

Maria Silvia D'Alessandro

*La tutela degli animali nel dibattito parlamentare  
sulle proposte di modifica della Costituzione nella XVIII legislatura\**

ABSTRACT. La riforma dell'art. 9 Cost., che introduce la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, si colloca in una visione sistemica che supera l'antropocentrismo dell'ordinamento. Sugli animali, fornisce un'indicazione valoriale che indirizzerà la produzione normativa. La riserva di legge dello Stato che stabilirà i modi e le forme della tutela degli animali rappresenta un limite verso il basso per le Regioni che potranno disporre una disciplina più stringente.

*The constitutional reform of article 9, introducing the protection of the environment, biodiversity, ecosystems and animals, overcomes the anthropocentrism of legal system. Referring animals, it provides a value indication, that will guide the normative production. The reservation of State law to set the ways and forms of animal protection represents the downward limit for the Regions that might establish a stricter local laws.*

Parole chiave: Riforma costituzionale art. 9, protezione animali, leggi locali

*Key words: Constitutional reform of article 9, animal protection, local laws*

---

\* Gli atti del Convegno pubblicati in Questo Volume precedono l'approvazione definitiva della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.44 del 22 febbraio 2022 ed entrata in vigore il 9 marzo 2022. Ripercorrendo brevemente l'iter del provvedimento, il Testo Unificato dei disegni di legge costituzionale A.S. 212 (De Petris ed altri) con A.S. 2160 (Calderoli e altri), A.S. 1632 (Bonino e altri), A.S. 1203 (Perilli), A.S. 83 (De Petris), A.S. 938 (Collina), A.S. 1532 (Gallone), A.S. 1627 (L'Abbate), è stato approvato, in prima deliberazione, dal Senato il 9 giugno 2021. È stato poi trasmesso alla Camera -A.C. 3156- e abbinato alle proposte di legge costituzionale A.C.15 (Brambilla), A.C.143 (Russo), A.C.240 (Del Barba ed altri), A.C.2124 (Prestigiacomo ed altri), A.C.2150 (Meloni ed altri), A.C.2174 (Muronì ed altri), A.C.2315 (Consiglio regionale Veneto), A.C.2838 (Sarli ed altri), A.C.2914 (Pezzopane ed altri), A.C.3181 (Cunial ed altri). La Camera lo ha approvato, in prima deliberazione, senza modifiche, il 12 ottobre 2021. Il provvedimento A.S. 83-B è stato quindi licenziato, in seconda deliberazione, dal Senato il 3 novembre 2021 con 218 voti favorevoli, nessun contrario e due astensioni. L'approvazione finale del provvedimento -A.C.3156-B- è avvenuta nella seduta della Camera n. 634 di martedì 8 febbraio 2022 con 468 voti favorevoli, 6 astenuti e un voto contrario. Ai sensi dell'articolo 138, comma 3, Cost., essendo stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, la legge costituzionale è stata promulgata e pubblicata in G.U. non facendosi luogo a referendum confermativo.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La prima lettura dei disegni di legge costituzionale al Senato – 3. L'interpretazione della disciplina *de iure condendo* sulla tutela degli animali alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente. Un esempio – 4. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

L'esplicito riconoscimento da parte del legislatore costituzionale del valore fondamentale del bene 'ambiente' è da anni al centro del dibattito pubblico e parlamentare. È dalla XIII legislatura (1996-2001) che si registrano tentativi di revisione della Carta costituzionale su iniziativa di deputati e senatori appartenenti a gruppi politici dell'intero arco parlamentare, con l'obiettivo (evidentemente trasversale) di cristallizzare la tutela dell'ambiente da intendersi non solo come mero bene o materia competenziale, ma quale valore primario e sistemico, già riconosciuto dalla saggia e consolidata ermeneutica della Corte costituzionale<sup>1</sup>, e la tutela degli animali in vario modo declinata<sup>2</sup>.

Proprio nella XVIII legislatura in corso il dibattito nazionale sull'impellenza di una revisione costituzionale finalizzata all'inserimento esplicito nel testo costituzionale della tutela dell'ambiente e degli animali si è rinvigorito, per recepire esigenze profondamente sentite dai cittadini<sup>3</sup> e rappresentate da enti esponenziali che svolgono azioni di lobbying tendenti ad influenzare le politiche pubbliche attraverso il dialogo costante con le istituzioni<sup>4</sup>, sotto la spinta del dibattito internazionale sulla

---

<sup>1</sup> *Ex multis*, C. Cost. 26 luglio 2002, n. 407 del 2002, C. Cost. 14 novembre 2007, n. 378 del 2007, C. Cost. sentenza 23 gennaio 2009, n. 12.

