una *extrema ratio* soggetta a una puntuale valutazione dell'amministrazione procedente [...]». In caso contrario, infatti, detto potere si porrebbe in insanabile contrasto, oltre che con i valori costituzionali e euro-unitari enunciati». Nel caso di specie, l'ordine di abbattimento era stato emesso dalla Asl territorialmente competente sulla base degli artt. 5 e 9 del d.lgs. 134/2022, nonché degli artt. 138 del regolamento UE 625/17 e 6 comma 7 del d.lgs. 193/07. In realtà le disposizioni mirano ad assicurare la «tracciabilità» degli animali in modo da assicurare l'efficace attuazione delle misure di prevenzione e controllo delle malattie e si applicano a qualsiasi tipologia di allevamento. Si tratta, quindi, di un riferimento normativo di difficile applicazione al caso di specie posto che, come visto, nel caso di specie, il proprietario dell'animale (un suide nato da un incrocio tra un maialino vietnamita e un cinghiale) non gestisce un allevamento, ma detiene l'animale a meri scopi di affezione.

⁴³ Sul punto, si veda anche la sentenza del T.A.R. Lazio, sez. II, n. 2734 del 2022, che ha annullato un provvedimento che autorizzava lo sfoltoimento di galline ovaiole in un allevamento, ritenendo che non fossero state adeguatamente considerate le norme sul benessere animale. Nella sentenza si legge che l'interesse pubblico alla tutela del benessere animale non può essere sacrificato per mere esigenze produttive.

⁴⁴ Gli ultimi dati pubblicati dal Ministero della salute sono stati pubblicati nel Comunicato Dati statistici relativi all'utilizzo di animali a fini scientifici per l'anno 2019 (24A03462), in (GU Serie Generale n.158 del 08-07-2024), consultabile qui: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-07-08&atto.codiceRedazionale=24A03462&elenco30giorni=true

Le sperimentazioni su entrambe le specie sono regolate dalla direttiva n. 63 del 2010, attuata in Italia, dal d. lgs. n. 26/2014. Uno degli elementi fondamentali per valutare la fattibilità o meno della sperimentazione è l'uso del principio delle 3R: rimpiazzare (*replacement*), ridurre (*reduction*) e perfezionamento (*refinement*). Il principio, codificato nel 1959 da due accademici britannici, Rex Burch e William Russell⁴⁵ e successivamente trasfuso nel considerando n. 11 della direttiva 2010/63 e richiamato nell'art. 1 del d. lgs. n. 26/2014, propone un modello che i ricercatori devono adottare per attuare una forma di sperimentazione animale più attenta al grado di sofferenza che tale pratica scientifica causa nei soggetti sperimentali. Di particolare interesse l'applicazione di tali principi nel caso affrontato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1186 del 2021 riguardante la sperimentazione scientifica dell'Università di Parma sui primati non umani, a fini di ricerca medica. La direttiva n. 63 del 2010 e il d.lgs. n. 26 del 2014, peraltro, hanno accordato una tutela rafforzata ai primati non umani (art. 7) e hanno previsto che le sperimentazioni sugli stessi possano avvenire esclusivamente in casi eccezionali (comma 2). La Lega Antivivisezione ha impugnato di fronte al T.A.R. l'autorizzazione rilasciata dal Ministero della Salute per sperimentare su sei macachi (*Macaca mulatta*) nuove forme di stimolazione delle capacità visive residuali negli esemplari affetti da cecità. Le questioni principali sollevate dal ricorso sono molteplici, e mirano a mettere in discussione il rispetto delle regole dettate per il rilascio dell'autorizzazione alla sperimentazione. La prima questione riguarda la possibilità di applicare il principio di sostituzione, conducendo la sperimentazione secondo modalità alternative, intervenendo direttamente sull'uomo o individuando specie animali diverse (a minor sviluppo neurologico, come i topi). La seconda concerne il rispetto del principio di riduzione, cioè se il numero degli animali coinvolti fosse effettivamente il minimo indispensabile per la buona riuscita dei test. La terza quello del rispetto della originalità scientifica dei risultati attesi dal progetto e la trasmissibilità degli stessi esiti agli esseri umani. Il quarto quello del perfezionamento, ossia la minimizzazione della sofferenza ed il miglioramento del benessere degli animali durante la sperimentazione.

