

Roma, 9 marzo 2022

GLI ANIMALI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

di Alessandra Valastro

1. RIFORMA FOTOGRAFIA O RIFORMA PROGRAMMA?

È necessario evitare il rischio di una riforma bilancio o fotografia, dal momento che –come per l’ambiente- anche per gli animali è già esistente un apparato normativo significativo basato sulla tutela degli stessi quali esseri senzienti sensibili alla sofferenza, con una serie di interventi legislativi e giurisprudenziali che hanno progressivamente innalzato le forme di garanzia, seppure in una evoluzione non sempre lineare e non priva di contraddizioni.

Del resto è anche vero che dischiudere il livello costituzionale non è mai operazione neutra, per un insieme di implicazioni che oggettivamente ne derivano (anche in modo non prevedibile al momento della riforma) nell’architettura complessiva dei poteri e dei percorsi di attuazione (si pensi al principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, ult. co.).

Dunque è necessario non lasciare la riforma sulla carta ma salvaguardarne la portata innovativa attraverso l’esplorazione e l’orientamento delle sue potenzialità concrete.

2. TUTELA DIRETTA DELL’ANIMALE IN SÉ

La riforma supera la visione antropocentrica e accoglie una forma di tutela diretta, abbandonando definitivamente l’ipotesi di ricomprendere gli ricompresi nei concetti di fauna e di biodiversità: questo rende implicito il loro riconoscimento come “esseri senzienti”.

L’abbandono della qualificazione espressa degli animali come esseri senzienti, prevista da alcuni dei disegni di legge di riforma dell’art. 9 Cost., è stata letta da alcuni criticamente, come compromesso al ribasso. In realtà, soltanto l’assunzione della soggettività degli animali quali esseri viventi sensibili alle forme della sofferenza (fisica, psichica, meccanica, ambientale, ecc.) 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 dall’utilità degli animali per il soddisfacimento di interessi umani.

La soggettività animale, già oggetto di tutela nella legislazione ordinaria (in particolare penale), è dunque oggi riconosciuta anche a livello costituzionale, come caratteristica che pertiene agli esseri viventi non in quanto umani bensì in quanto senzienti, cioè dotati di livelli diversi di sensibilità.

Quello infine approvato è un testo asciutto ma rigoroso, che rinuncia agli orpelli e affida la sostanza della questione ai due elementi più forti e univoci: tutela diretta dell’animale in sé e riserva di legge statale sui modi e le forme di tutela.

3. NON DIRITTI MA DOVERI

Un altro orpello che il testo di riforma costituzionale ha tralasciato, di sicuro impatto ma di scarsa utilità sul piano degli strumenti concreti di tutela, è quello del riconoscimento di diritti in capo agli animali. È questo un tema sul quale si è ampiamente discusso e che ha raccolto molto favore in epoca più risalente. Col tempo si è progressivamente consolidata un’impostazione basata piuttosto sul principio di responsabilità e sulla costruzione di doveri di protezione.

La rilevanza crescente dell’elemento della doverosità è del resto oggi al centro anche del dibattito che investe i diritti umani: v. il “costituzionalismo dei doveri” di cui ha parlato Bobbio negli ultimi anni di vita; il “costituzionalismo dei bisogni” di cui ha parlato Rodotà. A dispetto della proliferazione delle Carte dei diritti, oggi è ormai evidente come la conquista formale della

qualificazione di un interesse come diritto non sia purtroppo garanzia della conseguente conquista di forme di tutela sostanziale. È piuttosto il principio di responsabilità, e quindi di giustificabilità e proporzionalità dei sacrifici imposti, che manifesta sempre più fortemente la propria centralità: per gli animali come per gli umani, e per l'ecosistema tutto (v. Hans Jonas, Il principio responsabilità).

4. IL RICONOSCIMENTO TRA I PRINCIPI FONDAMENTALI STABILIZZA I PUNTI DI ARRIVO DELL'EVOLUZIONE NORMATIVO-GIURISPRUDENZIALE E SPOSTA L'ASSE DEL BILANCIAMENTO

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

Questi Principi sono quelli che la Corte costituzionale ha precisato essere i “valori supremi dell'ordinamento”, sottratti anche al potere di revisione costituzionale se non per modifiche *in melius*, volte a rafforzarne o ampliarne le garanzie ma non a ridurle (cfr. per tutte sent. 1148/1988).

Questo dato va letto in tutto il suo rigore anche per ciò che ne consegue rispetto al principio di tutela diretta degli animali.

In primo luogo, ciò significa che il rafforzamento delle garanzie introdotte nell'art. 9 non si limita al fatto in sé dell'inserimento degli animali in Costituzione: limitarsi a questo dato sarebbe, si, assecondare il rischio di una riforma di facciata. Il portato della riforma *in melius* sta ben più in profondità, e cioè nella necessità di stabilizzare i punti più avanzati dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale. Questo obiettivo, affermato esplicitamente nella relazione al ddl di revisione costituzionale con riferimento all'ambiente, non può non valere anche per la tutela degli animali.