<sup>2</sup> In particolare, nel corso della XIII Legislatura, la prima proposta di legge finalizzata ad una revisione costituzionale volta ad includere il riconoscimento della tutela degli animali fu l'A.C. 4690 (Procacci ed altri); nella XIV Legislatura alla medesima *ratio* rispondevano i disegni di legge A.S. 553 (Specchia) e A.S. 2156 (Peterlini) e le proposte di legge A.C.705 (Rocchi ed altri), A.C.2949 (Lion ed altri), A.C.3666 (Colucci ed altri), A.C.3809 (Milanese ed altri); nella XV legislatura le proposte di legge A.C.37 (Boato ed altri), A.C.979 (Colucci ed altri) e il disegno di legge A.S. 136 (Peterlini); nella XVI legislatura il disegno di legge A.S. 23 (Peterlini); nella XVII legislatura le proposte di legge A.C. 306 (Brambilla), A.C. 1748 (Brambilla) e A.C.1424 (Vezzali) e il disegno di legge A.S. 1701 (De Petris ed altri).

<sup>3</sup> Cfr. Rapporto IPSOS per LEIDAA-*Report Ambiente e Sostenibilità*, in [www.nelcuore.org](http://www.nelcuore.org), aprile 2021. Dall'indagine demoscopica emerge che il 91 per cento degli italiani è d'accordo con l'inserimento in Costituzione della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi, della biodiversità e degli animali.

<sup>4</sup> *Ambiente in Costituzione, FIADAA chiede incontro a Draghi*, in [www.nelcuore.org](http://www.nelcuore.org), 24 aprile 2021, che contiene l'appello della Federazione Italiana Associazioni Diritti Animali

transizione ecologica<sup>5</sup>.

Ma la riforma costituzionale di cui si discute non è solo un adeguamento formale, reso necessario dai tempi e da un comune sentire sempre più diffuso: la tutela dell'ambiente e la tutela degli animali, quali principi riconosciuti a pieno titolo nella Carta costituzionale tra quelli fondamentali mai oggetto di revisione fino ad oggi, avranno un rinnovato peso nel bilanciamento degli interessi contrapposti costituzionalmente garantiti, secondo i canoni di necessità e proporzionalità.

## 2. La prima lettura dei disegni di legge costituzionale al Senato

Nella seduta dell'8 ottobre 2019, la Commissione Affari Costituzionali del Senato ha avviato l'esame congiunto dei disegni di legge costituzionale A.S. 83 De Petris - *Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura*, A.S. 212 De Petris, Cirinnà e Giammanco<sup>6</sup>,

---

e Ambiente, entità rappresentativa di oltre 80 associazioni di protezione animale ed ambientale operanti sul territorio nazionale, rivolto al presidente del Consiglio Mario Draghi e al Ministro della Transizione ecologica Roberto Cingolani, all'inserimento in Costituzione della tutela non solo dell'ambiente ma anche degli ecosistemi, della biodiversità e degli animali. L'appello manifesta apprezzamento per le dichiarazioni programmatiche del presidente Draghi alle Camere contenenti l'impegno a favorire l'introduzione in Costituzione della tutela dell'ambiente e del concetto di sviluppo sostenibile. Al medesimo scopo l'istanza di FIADAA rivolta al Senato, *Animali in costituzione, Federazione scrive ai senatori*, in [www.nelcuore.org](http://www.nelcuore.org), 3 marzo 2021.

<sup>5</sup> A mero titolo esemplificativo, la missione 2 (M2) «Rivoluzione verde e transizione ecologica», del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per l'accesso ai fondi europei del *Next Generation- EU* si prefigge proprio lo scopo di colmare le lacune strutturali che ostacolano il raggiungimento di un nuovo e migliore equilibrio fra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse, in linea con gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, parte dell' *European Green Deal*.