Il Consiglio di Stato ha rigettato i primi tre motivi di appello, sostenendo che è stata fatta corretta applicazione dei principi europei in materia di tutela del benessere degli animali *ex art. 13 TFUE*: non sarebbe stato possibile sostituire i macachi direttamente con l'uomo ovvero con altri primati dotati di minor sviluppo neurologico; allo stesso tempo, il numero di primati non umani coinvolti è stato quello minimo richiesto a livello tecnico affinché la ricerca potesse produrre dei risultati; per concludere, i test sui macachi avrebbero consentito di perfezionare un metodo di cura che, in un secondo momento, avrebbe potuto essere trasferito all'uomo con possibilità di successo. Ha invece accolto il quarto motivo di ricorso, rilevando che non è stata rispettata la condizione posta dal Consiglio Superiore di Sanità, che aveva rilasciato un parere favorevole alla sperimentazione, *subordinato* alla prescrizione di inviare ogni sei mesi alla Direzione generale della Sanità Animale e dei Farmaci Veterinari del Ministero della Salute dei dati relativi alle condizioni di stress rilevate durante le singole fasi del progetto, nonché le misure intraprese per limitare gli effetti avversi. Prescrizione necessaria in considerazione della delicatezza del progetto e delle possibili conseguenze negative che potrebbe avere sui primati non umani coinvolti. Conseguentemente il Consiglio di Stato ha rilevato la necessità di migliorare gli standard di monitoraggio progressivo delle condizioni psichiche e fisiche degli animali⁴⁶, con la produzione di appositi report periodici,

⁴⁵ W. RUSSELL - R. BURCH, *The principles of humane experimental technique*, Methuen, 1959.

⁴⁶ Al par. 10 della decisione si rileva infatti che i report effettuati sono molto scarni: «manca, ad esempio, una fotografia dello stato dei macachi, che puntualizzi anche i parametri di monitoraggio dello stress». Inoltre, dagli stessi report emerge che essi «rappresentino piuttosto un diario delle attività svolte e dell'ambiente circostante»

caratterizzati da un adeguato grado di dettaglio, dai quali fosse possibile ricavare «dati relativi alle condizioni di stress rilevate durante le singole fasi del progetto, nonché le misure intraprese per limitare gli effetti avversi». Il controllo delle conseguenze delle stimolazioni sullo stato fisico e psichico dei macachi avrebbe consentito di garantire in maniera maggiormente adeguata il loro benessere complessivo. La sentenza, precedente all'entrata in vigore della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., è significativa perché impone obblighi di monitoraggio e trasparenza dei dati raccolti, utili a rendere più stretto il controllo di proporzionalità dell'intervento sperimentale che viene condotto, che può solo essere confermato dopo la revisione costituzionale in parola.

Più di recente, il rapporto tra la «promozione della ricerca scientifica» e «la tutela degli animali», entrambi valori oggi presidiati dall'art. 9 Cost., si è posto all'attenzione del T.A.R. del Lazio, proprio in relazione a sperimentazioni riguardanti cani beagle. Con l'ordinanza n. 2817 del 26 giugno 2024, il T.A.R. ha accolto la richiesta presentata dalla Lega Anti Vivisezione, sospendendo temporaneamente le autorizzazioni per la sperimentazione su tali animali da parte dell'azienda Aptuit⁴⁷, a causa di gravi irregolarità nella conduzione di progetti di ricerca sulla valutazione di farmacocinetica nella specie cane. Il Tar ha rilevato che in base all'articolo 9 della Costituzione e all'articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, «è necessario assicurare il benessere degli animali», disponendo la sospensione cautelare delle autorizzazioni fino alla definizione del merito⁴⁸. La vicenda, che non è ancora giunta a definizione⁴⁹, è rilevante anche perché ha aperto un dibattito, che

dove non trova invece posto un'analisi della «reazione dei macachi ad ogni azione esercitata su di essi dall'uomo» mentre «occorre registrare lo stato fisico e psichico dei macachi ad ogni singola attività o stimolazione o terapia ai quali sono sottoposti» in modo da poter documentare il rispetto del «benessere animale» di cui all'art. 13 del Trattato Europeo.

⁴⁷ La Aptuit (Verona) S.r.l. si occupa di ricerca preclinica per conto di aziende farmaceutiche internazionali, conducendo test su animali per valutare la sicurezza e l'efficacia di nuovi farmaci. Le sperimentazioni includono: test tossicologici (somministrazione di sostanze chimiche per osservare effetti avversi); studi farmacocinetici (analisi dell'assorbimento, distribuzione, metabolismo ed eliminazione dei farmaci); procedure invasive (come inserimento di cateteri e sonde per monitorare parametri fisiologici). In alcuni casi, gli animali sono stati sottoposti a isolamento prolungato, riutilizzo in più esperimenti e procedure dolorose senza adeguata analgesia. In seguito, il Consiglio di Stato, con decisione del 3 luglio 2024, ha respinto il ricorso presentato da Aptuit, confermando la sospensione per due delle tre autorizzazioni per la sperimentazione su cani Beagle. Con riferimento alla terza sperimentazione, l'azienda è stata autorizzata a riprendere gli esperimenti sui cani beagle, ma a condizione che adegui le attività al rispetto della normativa sulla protezione degli animali oggetto di sperimentazione animale (D.lgs 26 del 2014). In particolare la struttura è chiamata a prevedere arricchimenti idonei alla specie e al numero di animali (ossia adottare strategie e modifiche nell'ambiente in cui vivono gli animali per migliorarne il benessere fisico e psicologico, ridurre lo stress, l'aggressività e altri sintomi di disagio tipici della vita in ambienti artificiali quali laboratori o stabulari), e a rispettare rigorosamente il divieto di riutilizzo dei cani, così come imposto dal decreto 26/2014. Il Consiglio di Stato, inoltre, ha incaricato il Comando dei Carabinieri Forestali di effettuare visite periodiche e senza preavviso, per verificare che quanto previsto dalla legge venga, finalmente, rispettato. Le ispezioni condotte hanno rivelato plurime violazioni, portando il Consiglio di Stato a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Verona e al Ministero della Salute per ulteriori valutazioni (<https://www.veronasera.it/attualita/sperimentazione-farmaci-beagle-aptuit-LAV-22-gennaio-2025.html>).

