



Nota per discussione disegni di legge nn. 76 e connessi (Tutela degli animali)

Considerazioni Generali

Le proposte di modifica della normativa sulla tutela penale degli animali hanno la caratteristica comune di prevedere un severo aumento di tutte le pene relative ai reati commessi ai danni degli animali stessi. Il presupposto è che l'aumento delle pene avrebbe una funzione preventiva in relazione al compimento dei reati, riducendone il numero.

La relazione del pres. Santacroce per l'apertura dell'anno giudiziario 2013 spiega con chiarezza l'erroneità di questo presupposto: "Sul piano sanzionatorio non si condivide la tendenza legislativa a inasprire le pene detentive già esistenti, perché, se c'è un risultato solido e acquisito dalla elaborazione scientifica e dalla ricerca empirica sull'illegalità, è che la gravità delle pene produce un effetto deterrente minimo, mentre ne ha uno molto più incisivo ed efficace la probabilità di essere condannati e scontare subito la pena irrogata". Anche nella relazione dell'anno successivo il concetto è chiaramente ribadito: "La gravità della sanzione non assicura sempre un effetto di deterrenza, sicché appare criticabile la tendenza del legislatore a inasprire continuamente le pene detentive. La vicenda della legislazione sugli stupefacenti è particolarmente istruttiva al riguardo, in quanto deve sottolinearsi come al forte inasprimento delle pene operato nel 2006 non è seguita alcuna contrazione dei reati in materia di droghe, a riprova che la deterrenza non è affatto garantita dalla gravità delle pene minacciate".

D'altra parte lo stesso Cesare Beccaria, nel celeberrimo Dei delitti e delle pene del 1764, scriveva al cap. 27 che "Uno dei più gran freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma l'infalibilità di esse, e per conseguenza la vigilanza dei magistrati, e quella severità di un giudice inesorabile, che, per essere un'utile virtù, dev'essere accompagnata da una dolce legislazione. La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggiore impressione che non il timore di un altro più terribile, unito colla speranza dell'impunità; perché i mali, anche minimi, quando son certi, spaventano sempre gli animi umani, e la speranza, dono celeste, che sovente ci tien luogo di tutto, ne allontana sempre l'idea dei maggiori, massimamente quando l'impunità, che l'avarizia e la debolezza spesso accordano, ne aumenti la forza".

Pertanto al fine di ridurre i comportamenti in oggetto maggiore efficacia hanno controlli efficaci e sanzioni rapide e certe, piuttosto che la prospettiva di una severa condanna penale, che gran parte delle volte viene attualmente evitata per prescrizione.

L'incongruenza delle pene previste, del tutto sproporzionate al danno provocato e all'allarme sociale destato dalle condotte oggetto di sanzione, appare evidente quando si raffrontino le pene proposte per i reati contro gli animali con quelle previste per i corrispondenti reati contro la persona. Per esempio, in relazione al reato di cui all'art. 544-ter c.p. (Maltrattamento di animali) le pene proposte sono in genere superiori a quelle previste per le lesioni personali (art. 582).

In alcune proposte la pena prevista per la divulgazione attraverso strumenti informatici o telematici di materiale idoneo a istigare la commissione di reati contro gli animali finisce per essere maggiore nel minimo da quella prevista per la diffusione di materiale pedopornografico (art. 600-ter comma 3 c.p.).



In alcune proposte inoltre si assiste nell'aggravio di pena per la condotta prevista dall'art. 638 c.p., che in realtà costituisce un reato contro il patrimonio, non contro il sentimento per gli animali, che richiede la consapevolezza di danneggiare economicamente terzi. Non è escluso pertanto che, trattandosi di strumenti di tutela di beni giuridici diversi, a certe condizioni le fattispecie di cui agli artt. 544-bis e 638 c.p. possano essere in concorso formale, con conseguente cumulo giuridico delle pene, idoneo a generare una pena molto severa, poiché nel massimo equivarrebbe al triplo della pena più consistente, nella specie dodici anni.

Rispetto all'abbandono di animali, l'aggravio di pena è spesso tale da equiparare tale comportamento alla truffa.

Con riferimento all'attività venatoria, secondo alcune proposte le sanzioni restrittive della libertà personale sono tutte almeno raddoppiate, così come le ammende e le sanzioni amministrative pecuniarie. Tale abnorme aumento appare connotarsi di significati ideologici, con una funzione di repressione dell'attività consentita, piuttosto che della repressione dei comportamenti illegali, e perde ogni riferimento di coerenza rispetto alle condotte vietate.