<sup>6</sup> Si noti che le firmatarie di questi disegni di legge da cui ha avuto avvio l'iter sono membri dell'Intergruppo parlamentare per i diritti degli animali. L'Intergruppo, libera associazione fra parlamentari non disciplinata dai regolamenti parlamentari- a differenza di quanto avviene nel Parlamento europeo (articolo 35 Reg.) - nasce proprio in questa legislatura con obiettivo della promozione della causa animalista puntando ad influenzare il dibattito politico nelle aule parlamentari e la produzione legislativa. L'associazione, che conta circa quaranta membri tra deputati e senatori ed è presieduta dall'on. Michela Vittoria Brambilla, svolge una serie di attività tra cui, a titolo esemplificativo, l'audizione di esperti, l'interscambio di informazioni e approfondimenti con enti del terzo settore rappresentativi delle istanze della società civile, l'interlocuzione con membri del Governo, l'elaborazione di progetti di legge, emendamenti e ordini del giorno, l'invio di lettere

*Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente e A.S. 1203 Perilli - Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni.*<sup>7</sup>

Dai titoli dei citati disegni di legge, che ricalcano in vario modo i contenuti di analoghi progetti di legge presentati anche alla Camera dei Deputati da ben cinque legislature<sup>8</sup>, si evince chiaramente l'intento del legislatore: non solo introdurre nel testo costituzionale il principio della tutela dell'ambiente, ma anche, in varie declinazioni, quello della tutela degli animali, partendo dall'assunto che la dignità animale è un valore che esige una protezione più marcata, anche a livello costituzionale<sup>9</sup>. Peraltro, mentre la necessità della costituzionalizzazione in maniera esplicita, tra i principi, dell'impegno ambientalista occupa da tempo anche la dottrina<sup>10</sup>,

contenenti specifiche richieste ad altre istituzioni pubbliche nazionali e ad enti locali.

<sup>7</sup> A questi disegni di legge sono stati abbinati nelle successive sedute della Commissione anche l'A.S. 1532 Gallone, l'A.S. 1627 L'Abbate, l'A.S. 1632 Bonino, l'A.S. 938 Collina ed altri, e l'A.S. 2160 Calderoli ed altri, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>8</sup> Cfr. nota 2.

<sup>9</sup> Nella Relazione illustrativa dell'A.S.212 (De Petris ed altri) si legge, in particolare che «in base alla teoria costituzionalmente orientata del bene giuridico, non può non rilevarsi come già esista in tal senso una spinta verso un pieno riconoscimento della protezione costituzionale della tutela degli animali. Alla luce di ciò, una copertura costituzionale ai diritti animali è oggi doverosa, con l'obiettivo di cristallizzare la copiosa produzione normativa e i principi sociali già esistenti, e di supportare la magistratura e gli operatori giuridici verso una sempre maggiore tutela degli animali quali esseri senzienti, orientando altresì il legislatore nazionale nell'abolizione di attività ormai obsolete ed inaccettabili che causano morte e dolore agli animali.».

<sup>10</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; B. CARAVITA DI TORITTO –L. CASSETTI –A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004; S. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto dell'ambiente»*, p. 31 ss., in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 25, 2006; A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002; F. GABRIELE-A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, 2017; S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 215; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009; M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*. *Diritto Pubblico Europeo -Rassegna Online*, (1). 2020.

che per lo più converge sul punto, assai più controverso è il dibattito relativo all'inserimento della tutela degli animali in Costituzione<sup>11</sup>. Ancora, le formulazioni degli articoli 9 e 117 proposte nei progetti di legge costituzionale rispondono all'esigenza di allineare il sistema italiano a quello di altri Paesi europei ed extraeuropei le cui Carte costituzionali contengono il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente e anche, in taluni casi, agli animali<sup>12</sup>, senza dimenticare quanto già affermato nel nostro ordinamento dall'articolo 13 del Trattato di Lisbona, norma anch'essa di rango costituzionale<sup>13</sup>, che riconosce gli animali quali "esseri senzienti"<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *Il meritevole di tutela*, Milano 1990; L. LOMBARDI VALLAURI, *La questione animale come questione filosofico-giuridica*, in *Riv. fil. dir.*, 2, 2014; F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino 2005 e, da ultimo, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021. In senso contrario, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021.

<sup>12</sup> Per quanto concerne la tutela dell'ambiente nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione Europea si rimanda a Servizio Studi Senato, dossier n. 396, *Tutela dell'ambiente in Costituzione- note sull'A.S. n. 83 e abbinati- A*, giugno 2021, pagg. 17 e ss., in [www.senato.it](http://www.senato.it). Con riferimento alla specifica menzione della tutela degli animali nel testo costituzionale, i Paesi che finora hanno adottato una formula esplicita sono la Svizzera, primo Paese europeo ad introdurre con la riforma del gennaio 2000 la tutela dell'animale in quanto tale, che ha tratto spunto da precedenti relativi ad alcune Costituzioni dei Cantoni, la Germania, l'Austria e l'India. In Francia, pur non essendo stata modificata la Costituzione, nel 2015 si è registrata un'essenziale novella all'art. 515-14 del Code Civil del 1804, che riconosce espressamente gli animali come «*être vivant doué de sensibilité*» (esseri viventi dotati di sensibilità) e non più come semplici beni mobili.