⁴⁸ In particolare, nella decisione, il T.A.R. ha sottolineato che, anche in base alle risultanze del procedimento penale in corso riguardante due funzionari di Aptuit imputati per maltrattamento e uccisione non necessitata di cani Beagle (e primati non umani) utilizzati nelle sperimentazioni, «appaiono sussistere gravi illegittimità commesse all'interno dello stabulario in relazione alla modalità di detenzione dei cani nonché in relazione alla qualificazione del dolore, alla classificazione delle procedure ed alla pratica del riutilizzo».

⁴⁹ Si veda la ricostruzione offerta da LAV <https://www.lav.it/news/salvati-animale-da-laboratori-sperimentazione/nuove-udienze-legali>. Ma anche <https://www.veronasera.it/attualita/sperimentazione-farmaci-beagle-aptuit-LAV-22-gennaio-2025.html>

interessa non solo i soggetti politici, ma anche studiosi ed operatori del settore⁵⁰, tutt'altro che semplice da condurre a sintesi, consentendo di portare in rilievo, ancora una volta, l'importanza di protocolli condivisi per garantire la trasparenza ed il monitoraggio dei dati sul benessere degli animali, necessari a giustificare, nella misura minima possibile, la compressione di un interesse o bene costituzionale, a vantaggio di quello ritenuto nel caso specifico prevalente. Anche in questo caso gli sviluppi giurisprudenziali accennati potranno avere un impatto significativo sull'effettività della tutela accordata agli animali, e quindi anche sulla potenziale *vis* innovativa dell'art. 9 Cost.

6.2. segue: il caso della fauna selvatica pericolosa. La questione degli orsi in Trentino

Un altro ambito sicuramente peculiare da analizzare per testare la *vis* innovativa dell'art. 9 Cost. è quello della tutela della fauna selvatica, rispetto alla quale, al contrario di ciò che accade per la fauna domestica (per la quale è più facile immaginare situazioni concrete di tutela che impongano doveri e responsabilità per l'essere umano), viene in gioco prioritariamente un problema di sicurezza e salvaguardia della vita umana. Del resto, questo è ciò che emerge chiaramente dalla direttiva n. 43 del 1992 (c.d. direttiva habitat), dedicata alla «conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche». Il principale interesse che viene in rilievo, qui, è quello della salvaguardia dell'intero ecosistema e dei suoi equilibri, più che la tutela del singolo animale, anche per la garanzia di altri interessi umani ritenuti meritevoli di tutela⁵¹.

A tal fine sono stabilite misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli ecosistemi e delle specie di interesse elencati nei suoi allegati. Prima di entrare nel merito degli accadimenti che hanno interessato la gestione degli orsi bruni in Trentino⁵² e tentare una prima valutazione di ciò che emerge dalle

⁵⁰ Sul punto, è di interesse la lettera aperta scritta da OSA, Oltre la Sperimentazione Animale, la rete di ricercatori, medici, biologi e veterinari, la cui *mission* è quella di promuovere Nuovi Approcci Metodologici (NAM) *human based e human relevant* (basati sulla biologia umana e rilevanti per la specie umana) per la ricerca biomedica quali metodi alternativi e sostitutivi alla sperimentazione animale. Qui si rileva che «la direttiva 2010/63/UE consente ancora pratiche che comportano sofferenze significative, come test di tossicità acuta, immobilizzazione prolungata e isolamento sociale, che inducono stress e angoscia» prevedendo al contempo «la valutazione retrospettiva per esperimenti gravi», «ma l'accesso ai dati è limitato, riducendo trasparenza e verifica indipendente» [...]. «La gravità delle procedure è spesso lasciata alla discrezionalità del ricercatore, senza un controllo esterno sistematico, portando a interpretazioni soggettive che non sempre riflettono la reale sofferenza dell'animale. L'affidabilità dei modelli animali è sempre più contestata per gli alti tassi di fallimento nel tradurre i risultati alla fisiologia umana. Per questo, è essenziale promuovere i Nuovi Approcci Metodologici (NAM), strumenti più accurati e predittivi, particolarmente adatti per lo studio e lo sviluppo di terapie per le malattie rare, dove la specificità dei modelli è cruciale per ottenere risultati efficaci e sicuri. Serve un dibattito basato su trasparenza e onestà affinché le scelte scientifiche siano guidate da evidenze, non da inerzia normativa. Solo così si può garantire un progresso etico e metodologicamente solido» (disponibile qui: https://www.oltrelasperimentazioneanimale.eu/wp-content/uploads/2025/03/Riposta-a-Aptuit_OSA1Marzo.pdf).

