

La nuova legge sulla protezione degli animali (Legge 6 giugno 2025, n. 82): un passo avanti su una strada lunga.

di **Mario Zanchetti**

Sommario. **1.** Premessa. L'abuso del diritto penale da parte del legislatore. Il diritto penale simbolico e la particolare eccezione costituita dalla l. 16 giugno 2025 n. 82. - **2.** La tutela del benessere degli animali nel diritto italiano ed europeo: una strada lunga. - **3.** Obbligo di tutela penale degli animali? No, ma obbligo costituzionale di tutela effettiva. - **4.** La necessità, quindi, di una legge che fornisca tutela effettiva agli animali. Alcuni punti di forza della nuova disciplina.

1. Premessa. L'abuso del diritto penale da parte del legislatore – il diritto penale simbolico e la particolare eccezione costituita dalla l. 16 giugno 2025 n. 82.

Il legislatore contemporaneo (e non mi sto riferendo solo a questa legislatura, perché le precedenti si sono mosse più o meno esattamente nella stessa direzione) ha fatto largo uso, e per noi penalisti abuso, del diritto penale, continuando ad accrescere il già pletorico carico di reati del nostro ordinamento¹. Il motivo per cui questo è stato fatto è semplice: la legge continua – ingiustamente – a considerare il diritto penale “a costo zero”. La maggioranza delle riforme che introducono nuovi reati non si preoccupano minimamente di reperire le risorse per perseguirli. L'esito è evidente: in un sistema penale già compromesso da un carico di lavoro insostenibile per le forze dell'ordine, le Procure della Repubblica e i Tribunali (e taccio sul sovraffollamento delle carceri), ogni goccia d'acqua entra in un bicchiere che sta già traboccando. È per questo che la stragrande maggioranza delle riforme degli ultimi anni (decenni) introduttive di nuove fattispecie di reato hanno finito per essere tacciate di “diritto penale simbolico”: fattispecie nate per vincere le elezioni, non per vincere la lotta contro la criminalità.

La legge 6 giugno 2025 n. 82, rubricata “*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*” si prospetta come una eccezione

¹ Il fenomeno non è, ovviamente, solo italiano: si veda D.HUSAK, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, 2008: “*The most pressing problem with the criminal law, today, is that we have too much of it*”.

da questo punto di vista². Indubbiamente comporta un aggravamento delle pene, tanto detentive che pecuniarie, previste per i reati in materia di tutela degli animali, ma non aggiunge nuove fattispecie criminose, mentre presenta importanti novità su altri piani, che certamente meritano attenzione. Nel complesso, appare un provvedimento ben concepito, chiaramente frutto di una riflessione attenta da parte di persone che si occupano da tempo di tutela degli animali e che mirano, nella pratica, a rendere più efficiente il sistema, almeno nella parte che riguarda la tutela penale³. Non è dunque, in questo caso, plausibile ritenere la riforma al pari di una sterile presa di posizione "animalista".

2. La tutela del benessere degli animali nel diritto italiano ed europeo: una strada lunga.

Una riforma della disciplina penale (e processuale penale) in materia di tutela degli animali era, comunque, inevitabile. Negli ultimi decenni, infatti, c'è stato un salto di qualità nella percezione del rilievo del benessere degli animali come bene giuridico, come valore degno di essere tutelato⁴.

L'art. 1 della legge modifica la rubrica del titolo IX-bis, libro II, del codice penale, che recitava "*dei delitti contro il sentimento per gli animali*", nel più semplice e diretto "*dei delitti contro gli animali*". La modificazione era dovuta, dopo l'inserimento nella costituzione della tutela degli animali con la legge cost. 11 febbraio 2022, ma, a sua volta, la modifica della costituzione ha radice in principi di diritto europeo, aventi rango costituzionale, ben precedenti.

Partiamo dunque dall'inizio, e l'inizio è il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, come consolidato con il Trattato di Lisbona del 2007, ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, e quindi in vigore dal 1° dicembre 2009.

L'art. 13 TFUE, sancisce che "*Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato*

² Qualche autore che ha già avuto modo di occuparsi di questa recente legge *non* è della mia opinione, e inquadra gli inasprimenti sanzionatori da essa previsti nel quadro del diritto penale simbolico: F. FASANI, *Dal sentimento umano all'animale senziente. Considerazioni a prima lettura sui chiaroscuri della c.d. legge Brambilla*, in *Diritto penale e processo*, n. 8-9, 1 agosto 2025, p. 987 (p. 4 dell'estratto); altri, invece, sottolineano negativamente il fatto che la legge abbia un contenuto largamente penalistico, e non abbia approfittato per una riforma organica della materia: C. RUGA RIVA, *La nuova tutela penale degli animali: ragioni e sentimento*, in *L.p.*, 12.9.2025: con questi ultimi *sono* d'accordo, la riforma del diritto (penale e processuale penale) degli animali è solo un passo, per quanto nella giusta direzione.

³ La prima firmataria del progetto di legge è stata l'On. Michela Brambilla, che, fra l'altro, è la presidente di LEIDAA, Lega Italiana per la Difesa di Animali e Ambiente.

⁴ Non essendo possibile, nei limiti di un breve paragrafo, approfondire un tema così complesso, rimando all'ampio lavoro collettaneo a cura di M. PITTALIS, *Diritto degli esseri animali*, Cacucci, 2025.

interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale".