<sup>13</sup> In argomento, nel corso della riunione del già menzionato Intergruppo per i diritti degli animali svoltasi presso la Camera dei Deputati in data 28 settembre 2018, in [www.nelcuore.org](http://www.nelcuore.org), si riportano i contenuti dell'audizione di M. Lottini: «[...] Trattandosi di norma costituzionale europea, ritengo siano da considerarsi illegittime le normative degli Stati che considerano gli animali come 'cose'. Inoltre, se è vero che il Trattato non inserisce la tutela degli animali tra gli obiettivi è vero anche che riconosce la stessa tutela quale valore, che, se entra in conflitto con altri, deve essere valutato e temperato secondo i principi di proporzionalità e necessità. L'articolo 13 obbliga il legislatore, l'interprete ed il politico a farsi carico dell'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra gli specifici interessi di questi esseri senzienti non umani e gli interessi di cui invece gli esseri senzienti umani sono portatori. La disposizione in questione riconosce esplicitamente un valore che deve essere utilizzato per avallare un'interpretazione estensiva della normativa europea a tutela degli animali anche all'interno degli Stati membri. La sofferenza animale (espressamente riconosciuta) deve essere quanto più possibile esclusa o alleviata e può essere giustificata solo se strettamente necessaria.»

<sup>14</sup> M. LOTTINI, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione Europea*, in *Cultura e Diritti*

A seguito dello svolgimento nella fase istruttoria dei disegni di legge di un nutrito ciclo di audizioni informali di esperti<sup>15</sup>, un Comitato ristretto costituito all'interno della Commissione Affari Costituzionali ha individuato un testo unificato, adottato poi dal *plenum* della medesima Commissione come testo base<sup>16</sup>. L'esame della Commissione è proseguito fino al maggio 2021 e si è concluso con il passaggio all'Assemblea di un testo unificato recante una modifica rispetto al testo base relativa proprio

---

*per una formazione giuridica*, Pisa University Press, Rivista quadrimestrale, 2018. L'autrice rileva che: «L'art. 13 TUE si pone, quindi, in una diversa prospettiva, volta alla considerazione degli animali e dei loro interessi e diritti in una dimensione individuale, inserendosi inoltre, nell'ambito del dibattito filosofico-etico-giuridico, relativo allo *status* degli animali e, più in particolare relativo alla possibilità-necessità, di elevarli dalla condizione di *res* a quella di 'esseri senzienti', portatori di interessi o anche di diritti.». Sul punto, nella già citata relazione illustrativa dell' A.S.212 (De Petris ed altri) si legge infatti: «Vi è poi un ulteriore profilo, quello che concerne l'attribuzione dello *status* di 'esseri senzienti' agli animali, al fine di garantire un pieno rispetto degli stessi; il presente disegno di legge costituzionale in questo caso non fa altro che riprendere quanto previsto a livello costituzionale dal principio europeo di cui all'articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel testo *post* Trattato di Lisbona, che dispone l'obbligo degli Stati membri di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti «Nella formulazione e nella attuazione delle politiche della Unione nei settori della agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio». Inoltre, come è noto, in questa materia è intervenuto il legislatore penale negli ultimi quindici anni, con l'obiettivo di fornire una stringente tutela dei diritti degli animali. La legge n. 189 del 2004, successivamente integrata dalla legge n. 201 del 2010, ha ribadito, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 39053 del 23 settembre 2013, e Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 2558 del 3 ottobre 2017), un principio davvero innovativo per la cultura e la società italiana, che configura l'animale non come una *res*, un oggetto nella mera disponibilità del padrone, ma come un essere senziente con specifiche esigenze da tutelare. Pertanto, oggi la vita, la salute e le condizioni di detenzione degli animali sono beni penalmente rilevanti, tutelati dalla norma penale che ha elevato a reati la loro lesione, con sanzioni sino ai due anni di reclusione (articoli 544-*bis*, 544-*ter* e 727 del codice penale)».

<sup>15</sup> Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari Costituzionali, Resoconti sommari n.56 e n.57 del 23/03/2021; Resoconto sommario n. 67 del 14/11/2019; Resoconto sommario n.71 del 27/11/ 2019; Resoconto sommario n. 75 del 4/02/2020; Resoconto sommario n. 97 del 23/09/2020; Resoconto sommario n. 143 del 23/04/2021.