⁵¹ M. OLIVI, *Fauna selvatica e valori tutelati* ... cit., p. 156. Del resto, questa è l'impostazione accolta anche a livello nazionale, dove la legge n. 157/992 che nel regolare l'attività venatoria, prevede anche la possibilità di abbattere la fauna selvatica per la salvaguardia dell'habitat e di interessi umani (art. 19).

⁵² Pare di un qualche interesse ricordare che l'orso è stato reintrodotta in Trentino tramite due canali: il primo è stato quello del progetto Life Ursus attraverso il quale nel 1999 sono stati rilasciati dieci orsi provenienti dalla Slovenia per cercare di salvare la popolazione di orsi autoctoni del Trentino dall'estinzione. In secondo luogo, dagli anni '60 alcuni orsi, ancora dalla Slovenia, hanno iniziato a ripopolare spontaneamente il Trentino, probabilmente grazie alla diminuzione della persecuzione da parte dell'uomo e al miglioramento del loro habitat. Sul punto, si veda. D. DE PETRIS, *La tutela degli animali* ... cit., p. 48.

pronunce recenti⁵³, è utile richiamare da un lato quelli che sono gli obiettivi che giustificano una eventuale deroga ai divieti di cattura, uccisione o perturbazione di particolari specie, dall'altro le condizioni che sono necessarie per poterle rispettare.

Dal primo punto di vista, l'art. 16 richiama alcune condizioni che giustificano la deroga, tra le quali assumono particolare importanza, rispetto ai casi concreti che si sono verificati, la necessità di «prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà»; nonché la tutela «della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica». Le condizioni per legittimare la deroga sono richiamate nel primo comma dell'art. 16, dove si fa riferimento: alla inesistenza di un'altra soluzione valida; alla circostanza che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale⁵⁴.

La direttiva è stata attuata nell'ordinamento interno mediante il d.p.r. n. 357/1997, che si limita ad individuare i soggetti competenti e le procedure atte ad autorizzare eventuali deroghe alla tutela degli animali lì previsti⁵⁵. L'art. 1 comma 4 del dpr n. 357/1997 dispone una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, disponendo che esse provvedono all'attuazione del regolamento nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione. In particolare, per ciò che interessa la provincia di Trento, la direttiva habitat è stata attuata con legge provinciale n. 9/2018 che attribuisce al Presidente della Provincia la competenza ad autorizzare le deroghe di cui all'art. 16, sopra richiamato, sentito il parere di ISPRA.

⁵³ Il tema ha un riverbero anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, e non solo per ciò che riguarda gli orsi. Nel 2024, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha pronunciato una sentenza significativa riguardante la protezione del lupo, in particolare nella causa C-601/22. La decisione è stata sollecitata da diverse organizzazioni ambientaliste, tra cui il WWF Österreich, che hanno contestato una deroga concessa dal governo del Land Tirolo (Austria) per l'abbattimento di un lupo identificato come 158MATK. L'animale era stato ritenuto responsabile dell'uccisione di circa 20 pecore tra giugno e luglio 2022. La Corte ha stabilito che le deroghe alla protezione rigorosa del lupo, prevista dalla direttiva habitat possono essere concesse solo se non esistono alternative soddisfacenti; il prelievo non compromette lo stato di conservazione favorevole della popolazione della specie interessata; la deroga è giustificata da motivi specifici, come la prevenzione di gravi danni o la tutela della salute pubblica. La sentenza ha inoltre sottolineato l'importanza di valutazioni scientifiche rigorose e aggiornate prima di autorizzare deroghe alla protezione delle specie. In particolare, ha evidenziato che la mancanza di dati scientifici adeguati non può giustificare decisioni che potrebbero compromettere la conservazione di specie protette. Parallelamente, nel dicembre 2024, il Comitato permanente della Convenzione di Berna ha approvato una proposta per declassare lo status di protezione del lupo, spostandolo dall'Allegato II (specie rigorosamente protette) all'Allegato III (specie protette). Questa decisione è entrata in vigore il 7 marzo 2025. Tuttavia, molte organizzazioni ambientaliste, tra cui il WWF, hanno espresso forte opposizione, sostenendo che tale declassamento non è supportato da evidenze scientifiche adeguate e potrebbe mettere a rischio gli sforzi di conservazione compiuti negli ultimi decenni.