Va notata la formulazione: il Trattato non parla di "diritti", ma di "esigenze in materia di benessere" degli animali. La norma eurounitaria non vuole, quindi, entrare a piedi uniti nel dibattito filosofico-giuridico sulla natura di "soggetto di diritti" degli animali⁵, ma si limita a conseguire l'effetto di dare rango costituzionale, in tutta l'Unione Europea, alle esigenze di benessere degli animali. Queste "esigenze di benessere", avendo rango costituzionale, possono costituire un limite persino all'esercizio dei diritti di libertà dei cittadini aventi lo stesso rango. Qui il riferimento è, specificamente (e lo si vede dalla norma) alla libertà di religione⁶. In un caso che ha avuto una certa notorietà, almeno fra gli

⁵ Sulla complessa riflessione filosofica, bioetica e giuridica in materia di "soggettività" degli animali, con la loro conseguente de-reificazione, e la necessità di una fuoriuscita della disciplina della loro tutela dai confini dei "beni", quali sono ancora considerati dal codice civile, si v. da ultimo: M. PITTALIS, *L'Apprezzabile mancanza di disposizioni generali sugli esseri animali nel sistema italiano e il principio di analogia. I progressi normativi*, ove si sottolineano le difficoltà incontrate dagli ordinamenti francese e tedesco, che hanno dichiarato, nei rispettivi codici civili, che "gli animali non sono cose" (§90° BGB), per poi vedersi costretti a ricorrere alla disciplina giuridica delle cose, quando la materia non è disciplinata da leggi speciali; S. ZULLO, *Status morale e diritti degli animali: questioni bioetico-normative*; R. MARCHESINI, *I diversi piani della soggettività animale*; L. GATT, *Istanze di soggettività tra mondo naturale e mondo artificiale: la vulnerabilità e il "principio di responsabilità" quali significanti della sostenibilità*, tutti in *Diritto degli esseri animali*, cit. Meno recente, ma pur sempre il testo di riferimento per la dottrina gius-privatistica italiana in materia, D. CERINI, *Il diritto e gli animali. Note gius-privatistiche*, Torino, 2012.

⁶ Buona parte della dottrina italiana ha sottolineato la natura comunque compromissoria della formulazione adottata dall'art. 13: F. RESCIGNO, *Esseri animali o 'persone non umane'*, in *Diritti comparati*, 16 settembre 2023; L. MOLINARO, *L'attività politico normativa dell'Unione europea a seguito del principio di tutela del benessere animale sancito dall'articolo 13 TFUE. Analisi della politica agroalimentare e della disciplina inerente alla sperimentazione animale*, in *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, Roma, 2022, p. 99 ss. Resta, comunque, "il vincolo posto al legislatore UE che richiede di effettuare una valutazione ad hoc ogni volta che si giunga a sacrificare il benessere animale, ritenendo ciò consentito solo laddove sia impossibile una conciliazione con altri diritti, quali quelli elencati, e in chiave di necessità" (D. CERINI – E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4 ottobre 2023, p. 39).

specialisti, la Corte di Giustizia dell'UE prima (Caso C-336/19⁷) e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo poi (*Executief van de Moslims van België and Others v. Belgium* (communicated case - 16760/22), hanno dato torto a organizzazioni rappresentanti le comunità israelitiche e mussulmane belghe che avevano impugnato due leggi regionali (vallona e fiamminga) in materia di obbligo di stordimento degli animali anche in caso di macellazione rituale. La Corte EDU, in particolare, ha stabilito che la tutela del benessere animale è un elemento rilevante della "moralità pubblica", intesa in senso evolutivo (considerata dall'art. 9 CEDU come uno dei pochi limiti alla libertà di pensiero, coscienza e religione); è un valore etico al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono importanza crescente, e pertanto può essere presa in considerazione dalla legge anche come limite all'esercizio della libertà di religione⁸.

Un'altra notazione, di grande interesse, è il riferimento nell'art. 13 TFUE al benessere degli animali "*in quanto esseri senzienti*". Si può a lungo dibattere sul perché di questa notazione. Si potrebbe, innanzitutto, considerarla necessaria per mettere un limite al concetto, giuridicamente troppo ampio, di "animali". Deve essere ricordato, infatti, che – per il principio di necessaria tassatività e determinatezza della legge, che vale soprattutto quando si verte in campo di norma penale, e comunque di diritti suscettibili di tutela penale – se una norma fa riferimento ad un elemento di realtà, questo va interpretato secondo leggi scientifiche. Il concetto scientifico di animale è troppo vasto (in sintesi, qualsiasi essere vivente che abbia capacità di movimento e si nutra assumendo energia alimentandosi di molecole organiche provenienti da altri esseri viventi), e non può essere usato senza rischio di cadere in un palese paradosso da eccesso di protezione. Interessante, quindi, la scelta del legislatore Europeo di optare, come limite definitorio, sulla "*senzietà*" animale: sulla capacità di provare gioia e dolore, paura e disagio. Criterio che, dal punto di vista delle tradizioni filosofico-religiose, rimanda direttamente alla teoria del Karma⁹, di origine

⁷ ECJ, causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België et al. Vs Vlaamse Regering*, 17.12.2020, su cui L. HEHEMANN, *Religious Slaughtering, a Stunning Matter: Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others*, European Papers Vol. 6, 2021, No 1, pp. 111-119.

⁸ Su queste decisioni della Corte di giustizia e della Corte EDU, v. D. RUSSO, *Principio sovranazionale del benessere animale e sue applicazioni*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, numero 2-2024, p. 4 s.; L. BIARELLA, *Benessere animale come elemento di moralità pubblica: la posizione CEDU*, in *diritto.it*, 15 febbraio 2024.