In secondo luogo, la forza costituzionale ora impressa al principio di tutela degli animali impone di riportare l'asse del bilanciamento dal piano giurisprudenziale, dove è stato svolto principalmente, a quello della politica legislativa: questa, come è noto, ha introdotto garanzie più decise rispetto alle forme di maltrattamento più eclatanti perché gratuite e palesemente inutili, ma è stata fortemente compromissoria –quando non rinunciataria- rispetto alla più delicata questione dei limiti da porre alle attività di utilizzo degli animali.

Su questo piano, ed è la terza ricaduta del nuovo principio costituzionale, la riforma fornisce un'indicazione chiara nel senso della necessità di verificare la tenuta di alcune norme, in particolare quelle di carattere derogatorio e quelle che affidano a concetti c.d. valvola (vaghi e ambigui) il bilanciamento di interessi. In particolare, si impone un uso più accorto e rigoroso dei criteri di proporzionalità e giustificabilità; e si alza il livello della ragionevolezza necessaria, non solo e non tanto rispetto alle forme di crudeltà gratuita quanto soprattutto sul piano dei limiti alle attività umane di utilizzo degli animali. E' questo il punto di ricaduta nevralgico della riforma, e sarà questa la cartina di tornasole della sua attuazione effettiva.

L'attenzione va soprattutto alle clausole derogatorie: prime fra tutte quelle dell'art. 19ter disp. trans. c.p., per il quale tutte le fattispecie di maltrattamento previste dal codice penale non si applicano: a) ai “casi previsti dalle leggi speciali”, con particolare riferimento a quelle in tema di caccia, pesca, allevamento, trasporto, macellazione, sperimentazione, attività circense e giardini zoologici; b) “alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente”.

La prima deroga tocca la delicatissima questione del coordinamento fra la disciplina del codice penale e quella contenuta nella legislazione speciale, con una formulazione assai infelice ai limiti della illegittimità, poiché può essere letta, e in più casi è stata letta, nel senso della creazione di vere e proprie –e amplissime- zone di impunità.

La seconda deroga si riferisce alle manifestazioni storiche e culturali: altra questione annosa che fatica a trovare approdi soddisfacenti, e che trova nel riferimento alle “tradizioni culturali” un criterio di bilanciamento troppo generico e scivoloso (sebbene gli accordi intervenuti fra Stato e

regioni sulle forme di tutela degli animali coinvolti abbiano fortunatamente scongiurato i rischi peggiori di norme in bianco come questa).

5. COMPETENZA DELLA LEGGE DELLO STATO

La previsione di una riserva di legge statale rappresenta un importante elemento di chiusura della riforma dell'art. 9 rispetto al tema degli animali, perché consente di chiarire altri aspetti.

In primo luogo, si chiarisce definitivamente che la "tutela degli animali" è materia a sé stante che si connota –da un lato- per una fisiologica esclusività statale e –dall'altro- per una naturale trasversalità: la competenza statale esclusiva è fisiologica perché il nucleo duro della tutela diretta degli animali è affidata alle fattispecie che ne puniscono le forme di maltrattamento, e come sappiamo 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. Si potrebbe dire che, nella materia "tutela degli animali", le disposizioni penalistiche sulle forme di maltrattamento svolgono di fatto il ruolo che la previsione dei "livelli essenziali" svolge rispetto alla tutela dei diritti civili e sociali: altra materia fisiologicamente trasversale che l'art. 117 Cost. affida alla competenza esclusiva dello Stato.

Questo deve fugare i dubbi di quanti temono compressioni eccessive delle competenze delle Regioni, per il fatto che la disciplina dell'utilizzo degli animali tocca molte materie di competenza legislativa regionale (agricoltura, sanità, governo del territorio, ecc.); al contrario, deve ravvisarsi semmai la spinta verso una più decisa armonizzazione delle discipline regionali e di settore, e verso la valorizzazione degli strumenti di collaborazione istituzionale. E ciò anche in riferimento alla clausola di salvaguardia prevista dall'art. 3 della legge costituzionale di revisione in favore delle competenze legislative delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, nel senso che si dovrà andare non verso una tutela a "geometria variabile", come pure è stato paventato, quanto piuttosto verso una armonizzazione al rialzo dei panorami normativi territoriali.

In secondo luogo, e non da ultimo, la riforma realizza una opportuna armonizzazione del più ampio quadro normativo in materia (UE, normativa statale, regionale, locale), oltre ad affiancare la nostra alle altre Costituzioni già evolute in questo senso.

6. UNA RIFORMA DA ATTUARE

La ricaduta più importante e immediata è di certo l'indicazione ermeneutica e valoriale che il nuovo testo dell'art. 9 lancia ai legislatori (statale e regionali) e alla magistratura, nel senso di stabilizzare verso l'alto i punti di arrivo del diritto degli animali e a rimuovere e correggere le distonie ancora esistenti a livello normativo (soprattutto rispetto a clausole derogatorie ancora figlie di ambiguità irrisolte).

In quest'ultimo senso si deve guardare con favore alle iniziative legislative presentate in questi giorni e aventi ad oggetto vari tipi di intervento fra cui modifiche al codice penale. Sarà proprio qui, nel percorso che segnerà la strada di queste iniziative legislative, che si giocherà la garanzia di una riforma costituzionale davvero di programma e non di facciata, e la riabilitazione della funzione della Costituzione di orientare l'esercizio dei pubblici poteri: una funzione così tanto svilita dal riformismo litigioso e schizofrenico degli ultimi decenni.