⁵⁴ Nell'ottobre 2021 la Commissione Europea ha adottato un documento che fornisce la sua interpretazione della Direttiva, in particolare le disposizioni giuridiche di cui agli articoli 12 e 16, riflettendo le più recenti interpretazioni giuridiche della Corte di giustizia dell'Unione europea e aggiornando e sostituendo un precedente orientamento del 2007. Comunicazione della Commissione, *Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat*, (2021/C 496/01), Disponibile qui: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1209\(02\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1209(02)&from=IT)

⁵⁵ Competenze che viene attribuita al Ministero dell'Ambiente, ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MISE), sentiti il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) e l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (ISPRA); mentre per quanto riguarda le province autonome di Trento e di Bolzano la competenza è attribuita al presidente della provincia).

Si ritiene utile rilevare che un ruolo importante nell'esercizio del potere suddetto è assunto dal Piano di Azione interregionale per la Conservazione dell'Orso Bruno nelle Alpi CEentro-orientali, il cd. PACOPACE⁵⁶, che fornisce una tipizzazione delle condotte degli orsi, collegandole a possibili provvedimenti da adottare in base alla loro pericolosità⁵⁷. In questo modo la discrezionalità amministrativa dell'autorità chiamata a decidere sulle deroghe è ridotta o comunque riportata a criteri oggettivi, che consentono di controllare e comparare nel tempo le misure intraprese. In particolare, nella tabella 3.1. del PACOBACE sono indicati i comportamenti pericolosi che l'orso può adottare e le corrispettive azioni che possono essere adottate, suddivise in «leggere» ed «energetiche». Queste ultime sono rappresentate essenzialmente dalla cattura per captivazione (ossia la cattura per la traduzione in cattività permanente) e dall'abbattimento. Cionondimeno, è necessario che gli elementi di fatto che siano via via occorsi, siano correttamente ricostruiti, in modo che possano essere sussunti nelle corrispondenti fattispecie astratte previste dal PACOPACE⁵⁸.

Una definizione puntuale del principio di proporzionalità⁵⁹ è stata prospettata di recente dal T.A.R. di Trento nella controversia riguardante l'abbattimento dell'orsa JJ4, all'interno

⁵⁶ Il Piano è stato formalmente recepito da tutte le Amministrazioni territoriali (Regioni e Provincia autonoma di Trento) delle Alpi centro Orientali, dal Ministero dell'Ambiente e da ISPRA e rappresenta lo strumento attraverso cui si intende conservare e gestire la presenza dell'Orso nelle Alpi. Il piano contiene indicazioni circa le misure da adottare per prevenire e risarcire i danni causati dall'Orso, le più opportune misure di intervento sugli esemplari problematici, la struttura delle campagne di informazione e comunicazione, la formazione del personale, ed il monitoraggio della popolazione. Contiene inoltre una scala di pericolosità dell'orso

⁵⁷ Per fare un esempio, a fronte del comportamento n. 18: «orso attacca senza essere provocato» (comportamento corrispondente all'area di massima pericolosità) le azioni corrispondenti sono tre: i) cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radio-marcaggio; ii) cattura per captivazione permanente; iii) abbattimento.

⁵⁸ In questo senso, è significativa la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, n. 9132/2024, che ha accertato l'illegittimità del decreto n. 74 del 7.09.2023 del Presidente della Provincia Autonoma di Trento con cui era stato disposto il prelievo dell'orsa F36 tramite l'uccisione, in quanto, secondo la ricostruzione dei fatti, essa aveva tenuto dei comportamenti aggressivi nei confronti dell'uomo, ritenuti dall'Autorità provinciale espressivi di una spiccata pericolosità e non fronteggiabili mediante misure meno invasive (monitoraggio con radiocollarizzazione). Nella ricostruzione dei fatti, si era ommesso però di specificare che l'orsa F36 era stata sorpresa mentre era addormentata in compagnia di un piccolo da parte di alcuni escursionisti, i quali, datisi alla fuga (e quindi non rispettando le regole diffuse dalla stessa Amministrazione Provinciale secondo le quali in caso di incontri con orsi, occorre arretrare lentamente, anziché darsi alla fuga), sono stati inseguiti dal plantigrado, che ha raggiunto uno dei due, provocandone la caduta da un albero su cui si era arrampicato. Conseguentemente il Consiglio di Stato sottolinea che nel caso di specie vi è stata una inesatta lettura dei fatti occorsi, con conseguente errata individuazione dell'azione da far conseguire. I fatti, per come realmente accaduti, indicano chiaramente la riconducibilità dell'episodio alla fattispecie n. 11 della medesima tabella n. 3.1 «orso si lancia in un falso attacco perché colto di sorpresa, per difendere i propri piccoli o la sua preda» e non alla fattispecie n. 18 («orso attacca con contatto fisico senza essere provocato»). Con l'occasione, è ribadita l'importanza del principio di proporzionalità, «per cui la protezione della vita degli animali gode di una tutela rafforzata a cui si può derogare solo in presenza di condizioni che sono da interpretarsi in maniera rigorosa e restrittiva, secondo una logica graduata che risponda per l'appunto al canone di proporzionalità. Questa Sezione ha, inoltre, chiarito che le diverse misure che l'Autorità può assumere [...] devono ritenersi enunciate in via graduata, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata a mente del novellato art. 9 Cost., con la conseguenza che è possibile ricorrere alla misura più grave solo ove sia provata l'impossibilità di adottare la misura meno cruenta e, quindi, "a condizione che esista un'altra soluzione valida».