⁹ Non sorprende che sia stata la *High Court of Punjab & Haryana*, CRR-533-2013 del 31.05.2019, cit. in D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, DPCE online, Sp-2023, ad affermare che: "*the entire animal kingdom including avian and aquatic are declared as legal entities having a distinct persona with corresponding rights, duties and liabilities of a living person. All the citizen throughout the State of Haryana are hereby declared persons in loco parentis as the human face for the welfare/protection of animals*".

induista e buddista (anche se Jeremy Bentham, nella sua *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, 1789, già diceva “la domanda da porsi non è se gli animali sanno ragionare, né se sanno parlare, ma se possono soffrire”¹⁰).

Dal diritto (costituzionale) europeo a quello italiano il passo è stato lungo, ma non troppo.

Con la già citata legge costituzionale 11 febbraio 2022 – unica riforma costituzionale recente ad essere stata approvata senza necessità di referendum, perché ha superato il duplice vaglio parlamentare con la maggioranza dei due terzi – è stato modificato l’art. 9 della Costituzione, stabilendo che la “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

La Costituzione italiana si adegua così al modello fornito dalle Costituzioni tedesca¹¹ e austriaca¹², che pure avevano inserito la protezione degli animali fra gli oggetti della tutela.

Due le conseguenze, davvero importanti, scaturenti dall’aver inserito questa frase nella costituzione (ed, *en passant*, nella parte della Costituzione relativa ai Principi Fondamentali: quella che non era mai stata modificata prima e che, per consolidata interpretazione, non si può nemmeno modificare, se non nel senso di espandere i diritti che essa prevede)¹³.

¹⁰ J. BENTHAM, *Introduzione ai Principi della Morale e della Legislazione*, a cura di Salvatore Primiceri, Primiceri editore, Padova, 2020.

¹¹ Nel 2002 è stato introdotto il § 20 alla Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: “Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung” (Lo Stato, anche tenendo conto della sua responsabilità verso le generazioni future, tutela l’ambiente naturale e gli animali nel quadro dell’ordinamento costituzionale attraverso la legislazione e, in conformità alla legge e al diritto, attraverso il potere esecutivo e giudiziario – *trad. nostra*).

¹² Legge costituzionale federale austriaca n. 111/2013, Preambolo §2: “Die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich zum Tierschutz” (La Repubblica d’Austria (governo federale, stati e comuni) si impegna a favore del benessere degli animali – *trad. nostra*).

¹³ Corte cost. 1146/1988: “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”. Nella letteratura costituzionalistica, D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, DPCE online, Sp-2023, ha affrontato il tema della modifica dell’art. 9, ritenendo senz’altro ammissibile l’inserimento del principio animalista, perché esso non scardina in alcun modo l’assetto dei principi fondamentali che tutelano i cittadini italiani. Più cauta F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021: “si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell’intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l’interpretazione estensiva

Primo. La tutela degli animali assume rango costituzionale. Anche il legislatore costituzionale, ben s'intende, non usa il termine "diritti degli animali": non si pronuncia, quindi, sulla questione se gli animali siano soggetti di diritti propri, ma si limita, appunto, a fissare il principio costituzionale della loro necessaria tutela.

Secondo. La tutela degli animali viene riservata alla legge dello Stato. Nella partizione dei poteri fra Stato e Regione fissata dall'art. 117 Cost. questo limite non c'era. *"Non c'è più luogo in Italia dove gli animali possano essere maltrattati"* concludeva nel giugno del 2022, Franco Frattini, allora Presidente del Consiglio di Stato¹⁴. Significativo anche che questa riserva di legge sia stata prevista dall'art. 9, e non da una modifica dell'art. 117, proprio perché così è assurdo a Principio costituzionale.

La dottrina sta discutendo da allora sul significato di questa strana posizione. Diana Cerini ed Elisabetta Lamarque ritengono non si tratti di una riserva di legge in senso tecnico, ma di un indirizzo al legislatore dello Stato, che non preclude interventi regionali nella medesima direzione¹⁵. Le due autrici fanno notare che, se si volesse intendere la locuzione dell'art. 9 come una riserva assoluta di legge statale, la Corte costituzionale potrebbe ritenere inibita ogni autonoma iniziativa regionale, comprese quelle (e sono molte) a *maggior*

dell'art. 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un'azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti". Personalmente, non mi è del tutto chiaro perché Francesca Rescigno ritenga che una modifica dell'assetto dei principi costituzionali volta ad aggiungerne uno nuovo possa aprire la porta a riforme peggiorative, che restano unanimemente riconosciute come inammissibili. Certo, l'inserimento di un nuovo bene tutelato, di rango costituzionale, può costituire il fondamento legittimo per la compressione dell'espressione di un altro diritto costituzionale preesistente: come si è visto nel bilanciamento trovato dalla CEDU fra la tutela degli animali e la libertà di religione. Ma non è certamente questa la preoccupazione dell'autrice, che è certamente favorevole all'inserimento nella Costituzione del principio animalista, anche se discute come questo inserimento sia stato attuato dal legislatore, giudicando la riforma dell'art. 9 Cost. un *"confuso compromesso al ribasso"*, anche rispetto al testo del TFUE art. 13 (opinione condivisa anche da G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"*, in *Queste Istituzioni*, numero 1/2022, 31 marzo 2022, p. 29).

¹⁴ Relazione di apertura al Convegno tenutosi presso il Consiglio di Stato dal titolo *"i diritti degli animali nella recente riforma costituzionale"* (8 giugno 2002).