<sup>16</sup> Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari Costituzionali, Resoconto sommario n.230 del 23/03/2021, allegato. Il Testo Unificato adottato dalla Commissione per i disegni di legge prevedeva, in particolare, all'articolo 1 l'inserimento di un comma aggiuntivo all'articolo 9 Cost. del seguente tenore: «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; protegge la biodiversità e gli animali.». Ancora all'articolo 3, proponeva la sostituzione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) con la seguente: «s) tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e degli animali; tutela dei beni culturali».

alla tutela degli animali, tema ampiamente dibattuto in seno al Comitato ristretto<sup>17</sup>. La discussione si era concentrata sulla proposta di previsione della tutela degli animali quali ‘esseri senzienti’, riprendendo la nota formulazione presente nell’articolo 13 del Trattato di Lisbona dell’Unione europea. Di contro, veniva prospettata l’opzione di non inserimento di alcuna previsione circa la tutela gli animali, in quanto ritenuta già inclusa appieno nelle nozioni di ambiente, di ecosistema e biodiversità<sup>18</sup> scandite dalle proposte di novella.

In esito al dibattito, la Commissione all’articolo 1 del disegno di legge ha deliberato l’introduzione di un comma aggiuntivo all’articolo 9 della Costituzione che, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma, attribuisce alla Repubblica anche la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi<sup>19</sup>. Nel secondo periodo del medesimo comma è prevista

<sup>17</sup> I lavori del Comitato ristretto non sono oggetto di resocontazione.

<sup>18</sup> Circa la questione della relazione tra la tutela dell’ambiente nell’accezione più ampia e la tutela del benessere degli animali anche nelle disposizioni del TFUE cfr. M. LOTTINI, *Benessere degli animali e diritto dell’Unione Europea*, cit. nota 14, p. 18, laddove si legge: «Sulla base dell’art. 11, “le esigenze relative alla tutela dell’ambiente devono informare di se tutte le politiche ed azioni dell’Unione”. La formulazione in oggetto sembrerebbe fare apparire pleonastico l’esplicito riferimento del Trattato al ‘benessere degli animali’. A questo proposito, però, la dottrina ha sottolineato che, in realtà, la tutela ambientale e la tutela del benessere animale “costituiscono due prospettive tra loro profondamente differenti: [...] infatti, l’interesse che motiva la questione ecologista è, in generale rappresentato da un interesse degli esseri umani stessi, le condizioni di vita dei quali possono essere determinate dall’emergenza ecologica. [...] Gli animali non umani vengono presi in considerazione non come soggetti, ma come oggetti [...] e, quindi, come genere e come specie e non come individui».

<sup>19</sup> Ancora nella Relazione illustrativa dell’A.S.212 (De Petris ed altri) viene evidenziato che «L’esigenza di salvaguardia della biodiversità, degli equilibri ecologici e di un uso sostenibile e razionale delle risorse del nostro pianeta si è ormai affermata nella coscienza dell’opinione pubblica mondiale. Anche in campo dottrinale e giurisprudenziale è emerso il concetto unitario di ambiente, inteso quale complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energia) appartenenti al singolo uomo e alla umanità nel suo complesso. Quello che manca ancora adesso, anche dopo la ripartizione di competenze operata dal titolo V, parte seconda, della Costituzione, è un esplicito riferimento alla tutela dell’ambiente nella nostra Carta costituzionale. Il diritto all’ambiente deve essere inteso come diritto alla conservazione, alla prudente gestione e al miglioramento delle condizioni naturali dell’aria, delle acque, del suolo e del territorio in tutte le sue componenti, nonché alla preservazione della biodiversità e dei vari ecosistemi naturali; deve concernere altresì la salvaguardia e la protezione di tutte le specie animali e vegetali, che in essi vivono allo stato naturale. Trattandosi di un diritto fondamentale di ogni uomo e di ogni animale, esso si configura anche come diritto collettivo, appartenente sia al singolo in quanto tale che alla collettività nel suo complesso.».

una riserva di legge statale che disciplini le forme e i modi della tutela degli animali. Conseguentemente è stato abrogato l'originario articolo 3 del disegno di legge, che contemplava la sostituzione della lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 Cost., includendo la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva statale, oltre alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali<sup>20</sup>. La modifica della Costituzione che contempla il riferimento agli animali si colloca esattamente nella prospettiva già segnata dalla riforma del Titolo V Cost., laddove nella formulazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), ambiente ed ecosistema non si risolvono in un'endiadi, in quanto, «col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé» (C. Cost. n. 12 del 2009) e l'ambiente come valore costituzionalmente protetto (e come entità organica complessa, C. Cost. n. 378 del 2007) fuoriesce da una visuale esclusivamente 'antropocentrica'.<sup>21</sup>