⁵⁹ M. OLIVI, *Fauna selvatica e valori tutelati. Un'evenienza eccezionale ma problematica: l'intervento di rimozione dell'orso pericoloso*, in S. MASINI (a cura di), *Il posto degli animali... cit.*, p. 155 ss. Si vedano anche le considerazioni di F. SICURO, *La gestione trentina della convivenza con l'orso bruno nella perdurante inattuazione del nuovo art. 9 della Costituzione*, in *Cammino diritto*, n. 8/2024; Si vedano, più in generale, anche le considerazioni di F. MORGANTI, *Tutela costituzionale degli animali e attività di "controllo" della fauna selvatica*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2024, p. 185 ss.

dell'ordinanza n. 214 del 2023 di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per l'interpretazione dell'art. 16 della direttiva habitat. Una misura di abbattimento o di captivazione può essere considerata proporzionata se *adeguata* al caso di specie (cioè: utile a raggiungere lo scopo prefissato), se *necessaria* (quindi se priva di alternative di intervento caratterizzate da costi minori) e se *strettamente proporzionale* (tale da non richiedere un sacrificio eccessivo). Il problema che è stato sollevato dal T.A.R. Trento di fronte alla Corte di Giustizia è se la misura di captivazione possa essere considerata pariordinata rispetto a quella dell'abbattimento, dal momento che entrambi i provvedimenti di fatto sradicano l'animale dall'habitat naturale in cui è cresciuto. La questione pregiudiziale è tutt'ora pendente di fronte alla Corte di Giustizia, ma la definizione di proporzionalità prospettata dall'ordinanza è di particolare interesse, perché fondata sulla giurisprudenza precedente.

Il principio di proporzionalità è stato richiamato da due associazioni ambientaliste nella controversia di fronte al T.A.R. di Trento, per l'abbattimento dell'orso M-90, decisa con la sentenza n. 144 del 2024 del T.A.R. di Trento. Anche nel caso di specie, si era posta la necessità di chiarire quali fossero le modalità di applicazione concreta della c.d. direttiva habitat⁶⁰. Nel caso dell'orso M-90, le due associazioni ricorrenti sostenevano che, essendo la vita dell'orso tutelata dagli artt. 13 TFUE e 9 Cost., nonché dalla direttiva habitat, l'uccisione rappresenta l'*extrema ratio*, mentre la sua captivazione permanente sarebbe preferibile, in quanto misura meno invasiva; di fronte a dei comportamenti dell'orso caratterizzati da gravità non eccessiva, la seconda soluzione sarebbe pertanto quella più adatta, in quanto proporzionata alla situazione fattuale concreta. Il ricorso è stato deciso con la sentenza n. 144 del 2024 del T.A.R. di Trento. Quest'ultimo si è interrogato su quale debba essere il rapporto fra il valore della vita dell'animale, riconosciuto dall'art. 9 terzo comma Cost., e il valore della vita umana, concludendo che il diritto alla vita umana deve essere collocato in posizione apicale all'interno del disegno della Carta costituzionale. Dal punto di vista valoriale, pertanto, in caso di conflitto fra la vita e l'integrità fisica dell'animale e la vita e l'integrità fisica dell'uomo, la Costituzione impone in via prioritaria la tutela dell'esistenza umana⁶¹. Il T.A.R. di Trento ha ritenuto, dunque, che l'entrata in vigore dell'art. 9 Cost. non abbia mutato la visione antropocentrica della tutela degli animali insita nell'ordinamento giuridico e che quindi le esigenze di tutela della vita dell'animale non possono prevalere su quelle della vita umana. Secondo il giudice amministrativo, nel caso concreto, i comportamenti dell'orso M-90 avrebbero raggiunto un livello di gravità tale da giustificare l'abbattimento, in quanto l'esemplare sarebbe stato pericoloso per le persone. La scelta fra captivazione dell'orso e suo abbattimento andrebbe compiuta caso per caso, valutando le circostanze concrete della situazione.

7. Una prima conclusione

⁶⁰ Sulla riserva di valutazione tecnica in capo ad ISPRA, si vedano le considerazioni di M. OLIVI, *I grandi predatori e la natura obbligatoria o vincolante dei pareri ISPRA. Una questione mal posta*, in *Reticula*, n. 34/2023, numero monografico Coesistenza e gestione dei conflitti tra uomo e fauna selvatica, (disponibile qui: <http://www.isprambiente.gov.it/files2023/publicazioni/periodici-tecnici/reticula-34.pdf>).