¹⁵ D. CERINI – E. LAMARQUE, *op.cit.*, in particolare da p. 49. Le autrici ritengono che sia stato meglio inserire il riferimento alla tutela negli animali nell'art. 9, e non fra le materie di competenza esclusiva dello Stato nell'art. 117, proprio perché, alla luce dell'evoluzione (per quanto non lineare) della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla materia ambientale, si sarebbe rischiato di veder compromessa la possibilità di un contributo effettivo delle Regioni alla tutela degli animali, finora tutt'altro che indifferente.

migliore tutela degli animali¹⁶. Ecco, dunque, che la corretta interpretazione dell'ultimo periodo dell'art. 9 co. 3 Cost. sarebbe quella *"di una disposizione che indica al legislatore la direzione da percorrere, senza con questo escludere che i legislatori regionali o gli organi della pubblica amministrazione seguano la stessa direzione"*¹⁷. Si tratterebbe dunque di un *"pressante invito"*¹⁸ al legislatore statale a dare concreta attuazione al nuovo principio fondamentale.

A mio avviso, per conseguire il lodevole scopo di salvaguardare il contributo, non indifferente, delle Regioni (ma anche di enti territoriali inferiori, come i Comuni) alla protezione degli animali, potrebbe essere valorizzato il tenore letterale della norma, che riserva alla legge dello Stato la disciplina dei *modi* e delle *forme* di tutela degli animali, e non la tutela degli animali *tout court*. In particolare, la locuzione normativa non cita quelli che la Costituzione altrove chiama i *"casi"* meritevoli di tutela¹⁹. Questo sembrerebbe rimandare alla necessità di una legge nazionale di inquadramento, appunto dei modi e delle forme di tutela prescelti, che potrebbe anche lasciare spazi di interventi *in melius* ad altre autorità²⁰ (e magari che definisca a *quali* animali è riservata la tutela²¹,

¹⁶ *"Tale rischio appare paradossalmente più concreto oggi di quanto non lo fosse se si fosse tenuta l'originaria proposta di inserimento della materia nell'elenco dell'art. 117, secondo comma, Cost. Infatti, quando in altri luoghi la Costituzione utilizza l'espressione 'legge dello Stato' oppure al plurale 'leggi dello Stato' lo fa normalmente proprio per dire che il soggetto competente a disciplinare un certo aspetto non è mai, in nessun caso e per nessun profilo, la Regione"* (D. CERINI – E. LAMARQUE, *op.cit.*, p. 56).

¹⁷ D. CERINI – E. LAMARQUE, *op.cit.*, p. 61.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ In particolare, l'art. 13, in tema di inviolabilità della libertà personale, e l'art. 14 Cost., in tema di inviolabilità del domicilio, permettono di limitare entrambe queste libertà fondamentali solo nei *casi* e nei *modi*, stabiliti dalla legge.

²⁰ Anche E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, N. I-2022 sottolinea che la norma parla solo di modi e forme, e non di casi, ma non ne trae le conseguenze che io prospetto. L'autore, invece, sembra trovare discutibile che la Costituzione possa affidare la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali alla legge dello Stato, ed i casi ad una fonte normativa inferiore. Non mi trovo d'accordo. Io penso che, per superare il problema sollevato da Cerini e Lamarque, ovvero il rischio di dichiarazione di incostituzionalità (*ex tunc*) di tutta la normativa regionale a tutela degli animali, è necessario interpretare la riforma costituzionale secondo la logica e l'intenzione del legislatore: che era certamente quella di conferire allo Stato il potere di dettare regole di tutela degli animali non superabili da leggi regionali, ma di permettere a queste di dettare una disciplina migliorativa, nel senso di garantire tutele più ampie, più efficaci, e specificamente calibrate alla situazione locale (e quindi, all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, che possono avere peculiarità specifiche). Insomma: una riserva di legge quadro.

²¹ E. DI SALVATORE, *op.cit.*, p. 12, ritiene del tutto possibile, ed anzi auspicabile, per il legislatore, limitare la tutela a determinate specie animali, perché la norma non dice espressamente che la tutela è estesa a tutti.

visto che, come risulta dai lavori parlamentari, è stata una ponderata decisione quella di omettere il riferimento limitativo agli animali senzienti²²). Insomma, c'è ancora da fare per il legislatore.

3. Obbligo di tutela penale degli animali? No, ma obbligo costituzionale di tutela effettiva.

È opinione comune nella dottrina penalistica che non esistano obblighi costituzionali di tutela penale, in senso stretto, se non dove la Costituzione lo dice espressamente (art. 13 comma 4 per la tutela dei detenuti). La Corte costituzionale ha preso in considerazione questioni di legittimità costituzionale su norme che escludono l'antigiuridicità del fatto o la punibilità per particolari casi e soggetti, richiedendo, per riassumere brutalmente, che si giustificasse con attenzione il bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, e non si lasciasse aperta la strada a forme odiose di privilegio²³. *Mai* è stata richiesta – né può esserlo – dalla Corte costituzionale l'introduzione di leggi penali a tutela di un bene giuridico pur di rango costituzionale.