L'abrogazione dell'articolo 19-ter delle Disposizioni di attuazione del codice penale avrebbe la conseguenza che la caccia e la macellazione diverrebbero condotte punibili ai sensi dell'art. 544-bis c.p., di talché l'unico discrimine tra comportamenti necessari e socialmente utili, come l'industria delle carni e la caccia come strumento di equilibrio delle popolazioni selvatiche, e l'uccisione di animali vietata sarebbe l'elemento soggettivo, di assai difficile considerazione. Ognun vede come tale prospettiva possa essere foriera di una rilevante pletora di problemi che sarebbe necessario evitare.

Con riferimento alle proposte di modifica del codice civile, sono necessarie alcune considerazioni:

1. nell'ordinamento italiano possono essere soggetti di diritto le sole persone, fisiche e giuridiche. Tale impostazione non è formalistica, ma è coerente con la considerazione che la capacità giuridica, intesa come capacità di amministrare attivamente le proprie situazioni giuridiche soggettive, è la condizione necessaria per essere un centro di imputazione di diritti e doveri. L'ordinamento riconosce specifici diritti al nascituro (per esempio quello di ricevere eredità o legati) e appresta una specifica tutela dell'embrione – con la legge 19 febbraio 2004, n. 40 – ma tali diritti sono diretti a tutelare situazioni giuridiche di un soggetto la cui capacità giuridica è in espansione, ossia è destinata, almeno potenzialmente, a divenire piena. Agli animali, ancorché esseri senzienti, non è possibile riconoscere la capacità di gestire situazioni giuridiche soggettive, proprio a causa dell'incapacità di intendere e di volere, e quindi di essere oggetti attivi di imputazione giuridica. Se è possibile apprestare specifiche tutele agli animali, sulla base di interessi di carattere generale, è invece impossibile attribuire loro "diritti civili" che non sarebbero in grado di comprendere e amministrare. Le proposte relative appaiono pertanto improprie, non solo inopportune, ma persino illegittime, perché contrarie a un principio generale dell'ordinamento.

2. Con riferimento alle specifiche situazioni di tutela degli animali, alcune di esse sono relative a situazioni specifiche di regolazione dei rapporti tra persone. In particolare, realizzare un sistema di affidamento degli animali domestici da parte del giudice della separazione appare tale da fornire agli animali domestici una tutela ancor più rafforzata rispetto a quella attribuita nelle medesime



evenienze ai figli, a causa, per esempio, della necessità dell'intervento di esperti – che andranno pagati – che definiscano “l'esclusivo interesse dell'animale”, adempimento che non è richiesto per l'affidamento dei figli. Tale forma di tutela rafforzata rispetto all'umano appare logicamente ed eticamente insostenibile. Anche l'affidamento di un animale appartenente a persona morta prevede un procedimento complesso e gravoso, suscettibile di far intervenire l'Autorità Giudiziaria – in che sede? Volontaria giurisdizione? Giudice tutelare? E con che costi? – tanto che appare facile prevedere la sostanziale evasione della norma, stante la mancanza di sanzione.

3. In relazione alla mancanza di sanzione, comune ai divieti di cui è proposto l'inserimento in quella sede, essa deriva da un malinteso di fondo: il codice civile è il principale strumento di regolazione dei rapporti tra individui, stabilendo norme usualmente insuscettibili di essere garantite mediante sanzioni. Mal si presta un simile strumento a ricevere norme che stabiliscono obblighi e divieti erga omnes, specie quando tali obblighi e divieti non riguardano i rapporti tra persone, ma specificano unicamente la tutela di animali. Tali disposizioni, così poste, sono destinate a essere disattese, poiché l'unico reale effetto che possono realizzare è la nullità degli eventuali negozi giuridici che contengano come causa una loro violazione.