⁶¹ Secondo il T.A.R., vi sarebbe infatti «un sicuro limite alla possibilità di affermare in via interpretativa l'esistenza, nell'ordinamento, di un principio animalista nel senso prospettato dai ricorrenti, da bilanciare con le esigenze di tutela della sicurezza pubblica e della vita e dell'integrità delle persone, che deriva dal principio personalista che permea la Costituzione, secondo il quale la persona umana è un valore etico in sé» (Punto 10 del considerato in diritto). Sulla individuazione di un principio animalista nella nostra Costituzione, si vedano anche le considerazioni di D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, n. 2/2023, p. 857 ss.

Nonostante i limiti che sono stati evidenziati relativi alla formulazione dell'art. 9 comma 3 Cost., si ritiene che la scelta di modificare il testo costituzionale, soprattutto nella parte relativa ai principi fondamentali, non sia una scelta neutra che possa essere riduttivamente qualificata in termini di riforma bilancio, la cui unica funzione sarebbe quella di dare veste formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute. Si ritiene, al contrario, che la novella possa senz'altro dischiudere opzioni interpretative nuove, da costruire nell'architettura complessiva dei poteri e dei percorsi di attuazione delle norme costituzionali, talvolta non pienamente prevedibili al momento della loro approvazione⁶².

In questo senso, il nuovo art. 9, che pur non contiene l'«orpello» del riconoscimento di diritti in capo agli animali⁶³, racchiude una indicazione ermeneutica e valoriale sia per i legislatori (statale e regionale), sia per la magistratura, nel senso dello spostare l'asse del bilanciamento tra interessi umani e interessi animali e rimuovere le incoerenze ancora esistenti a livello normativo e interpretativo. Da questo punto di vista, può assumere un peso importante nel consolidamento dei risultati più avanzati ottenuti dalle pronunce giurisprudenziali e dall'evoluzione legislativa, contribuendo ad eliminare gradualmente quelle incongruenze che ancora sono presenti nel quadro normativo attuale⁶⁴. La legislazione, e la recente legge n. 82/2025 sopra richiamata lo dimostra, si è occupata in modo piuttosto deciso solo delle questioni inerenti al maltrattamento degli animali (rispetto alle quali un problema di bilanciamento di interessi, in realtà, non si pone), peraltro non senza alcune contraddizioni che potrebbero essere finalmente sanate. Basti pensare che le condotte previste dagli artt. 544 *bis* e *ter*⁶⁵ sono punite se l'uccisione e il maltrattamento degli animali sono realizzate «per crudeltà o senza necessità». A parte la difficile individuazione dei contorni di un concetto, quello di crudeltà, molto sfumato, che mal si concilia con i principi della tassatività e determinatezza della fattispecie penale, la riformulazione dell'art 9 Cost. potrebbe spingere alla eliminazione di quest'ultima, mantenendo in vita solo quella della necessità, che va a disegnare una gerarchia probabilmente ineliminabile tra interessi dell'uomo e dell'animale, quando questi vengano in diretto contrasto. Risulterebbe così giustificata una compressione della tutela degli animali solo se ciò sia strettamente necessario per la salvaguardia di interessi inderogabili degli umani e non sussista altra via per realizzare questi ultimi. Ma pensiamo anche a quelle clausole derogatorie previste dall'art. 19 *ter disp. trans. c.p.*, secondo il quale le fattispecie di maltrattamento previste dal Codice penale non si applicano né ai casi previsti dalle leggi speciali (pensiamo alla caccia, ad esempio) né alle manifestazioni storiche e culturali⁶⁶, che quindi potrebbero in futuro essere interessate da operazioni di bilanciamento più rigorose, che valorizzino la tutela degli animali da un lato, ed il dovere di solidarietà e responsabilità di tutti i consociati nei rapporti con il mondo animale, dall'altro, soprattutto quando riguardino lo svolgimento di attività ludico-ricreative o rievocative.

Altro registro assumono, invece, le questioni che prevedono l'utilizzo degli animali a fini di ricerca scientifica, dove la tutela della salute umana acquisisce un peso superiore rispetto a quello della vita animale, e dove quindi l'operatività concreta del bilanciamento si «ferma» a

⁶² Sarà fondamentale, pertanto, l'atteggiamento che via via sarà assunto dalle assemblee legislative, per quanto di loro competenza, e quindi «la volontà politica di esplorare effettivamente quelle potenzialità e - soprattutto - la direzione che si intenda imprimere concretamente alle relative possibilità». Così A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, cit., p. 264.

⁶³ A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, cit., p. 267

⁶⁴ Così ancora A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, cit., p. 270-271.

⁶⁵ Si veda quanto riportato in nota 30.