Con l'approvazione di questo testo, per la prima volta si introduce nella Costituzione il riferimento agli animali, colmando in tal modo una lacuna non solo normativa ma valoriale. Con ciò il legislatore costituzionale getta le basi per uno sviluppo ordinamentale per rendere più incisiva la

<sup>20</sup> Cfr. Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari Costituzionali, Resoconto sommario n.251 del 18/05/2021, allegato. Emendamento al disegno di legge (al nuovo testo) n. 83, 212, 1203, 1532, 1627, 1632, 938. Art. 1 1.100 Il Relatore "Sostituire l'articolo con il seguente: «Art. 1. All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali"».». *Conseguentemente, sopprimere l'articolo 3.*"

<sup>21</sup> F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 677 ss.; A. ZITO, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006. A proposito di ecosistemi e biodiversità v. C. GARBARINO, *Un nuovo patto costituzionale tra natura e società*, 3 marzo 2002 in *www.ilsole24ore.it*, nel quale l'autore con riferimento ai contenuti del *Sixth Assessment Report, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* dell'*Intergovernmental panel on climate change* (Ipcc) evidenzia come il nostro ordinamento «voglia per via costituzionale conformarsi al nuovo "diritto naturale" imposto dai processi di adattamento al cambiamento climatico» ed ancora che «ciò che in sintesi prospetta l'Ipcc è che si attuerà una co-evoluzione degli ecosistemi con le istituzioni che porrà lo snodo critico di come il costituzionalismo liberaldemocratico nato da un'idea di controllo della società sulla natura nell' 'era dell'accelerazione' degli ultimi due secoli possa trasformarsi in un nuovo patto costituzionale in cui natura e società interagiscono anziché occupare domini separati».

normativa che riguarda la difesa degli animali.

L'Assemblea del Senato ha approvato, dunque, il testo unificato nella seduta del 9 giugno 2021 e, rispetto al testo proposto dalla Commissione, ha aggiunto l'articolo 3, che prevede, per l'applicazione del principio di tutela degli animali, una clausola di salvaguardia delle competenze legislative riconosciute alle Regioni e alle Province autonome dai rispettivi Statuti.<sup>22</sup>

Il disegno di legge licenziato dal Senato è stato adottato come testo base<sup>23</sup> per il prosieguo dell'esame presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei Deputati proprio allo scopo di velocizzarne l'*iter*. Nella seduta del 7 luglio 2021, la citata Commissione ha esaminato le ventuno proposte emendative presentate e merita evidenziare che, con riferimento a quelle relative alla tutela degli animali introdotta all'articolo 9 Cost., due miravano alla soppressione del periodo relativo a questa tutela. Altro emendamento, in senso opposto, era finalizzato a rafforzare il nuovo principio introdotto attraverso l'esplicitazione della dizione 'esseri senzienti', un altro ancora a limitare la portata della norma ai soli animali 'd'affezione'. La Commissione senza approvare alcun emendamento, proprio allo scopo di non rimettere in discussione il difficile compromesso raggiunto al Senato con riferimento alla norma di tutela degli animali, ha deliberato di conferire alla relatrice il mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul medesimo testo approvato in prima lettura dall'altro ramo del Parlamento.

<sup>22</sup> L'articolo 2 del disegno di legge approvato ha modificato anche il secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione in materia di esercizio dell'iniziativa economica e ha stabilito che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente- premettendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Ha modificato, infine, il terzo comma, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

<sup>23</sup> Al progetto di legge C. 3156, approvato dal Senato, sono state abbinate nella seduta della I Commissione del 23 giugno 2021 le proposte di legge C. 15 Brambilla, recante «Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente» e C. 2838 Sarli, recante «Modifica all'articolo 117 della Costituzione in materia di tutela del benessere degli animali», e la proposta di legge costituzionale. Nella seduta del primo luglio 2021, ancora, sono state abbinate le proposte: C. 143 Paolo Russo, recante «Modifica dell'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ecosistema e delle biodiversità»; C. 2124 Prestigiacomo, recante «Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente»; C. 2150 Meloni, recante «Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente»; C. 2174 Muroni, recante «Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali»; C. 2914 Pezzopane, recante «Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela del patrimonio naturale».