4. In merito alla proposta abolizione dell'art. 842 c.c., che permette l'ingresso dei cacciatori nei fondi al fine di praticare l'attività venatoria, tale proposta nasconde il proposito di eliminare la caccia, a causa del fatto che in Italia le aree pubbliche ove si può esercitare l'attività venatoria sono scarse, e la proprietà rurale appare fortemente segmentata. In merito occorre innanzitutto precisare che in Italia la fauna selvatica è patrimonio dello Stato, oggetto di prelievo secondo specifiche modalità ed esatte quantità massime, a seguito di specifica autorizzazione e dietro il pagamento di una tassa di concessione governativa. Gli animali che stazionano su un fondo non appartengono al proprietario, ma allo Stato, che ne permette il prelievo se effettuato con le modalità autorizzate. Ne consegue che la legittimazione all'ingresso nei fondi privati per esercitare il prelievo venatorio è specifica conseguenza della natura esclusivamente pubblicistica della fauna selvatica, e a tale natura strettamente funzionale. In altri Paesi, ove la selvaggina è di proprietà del titolare del fondo, le regole civilistiche sono ovviamente diverse, e l'attività venatoria è un privilegio del proprietario, che usualmente vi ammette i terzi a pagamento. L'abrogazione dell'art. 842 c.c. avrebbe quindi l'effetto di far ricadere la selvaggina nella esclusiva disponibilità del proprietario, che lucrerebbe su una proprietà non sua, ma dello Stato. La caccia quindi non verrebbe meno, ma diverrebbe un'attività dispendiosa per pochi abbienti. È bene sottolineare che la caccia è un elemento indifferibile dell'equilibrio ambientale, tanto che ove essa non è lecito praticarla – parchi e aree protette – devono essere programmati ed eseguiti intensi piani di selezione e prelievo, al fine di mantenere in equilibrio le popolazioni di selvatici. L'effetto sull'ambiente dell'abrogazione dell'art. 842 c.c. sarebbe certamente di squilibrio, ma più che nel numero generale delle popolazioni, nella loro distribuzione, di talché alcune zone – quelle in cui l'attività venatoria sarebbe possibile, seppure a pagamento – vedrebbero un effettivo impoverimento, a cui si dovrebbe dare rimedio attraverso il ripopolamento, che peraltro andrebbe a vantaggio dei privati, mentre nelle zone in cui la caccia non sarebbe possibile le popolazioni diverrebbero eccessive, creando danni certi all'agricoltura – che sarebbe necessario e costoso rifondere – e possibilità di epidemie.



In generale, inopportuna appare l'eccessiva valorizzazione delle associazioni nell'esercizio di funzioni di garanzia e nell'elargizione dei proventi dell'attività sanzionatoria. Tali organizzazioni, difatti, pur costituendo enti espositivi di interessi collettivi meritevoli di tutela, per ciò stesso rappresentano una parte specifica, insuscettibile di assumere e gestire interessi pubblici con l'imparzialità che l'attività pubblica richiede. Una delle proposte prevede peraltro l'istituzione di un contributo ordinario a carico dello Stato per gli animali detenuti a seguito di sequestro o confisca, che si sommerebbe, presumibilmente, ai contributi elargiti dagli enti locali. Inoltre, la circostanza che a tali associazioni possano fare capo soggetti investiti di poteri di controllo e deferimento sconsiglia di destinare a tali organizzazioni i proventi delle sanzioni, al fine di evitare facili abusi e conflitti di interesse.

In relazione alla normativa sulla caccia, la prima notazione che è necessario fare è relativa alla possibilità di attribuire poteri di controllo a guardie zoofile o ecologiche riconosciute sulla base di leggi regionali. In merito è da dire che sebbene la caccia sia materia di competenza regionale, i controlli sulla caccia, in quanto diretti a tutelare l'ambiente, sono attratti nella competenza su tale materia, che è attribuita in esclusiva allo Stato. Deve ritenersi pertanto che solo la nomina da parte di un organo dello Stato centrale possa permettere l'esercizio di poteri di controllo sull'attività venatoria.

È da aggiungere inoltre che impropria appare la possibilità di attribuire poteri di controllo a rappresentanti di organizzazioni ambientaliste che non abbiano un esclusivo interesse al rispetto delle norme di legge. In particolare, inopportuno appare fornire poteri di controllo sull'attività venatoria a organizzazioni che hanno il fine statutario di abolirla, poiché l'esercizio delle finalità statutarie comporta necessariamente l'abuso dei poteri di controllo, conseguente all'evidente conflitto d'interessi. Medesime considerazioni devono essere esposte con riferimento alle organizzazioni che hanno il fine statutario di tutelare gli animali d'affezione, che non possono essere attributarie di poteri di controllo su un'attività così diversa come quella venatoria.

In merito è necessario puntualizzare inoltre che poteri di controllo dell'attività venatoria comportano la possibilità – e spesso la necessità – di restringere i diritti di libertà degli individui soggetti ai controlli, attraverso ispezioni e, quando consentite, vere e proprie perquisizioni. Stante il riparto delle materie di cui all'art. 117 Cost., poiché ordine pubblico e sicurezza sono di competenza statale esclusiva, non è possibile che un soggetto sia abilitato alla restrizione di tali diritti ai fini della pubblica sicurezza se non interviene un atto statale che lo abiliti a farlo, segnatamente la nomina ad agente di pubblica sicurezza da parte del prefetto della provincia competente, ai sensi dell'art. 4-bis del r.d. 6 maggio 1940, n. 635. L'attività di controllo dovrebbe pertanto essere riservata solo a tali soggetti.