Resta però evidente che un bene di rango costituzionale *non può restare privo di una tutela*²⁴. Si può quindi sostenere che il legislatore abbia *l'obbligo costituzionale* di fornire ai beni giuridici di rango primario una *tutela*, scegliendone liberamente gli strumenti, ma dovendone garantire *l'effettività*²⁵. Questo costituisce il fulcro del principio (costituzionale) di *necessaria effettività* della tutela penale: il legislatore può utilizzare l'arma del diritto penale, e quindi minacciare la privazione della libertà del colpevole, solo se lo fa in modo effettivo: da un lato perché i beni di rango costituzionale meritano tale tutela e, dall'altro, perché non si possono privare i cittadini della libertà con norme simboliche, inutili, non effettive, che riducono chi ne sia colpito a capro espiatorio.

²² Sul punto, D. CERINI – E. LAMARQUE, *op.cit.*, p. 48.

²³ Il riferimento classico è D. PULITANÒ, *Obblighi costituzionali di tutela penale*, in *Riv.it. dir. proc. pen.*, 1983, pp. 484 ss.; per una ricognizione aggiornata D. PULITANÒ, *Diritto penale*, decima ed., 2023, p. 92 ss.

²⁴ F. VIGANÒ, *Diritto penale e diritti della persona*, in *Sistema penale*, 13 marzo 2023, p. 8, che ricorda, altresì, come obblighi di tutela penale espressi od impliciti si sono negli ultimi anni, moltiplicati nel diritto Europeo, ed assumono rango costituzionale ai sensi dell'art. 117 Cost. Vedi anche C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009.

²⁵ F. VIGANÒ, nel lavoro appena citato, p. 10, arriva a sostenere che una tutela effettiva potrebbe rendere necessaria una tutela penale: *"l'enucleazione di obblighi di tutela penale dei diritti umani muovono da una — tutt'altro che peregrina — valorizzazione della dimensione di effettività del dovere, a carico dello Stato, di assicurare ai propri consociati il pacifico godimento di quei diritti alla cui protezione lo Stato è funzionale, i quali costituiscono anzi — dalla riflessione hobbesiana in poi — la sua stessa ragion d'essere"*.

Di qui lo sguardo, di principio critico, dei penalisti (accademici ma anche pratici) su qualsiasi nuova legge che preveda nuovi reati o inasprisca bene. Ce n'è proprio bisogno? Migliora, questa legge, la complessiva effettività della tutela del bene protetto (supposto che il bene protetto sia di rango costituzionale)?

4. La necessità, quindi, di una legge che fornisca tutela effettiva agli animali. Alcuni punti di forza della nuova disciplina.

La l. n. 82/2025, tuttavia, merita attenzione, proprio perché, nella complessità delle misure che prevede, appare ben studiata: concepita proprio per rendere effettivo il sistema di tutela penale del benessere degli animali che era stato (lodevolmente) riformato e ampliato con la legge 4 novembre 2010, n. 201 (di autorizzazione alla ratifica della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia) e, ancor prima, con la legge 20 luglio 2004, n. 189 (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate)²⁶.

Lo stato delle cose non era però soddisfacente. In primo luogo, perché il Titolo IX bis, Libro II, del codice penale ancora rubricava "*dei delitti contro il sentimento*" – dell'uomo – "*per gli animali*". Rubrica inadeguata, da quando la tutela degli animali è diventata un bene costituzionale, in via diretta, e non attraverso la protezione dei nostri sentimenti verso di loro. Poi, perché l'assetto normativo uscito dalle riforme del 2004 e del 2010 lasciava vuoti di tutela ed era carente – appunto – sul piano dell'effettività.

La rubrica del Titolo IX bis, oggi, si adegua a quello che è il contenuto effettivo delle norme penali, che già a seguito della riforma del 2004 erano state impostate su una tutela degli animali da sofferenze inflitte con crudeltà e senza necessità: condotte costruite, chiaramente, su un bene giuridico che non ha nulla a che fare col sentimento dell'uomo per l'animale²⁷.

²⁶ Su cui, tra gli altri, si v. P. ARDIA, *La nuova legge sul maltrattamento di animali: sanzioni e ammende per i combattimenti clandestini e per chi abbandona. Il commento*, in *DPP*, 2004, p. 1464 ss.; S. BIASINI, *I delitti contro il sentimento per gli animali*, in *Trattato di diritto penale. Parte Speciale* 6, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, Torino, 2009, p. 192 ss.; F. MARENGHI, *Nuove disposizioni in tema di maltrattamento degli animali*, (l. 20.7.2004 n. 189), in *LP*, 2005, p. 19 ss.; T. GIACOMETTI, *Tutela degli animali*, in *Diritto penale. Parte speciale* 1, a cura di D. Pulitanò, Torino, 2019, p. 182 ss.

²⁷ Così, nella Relazione alla Proposta di legge di "*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*", d'iniziativa del deputati Michela Brambilla e altri, presentata alla Camera il 13 ottobre 2022: "*L'art. 1 modifica anzitutto la rubrica del titolo IX-bis del codice penale, con la sostituzione dell'attuale: "Dei delitti contro il sentimento [sottinteso: dell'uomo] per gli animali" con la seguente: "Dei delitti contro gli animali". La giurisprudenza ha chiaramente espresso in più di una pronuncia (da ultimo, Corte di cassazione, sezione III penale, 7 dicembre 2016, n. 52031) la scelta di considerare gli*

Ma la parte più interessante della nuova disciplina, paradossalmente, è quella che va oltre agli aumenti delle pene e alla ridefinizione di qualche fattispecie.