### *3. L'interpretazione della disciplina de iure condendo sulla tutela degli animali alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente*

Relativamente alla formulazione dell'ultimo periodo del novellato comma 3 dell'articolo 9 Cost. poi approvata, i Servizi Studi del Senato e della Camera avevano invitato a valutare l'opportunità di un approfondimento circa il riferimento alla «legge dello Stato» nella Parte I della Costituzione e ai possibili riflessi rispetto al riparto di competenze (come definito dall'art. 117 Cost.) e all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, poiché la formula ricorre nella Carta costituzionale esclusivamente nel Titolo V della sua Parte II, relativo ai rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali<sup>24</sup>.

Ebbene, come ha evidenziato la Corte Costituzionale (sentenza n. 63 del 2020), in materia ambientale la normativa regionale «deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale». Dunque «l'esercizio della competenza legislativa regionale trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato». Quanto agli interventi regionali, «la Corte ha affermato che la collocazione della materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate» (C.Cost. n.88 del 2020).

Dunque – evidenzia, in particolare, il Servizio Studi del Senato – «potrebbe ritenersi suscettibile di verifica se la disposizione prospettata dal disegno di legge, la quale (entro i principi fondamentali della Costituzione) riserva alla legge “dello Stato” la disciplina dei ‘modi e forme’ della tutela degli animali, si ponga meramente confermativa dell'intarsio competenziale sopra ricordato, ovvero determini un effetto restrittivo circa l'ambito di possibile intervento normativo regionale»<sup>25</sup>.

I rilievi mossi dagli Uffici non sono comunque apparsi tali da far ipotiz-

---

<sup>24</sup> Servizio Studi Senato e Servizio Studi Camera, dossier *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente* - A.C. 3156-A, 23 settembre 2021, p. 7, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>25</sup> Servizio Studi Senato, dossier n. 396, *Tutela dell'ambiente in Costituzione-* note sull'A.S. n. 83 e abbinati- A, giugno 2021, p. 7, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

zare ulteriori modifiche al testo che avrebbero potuto compromettere il raggiungimento dell'obiettivo, cioè che una riforma tanto attesa, stante il punto d'equilibrio raggiunto tra i gruppi parlamentari nella formulazione del testo, vedesse effettivamente la luce prima della fine della legislatura<sup>26</sup>. La modifica, infatti, avrebbe comportato un nuovo doppio passaggio alle Camere.

Del resto, il riparto della potestà legislativa tra i vari livelli è da sempre foriero di ambiguità, alle quali pone rimedio l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. A tal proposito, proprio nel solco tracciato dalla Corte in materia di ambiente, da intendere quale concetto unitario di cui la tutela degli animali è parte, pare potersi concludere nel senso che la legge dello Stato è il limite verso il basso che le Regioni non possono valicare, ben potendo invece disporre una disciplina più stringente volta a rafforzare tale tutela. Come potrebbe accadere, per esempio, con riferimento alla disciplina sulla macellazione domestica che le Regioni dovranno emanare in attuazione delle norme cornice statali contenute all'articolo 16 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 che adegua la normativa nazionale a quella europea sui controlli della filiera agroalimentare, emanato in base all'art. 12 della legge delega n. 117 del 2019 (legge di delegazione europea 2018)<sup>27</sup>.

Ebbene, il citato art.16 «al fine di consentire il mantenimento a livello nazionale di metodi e consumi tradizionali» detta disposizioni in materia di macellazione per il consumo domestico privato sancendo la possibilità per chiunque di macellare per autoconsumo al di fuori di stabilimenti registrati o riconosciuti, ovini, caprini, suini e bovini, in aggiunta ai polli e ai conigli, per cui da sempre è consentito. Per quanto riguarda la macellazione di ungulati domestici al di fuori dei macelli, di norma, questo tipo di macellazione era concessa solo previa autorizzazione del Comune che imponeva la visita veterinaria e il campionamento per analisi di laboratorio delle carni ai sensi dell'articolo 13 del R.D. 20 dicembre 1928, n. 3298. L'articolo 16, al comma 1, in esame, rimanda alle Regioni l'onere di dispiegare discipline procedurali a tutela del benessere degli animali macellati per autoconsumo, in particolare,

---

<sup>26</sup> Ed in effetti, la legge costituzionale «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» ha visto la sua approvazione definitiva l'8 febbraio 2022. Si rinvia alla prima nota del contributo.