⁶⁶ Sul punto, sono condivisibili le osservazioni di A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, cit., p. 275 e ss.

richiedere: i) un controllo più stretto sui requisiti e sulle motivazioni necessari a concedere l'autorizzazione alla sperimentazione; ii) protocolli condivisi per la salvaguardia del benessere degli animali; iii) un monitoraggio trasparente e continuo delle condizioni degli animali durante la sperimentazione, in modo da consentire l'applicazione di correttivi organizzativi e gestionali *in itinere*. Un consolidamento di questi approdi giurisprudenziali ci pare sia un punto di arrivo soddisfacente.

Situazione simile si verifica in relazione alla tutela della fauna selvatica, quando questa possa recare danno alla salute, alla sicurezza e finanche alla vita delle persone. In questi casi, ferma la necessità di valutare attraverso parametri certi ed oggettivi i comportamenti tenuti dagli animali c.d. pericolosi, al fine di indagarne il grado effettivo di rischiosità (anche in relazione a possibili comportamenti umani), la salvaguardia del benessere e della vita stessa dell'animale si arresta. Sarà interessante capire l'orientamento della Corte di giustizia sulla possibilità di stabilire una gradazione tra le due misure severe, della captività o dell'abbattimento. Entrambe certamente non mirano a salvaguardare l'ecosistema, comportando la sottrazione dell'animale dal suo habitat naturale. È possibile affermare che la captivazione, rispetto all'abbattimento, tuteli maggiormente il suo benessere?

Rimangono da scandagliare i limiti da porre alle attività di utilizzo degli animali basate su interessi umani non sufficienti a giustificare il sacrificio, al fine di evitare o ridurre il più possibile la loro inutile sofferenza. In questa operazione una sponda importante può essere offerta dalla riforma dell'art. 41 Cost. in quanto, come è stato autorevolmente affermato, «il divieto di esercitare un'attività economica che possa recare danno alla salute o all'ambiente potrebbe e forse dovrebbe comportare una trasformazione dei processi produttivi tali da provocare indiscutibilmente danni all'ambiente e, di conseguenza, da attentare alla salute pubblica e privata»⁶⁷. Il nuovo volto dell'art. 9 Cost. può influenzare la lettura dell'art. 41 Cost. nel suo complesso. In altre parole, l'introduzione della tutela degli animali in Costituzione pur con i limiti che si è tentato di rilevare, può avere delle conseguenze sul concreto atteggiarsi dell'iniziativa economica, sulle modalità di organizzazione delle politiche pubbliche e degli interventi legislativi nella sfera dei sistemi produttivi⁶⁸. La riforma dell'art. 41 comma 2 Cost. ha infatti ampliato l'insieme delle possibili restrizioni alle attività economiche imprenditoriali, includendo fra di esse anche i concetti di «ambiente» e di «salute». Allo stesso tempo, la revisione dell'art. 41 comma 3 Cost. ha incluso gli obiettivi ambientali fra le finalità privilegiate verso cui indirizzare le politiche economiche pubbliche. Occorre interrogarsi, allora, sul modo in cui l'art. 9 comma 3 Cost. possa riempire di significato le clausole generali dell'art. 41 Cost. e permetterne un'interpretazione orientata nel senso del rafforzamento dei livelli di protezione degli animali. In altri termini: si può giungere ad una rilettura dell'attuale quadro normativo del sistema economico-produttivo, per quanto riguarda quei settori che si avvalgono dello sfruttamento degli animali per finalità economiche, per la produzione di beni alimentari o di altri beni di consumo? Questi interrogativi sono pressanti, soprattutto, per quanto riguarda il sistema degli allevamenti intensivi, che pone dei problemi di compatibilità anche con il sistema di principi che deriva dall'ordinamento dell'unione europea. Alla luce dell'art. 13 TFUE e della normativa europea di diritto derivato, infatti, c'è da chiedersi se gli allevamenti intensivi rispettino davvero la natura di «esseri senzienti» degli animali e se, in particolar modo, garantiscano il massimo

⁶⁷ V. POCAR, *Tutelare il pianeta, tutelare la vita, tutelare gli animali?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2024, p. 497 ss.

⁶⁸ M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 169 ss.

livello di benessere possibile. Allo stesso tempo, non si può trascurare come gli allevamenti intensivi siano responsabili della produzione di una quota importante delle emissioni di anidride carbonica, la cui riduzione è uno degli obiettivi imprescindibili posti dalla *Legge europea sul clima* in capo alle istituzioni dell'Unione Europea, così come dei singoli Stati membri.

Come ci pare emergere, siamo di fronte a diverse gradazioni di tutela, che sono inevitabilmente connesse con la tipologia di animale preso in considerazione, con il tipo di relazione che esso può intraprendere con l'essere umano, e, in ultima analisi, con i valori costituzionali della vita e della sicurezza pubblica che, pur rappresentando valori supremi, non possono essere garantiti attraverso una sospensione e un totale sacrificio di interessi contrapposti. Gradazioni di tutela che potranno certamente essere oggetto di evoluzioni future, anche grazie, alla valorizzazione di altre disposizioni costituzionali, come l'art 41 Cost.