Si segnala, qui, in particolare, il ruolo forte – direi unico – assegnato dalla nuova disciplina agli enti esponenziali. L'art. 19-*quater* delle disposizioni di coordinamento e transitorie al codice penale (introdotto con la riforma del 2004), dispone che *"Gli animali oggetto di provvedimenti di sequestro o di confisca sono affidati ad associazioni o enti che ne facciano richiesta individuati con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'interno"*. La legge n. 82/2025 introduce, però, una nuova norma nel codice di procedura penale, l'art. 260-*bis*, rubricato *"affido definitivo dell'animale oggetto di sequestro e confisca"*. L'autorità giudiziaria, quando proceda per i reati di uccisione di animali (art. 544-*bis* cp), maltrattamento di animali (art. 544-*ter* cp), spettacoli e manifestazioni vietati che comportino sevizie o strazio per gli animali (art. 544-*quater* cp), divieto di combattimenti tra animali (art. 544-*quinquies* cp), traffico illecito di animali da compagnia (art. 4 l. 4 novembre 2010, n. 201), consumati o tentati, può disporre, in caso di sequestro o confisca di animali vivi, al fine di garantire la loro effettiva protezione, l'affido, anche in via definitiva, proprio agli enti esponenziali di cui all'art. 19-*quater* sopra citato (o loro subaffidatari), previo il pagamento di una cauzione. Gli enti, poi, potranno affidare gli animali a singole persone fisiche o giuridiche, che risulteranno gli affidatari definitivi. L'affidamento si estende anche ad eventuali cuccioli nati durante la vigenza del provvedimento di sequestro.

Interessante sarà riflettere anche sulle implicazioni privatistiche di questa disciplina. Il bene sequestrato dalle misure cautelari reali è sempre stato considerato una *res* soggetta a diritti di proprietà, ed eventualmente a diritti reali minori o obbligatori, salvaguardando il terzo di buona fede che vanta diritti sui beni. Qui gli animali acquisiscono una tutela che supera i diritti di proprietà del presunto maltrattatore e gli sottrae l'animale anche in corso di indagine, sulla base del *fumus* del commesso reato. La tutela dei diritti di proprietà viene dichiarata subvalente rispetto alla tutela degli animali. La soluzione adottata dal legislatore presenta assonanze con la tutela dei minori, che ovviamente vengono affidati, già in corso di indagine, sottraendoli a chi detiene la potestà genitoriale e sia accusato, per esempio, di maltrattamenti. Certo, per i minori il

animali quali esseri viventi suscettibili di tutela diretta e non più indiretta solo perché oggetto del sentimento di pietà nutrito dagli esseri umani verso di loro". C. RUGA RIVA, *op.cit.*, p. 3 ss., conviene che la modifica del nome del Titolo altro non sia che la conferma di una lettura del sistema della tutela penale degli animali già consolidata, dopo le modifiche del 2004 e del 2010. Nello stesso senso precedenti lavori dello stesso autore: C. RUGA RIVA, *Il "sentimento per gli animali": critica di un bene (troppo) umano e (comunque) inutile*, in www.lalegislazionepenale.it, 13.5.2021; C. RUGA RIVA, *Killing me softly. Quale è il bene giuridico tutelato nella fattispecie di maltrattamento di animali?*, in *Lexamb. Riv.TrimDPenAm*, n. 4/2020, p. 79 ss.

sistema non fa carico al giudice penale di procedere all'affidamento, che resta compito di un parallelo sistema giudiziario. Ma l'assonanza resta (e richiama alcune disposizioni del diritto di famiglia, che prevedono l'*affido* degli animali nel contesto della separazione e del divorzio; mentre si contrappone ad altre norme, dal codice civile o al codice di consumo, che continuano a trattare l'animale come un bene mobile).

L'ente esponenziale a tutela degli animali ha, grazie a questa legge, poteri di iniziativa che non spettano, nel nostro sistema, a nessun altro ente esponenziale. Per intendersi, il danneggiato dal reato, che può costituirsi parte civile, non partecipa, secondo il codice di procedura penale, alle fasi cautelari, neanche reali: non è presente al tribunale del riesame quando si discute della legittimità dei sequestri. L'ente esponenziale ha dei diritti limitati di partecipazione al dibattimento, e può costituirsi parte civile solo se provi un danno diretto. Gli enti previsti dall'art. 19-*quater* sopra citato, invece, hanno oggi il diritto di iniziativa: possono farsi parte attiva nel chiedere che l'animale sequestrato sia affidato a loro (ai sensi dell'art. 260-*bis* cpp), e possono proporre richiesta di riesame (o appello) qualora sia stato emesso un decreto di sequestro (o appello in caso di ordinanza in materia di sequestro). Se la loro richiesta non viene accolta possono ricorrere per Cassazione.

Interessante sarà studiare come questo nuovo sistema impatti sulla costituzione di parte civile dell'affidatario dell'animale (il proprietario dell'animale, se è terzo rispetto al maltrattamento o all'uccisione, o l'ente esponenziale). Il risarcimento non dovrà più essere commisurato al solo "valore" dell'animale dal punto di vista meramente economico²⁸, ma andrà risarcito anche il danno da sofferenza, il