<sup>27</sup> In attuazione al regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

nel rispetto del principio del «divieto di macellazione rituale che non preveda lo stordimento degli animali» (comma 1, lett. b). Il comma 3 della norma prevede ancora che i privati che intendono macellare o far macellare devono comunicare alla competente autorità locale il luogo e la data della macellazione. Ma nella considerazione che si possano verificare contemporaneamente, nel primo giorno della Grande Festa mussulmana del Sacrificio, numerose macellazioni domestiche di agnelli e montoni, i servizi veterinari delle Aziende Sanitarie Locali avranno serie difficoltà a svolgere adeguati controlli per verificare che sia in effetti rispettato il benessere degli animali e sia effettuato lo stordimento. La deroga nel rispetto della libertà di religione, così come stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è infatti concessa purché la macellazione rituale avvenga in macelli autorizzati e sotto controllo delle autorità sanitarie locali (ai sensi dell'art.4, comma 4 REG 1099/2009)<sup>28</sup>. Dunque, proprio al fine di garantire la tutela effettiva del rispetto del benessere animale, specie alla luce di un principio di tutela degli animali inserito nel testo costituzionale, le Regioni potranno adottare norme di tutela più elevate rispetto a quelle di cui all'articolo 16 del d.lgs. 27/2021 e quindi, nel caso di specie, ad esempio, prevedere un sistema autorizzatorio preventivo e di verifiche non solo da parte dell'autorità sanitaria locale.

#### 4. Conclusioni

Il riconoscimento in Costituzione della tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, da intendere in una visione sistemica che supera la prospettiva ordinamentale strettamente antropocentrica che si sta lentamente scardinando, costituirà, al tempo stesso, un punto di arrivo e un punto di partenza: punto d'arrivo poiché l'intervento del legislatore costituzionale cristallizza, con riferimento all'ambiente, un principio già riconosciuto da oltre quarant'anni e consolidato dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale; punto di partenza, poiché la formalizzazione nella Costituzione di questi principi, e della tutela degli animali, è un'indicazione ermeneutica e valoriale significativa in sé, dalla forte connotazione programmatica, che

---

<sup>28</sup> Su questo tema vedasi, approfonditamente, M. LOTTINI, *La Corte di giustizia e le macellazioni rituali: schemi collaudati e nuove prospettive* in *Questo volume*, p. 119 ss. Circa la questione dello stordimento dell'animale nella macellazione rituale, v. G. SPORO, *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 142 ss.

potrà produrre effetti nuovi, nuove leggi e nuove regole che ne daranno attuazione pratica.

L'azione legislativa dei legislatori statale e regionale a tutela degli animali e l'orientamento interpretativo della magistratura potranno trovare fonte diretta ed espressa nel dettato costituzionale rimuovendo e correggendo le discordanze presenti nell'ordinamento<sup>29</sup>, giacché nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale non poche contraddizioni e ambiguità continuano a registrarsi, su tutte, la compresenza dello *status* degli animali come *res*<sup>30</sup> e come 'esseri senzienti'. La riforma potrà contribuire, inoltre, ad adeguare verso l'alto le forme di tutela degli animali e a spostare l'asse di bilanciamento di interessi contrapposti costituzionalmente garantiti, attraverso l'applicazione più attenta e rigorosa dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità sia con riferimento alle forme di maltrattamento che sui limiti alle attività umane di utilizzo degli animali consentite dalle clausole derogatorie (caccia, pesca, di allevamento, trasporto, macellazione degli animali, sperimentazione scientifica, attività circense, giardini zoologici) in una nuova visione ecologica ed etica che indirizzerà i processi socio-politici e le politiche pubbliche.

---

<sup>29</sup> Come puntualmente evidenzia L. LOMBARDI VALLAURI, *Gli animali in Costituzione*, 2022, in *www.lav.it*, «L'articolo 9 mette ancora più in crisi il già internamente conflittuale sistema del diritto positivo italiano» giacché la formula di tutela esplicita introdotta nella Costituzione, ad avviso dell'autore, riguarda «a) gli animali non selvatici, cioè gli animali da reddito e da sperimentazione, vittime dirette dello sfruttamento umano, e b) i selvatici in quanto- sia pure senza lesione della biodiversità- siano sottoposti alle crudeltà della caccia e della pesca».

<sup>30</sup> Sul punto, E. BATELLI, *La relazione fra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma*, Pisa University Press, Rivista quadrimestrale, 2018, con particolare riferimento ai paragrafi *L'ordinamento civile e gli animali* e *La questione della "soggettività giuridica" degli animali* p. 35 ss.