²⁸ La dottrina civilistica italiana – anche nella sua parte più sensibile alla tutela degli animali – ritiene consolidata la *reificazione* dell'animale, considerato mero oggetto dal codice civile. Si veda da ultimo D. CERINI, *Animali soggetti o oggetti? Notazioni in tema di sostenibilità attraverso una lettura dell'art. 9 della Costituzione e del codice civile*, in *Diritto degli esseri animali*, a cura di M. Pittalis, cit., p. 120: "In Italia l'animale è identificato come bene nella codificazione civilistica. (...) Muovendo dalla formula dell'art. 812 del Codice Civile, che relega in forma residuale gli animali tra "gli altri beni", la regola dell'animale-cosa ha fatto da perno alle norme in tema di appropriazione, responsabilità civile per danni provocati da animali, e così continuando. L'animale nel Codice Civile è, dunque, sempre oggetto e mai soggetto; si pone in tale veste rispetto ai diritti ovvero ai doveri di colui che di volta in volta è proprietario, detentore, custode". L'autrice identifica proprio nel recente diritto penale degli animali, novellato a partire dal 2004, uno dei segnali di cambiamento nel nostro ordinamento, perché l'animale vi acquisisce il ruolo di "soggetto danneggiato" (ivi, p. 122). Per una analoga tendenza del diritto europeo – ad onta dei progressi segnalati più sopra, con l'introduzione dell'art. 13 TFUE – si veda la recentissima decisione della Corte di giustizia UE, 16 ottobre 2025, Sentenza n. 218/2025, causa C-218/24, *Felícísima contro Iberia Líneas Aéreas de España*, che ha considerato risarcibile un animale, fuggito dal trasportino durante il carico del bagaglio su un volo di linea e mai più ritrovato, assimilandolo, appunto, al concetto di bagaglio

danno non patrimoniale, e così via, secondo parametri che sono ben conosciuti per la protezione degli umani.

Gli animali, quindi, per il diritto penale, hanno cessato di essere parte del patrimonio (beni mobili)? No. Non necessariamente. In caso, in ipotesi, venga ucciso con crudeltà e senza necessità un animale della fauna selvatica (appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato), potranno concorrere (in concorso formale), il reato di uccisione di animali e di furto venatorio, il primo per la lesione del bene giuridico vita dell'animale, il secondo per la lesione del patrimonio dello Stato.

Certo è che, esattamente come commentavamo per la riforma della disciplina costituzionale in materia di tutela degli animali, e per l'inserimento della medesima tutela nel TFUE, anche la legge italiana del 2025 *non* ha fatto il passo di riconoscere gli animali come titolari di diritti²⁹. Non si può non convenire sul punto con chi ha già sostenuto che gli animali restano, come prima, soggetti passivi dei reati a loro intitolati e titolari del bene giuridico protetto. Gli unici diritti che hanno sono quelli *processuali*, legati allo status di persona offesa o di danneggiato³⁰: ma per costituirsi parte civile non potranno che agire attraverso un soggetto che si faccia promotore degli interessi dell'animale. Potrà agire a tal fine il proprietario, se è terzo di buona fede, o l'ente affidatario (l'associazione di cui all'art. 19-*quater* già citata).

Nel caso in cui l'animale, nel corso delle indagini per i reati sopra elencati, non sia sequestrato o confiscato (ed eventualmente affidato all'ente esponenziale), ma rimanga nella disponibilità del proprietario, questi non può né abatterlo né alienarlo a terzi (nuovo comma dell'art. 544 *sexies* cp). Anche questa, con tutta evidenza, è una limitazione al diritto di proprietà³¹.

Da ultima, merita attenzione la previsione della pena per l'ente nel cui interesse e vantaggio sia stato compiuto il reato (di cui agli artt. 544-*bis*, 544-*ter*, 544-*quater*, 544-*quinquies* e 638 cp³² – uccisione o danneggiamento di animali altrui), con sanzioni pecuniarie sino a 500 quote e sanzioni interdittive sino a

e negando il risarcimento per il danno morale. Il ragionamento della Corte è assai semplice. Per la Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999, che regola la responsabilità civile del vettore aereo, ci sono solo tre categorie di trasporto internazionale a titolo oneroso: passeggeri, bagagli e merci. Un cane non è un passeggero, non è una merce, e quindi non può che essere assimilato ad un bagaglio, o – per la precisione – con geniale e un po' irritante eufemismo: "*gli animali da compagnia non sono esclusi dalla nozione di «bagagli»*" ai sensi dell'art. 17, paragrafo 2, della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 22, paragrafo 2, della medesima.

²⁹ Conforme l'opinione di F. FASANI, *cit.*, p. 3.

³⁰ C. RUGA RIVA, *La nuova tutela penale degli animali*, *cit.*, p. 5 s.

³¹ Così osserva anche C. RUGA RIVA, *La nuova tutela penale degli animali*, *cit.*, p. 12.

³² Commenta, con ragione, C. RUGA RIVA, *op.ult.cit.*, p. 14, che non si comprende la mancata estensione della responsabilità degli enti al delitto di traffico degli animali da compagnia (art. 4 l. 201/2010).

due anni. Si badi bene che questa norma sposta l'attenzione dai "malviventi" che uccidono, maltrattano o seviziano gli animali per crudeltà, o per "sport" – virgolette dovute perché gli spettacoli e manifestazioni che comportino sevizie o i combattimenti fra animali, sono il contrario dello sport – a chi questa crudeltà mostri all'interno di attività economiche di principio lecite (allevamenti, macelli, ecc.)³³, sempre che, ovviamente, queste attività non siano condotte nei limiti rigorosi delle leggi che le disciplinano (art. 19-ter disp. coord. cp)³⁴. Due anni di misura interdittiva non sono uno scherzo, ma, soprattutto, da adesso in poi, tutte le imprese e gli enti che hanno a che fare con gli animali dovranno mettere mano ai propri modelli organizzativi, e quindi alle loro procedure e politiche aziendali.

Altre norme, quelle che incrementano le pene e introducono nuove fattispecie³⁵, andranno giudicate sul campo. Segnalo l'introduzione della responsabilità del partecipe nel reato sul combattimento degli animali. Il concetto di "partecipe" ha profonde risonanze nel sistema penale. Partecipe nel concorso di persone è chiunque fornisca un contributo morale o materiale che anche solo agevoli la commissione del reato³⁶. La distinzione tra organizzatore/promotore e partecipe appare rimandare alla disciplina della criminalità organizzata. Consente di punire, per esempio, gli scommettitori, ed è un bene, ma anche gli spettatori nei limiti in cui il loro contributo possa superare un limite minimo di rilevanza (non il passante, insomma, o chi si è fermato a guardare con orrore e magari denuncia). Mi pongo il problema di una persona che filmi il combattimento e poi pubblichi il video con commenti mirati a segnalare l'orrore e la crudeltà dello

³³ Nello stesso senso F. FASANI, *op.cit.*, p. 8.

³⁴ Le voci in dottrina più fermamente convinte della necessità di passare a una piena tutela dei diritti degli "esseri animali" considerano, con qualche ragione, proprio l'art. 19-ter il principale ostacolo all'auspicato progresso: *"Di certo, l'ostacolo al riconoscimento di una completa tutela in capo agli animali continua ad essere la perdurante vigenza dell'art. 19-ter delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale, che codifica una serie di ambiti in cui la violazione del Titolo IX-bis c.p. viene ad essere "giustificata" dall'ordinamento in base alla scriminante dell'esercizio del diritto (art. 51 c.p.), e si tratta delle non poche aree, normate da leggi speciali, della caccia, pesca, allevamento, trasporto, macellazione, sperimentazione scientifica, attività circense, giardini zoologici. Per tacere delle manifestazioni storiche e culturali autorizzate"* (M. PITTALIS, *La legge "Brambilla" a tutela degli esseri animali: un epocale cambiamento di prospettiva*, in *il Quotidiano Giuridico*, 16 luglio 2025, p. 2).

³⁵ Peraltro non penali: come l'illecito amministrativo di violazione del divieto di detenzione di animali di affezione alla catena (art. 10 della legge).

³⁶ Esprime perplessità sull'estensione della responsabilità al partecipe F. FASANI, *op.cit.*, p. 6 s.: per l'autore la condotta di partecipazione dovrebbe distinguersi rispetto a ogni ipotesi di concorso, morale o materiale, anche agevolatore, all'organizzazione del combattimento, e dunque sarebbe riservata al mero spettatore, e questo risulterebbe sproporzionato rispetto all'ambito di tutela degli animali.

spettacolo: è partecipazione al combattimento aggravata dalla diffusione di immagini e video³⁷? Spetterà alla giurisprudenza definire i confini. Certo, senza scommettitori e spettatori questi reati non si commetterebbero (e non sono semplici consumatori). Possiamo ben sostenere, tuttavia, che una partecipazione volta a contrastare, e non incentivare, il reato, non costituisce illecito. Ma, d'ora in poi, se un cittadino vede un combattimento fra animali e lo filma farebbe bene a non pubblicare il video in rete, e a consegnarlo invece ai carabinieri.

Nessuna ombra, quindi? No. Ce ne sono. La originaria proposta di legge presentata dall'onorevole Brambilla era meglio della legge che alla fine è stata approvata³⁸. Diverse buone idee sono state lasciate per strada. D'altra parte, la politica è l'arte del possibile, e qui è stato fatto comunque molto.

La legge finisce con la solita clausola d'invarianza finanziaria che troviamo in tutte le leggi penali, e di cui parlavamo all'inizio: *"le amministrazioni competenti provvedono alle attività ivi previste nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"*. E il bicchiere già trabocca.

Passi avanti ne dovranno essere fatti ancora, quindi. Ma la strada tracciata va nella direzione giusta.

³⁷ L'art. 4 della l. 82/2025 aggiunge, infatti, in una norma *ad hoc*, tre aggravanti: art. 544-septies (Circostanze aggravanti). – *Le pene previste dagli articoli 544-bis, 544-ter, 544-quater, 544-quinquies e 638 sono aumentate: a) se i fatti sono commessi alla presenza di minori; b) se i fatti sono commessi nei confronti di più animali; c) se l'autore diffonde, attraverso strumenti informatici o telematici, immagini, video o altre rappresentazioni del fatto commesso*". Una ulteriore aggravante, ma applicabile solo al delitto di cui all'art. 544-bis, è stata introdotta dall'art. 5 della legge, che aggiunge un secondo comma al reato di uccisione di animali: *"Se il fatto è commesso adoperando sevizie o prolungando volutamente le sofferenze dell'animale, la pena è della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 10.000 a euro 60.000"*. Sembra indiscutibile la natura di aggravante, e non di fattispecie autonoma, di questa ultima ipotesi (v. C. RUGA RIVA, *La nuova tutela penale degli animali*, cit., p. 6).

³⁸ Anche C. RUGA RIVA, *op.cit.*, p. 1, sottolinea come la proposta di legge n. 30 A.C. del 13 ottobre 2022, prima firmataria on. Michela Brambilla, contenesse modifiche assai significative nella prospettiva animalista, come l'incriminazione per colpa della uccisione e del maltrattamento, ma anche misure non penalistiche, come l'istituzione di un contributo per la detenzione di animali sequestrati e confiscati. Nello stesso senso R. BOVATTI, *Verso una maggiore tutela degli animali? Prime riflessioni sulla Legge 6 giugno 2025, n. 82*, in *Giurisprudenza Penale, Web*, 2025, 9, p. 7 s.