

MEMORIA PER L'AUDIZIONE INFORMALE DINANZI ALLA II COMMISSIONE (GIUSTIZIA) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SULLE ABBINATE PROPOSTE DI LEGGE C. 30 BRAMBILLA, C. 468 DORI, C. 842 RIZZETTO E C. 1109 BRUZZONE, RECANTI "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"

di **Diana Russo**, magistrate

Roma, 7 febbraio 2024

Ringrazio la Commissione e gli Onorevoli Deputati per questo gradito invito.

Sono magistrato ordinario, attualmente collocato fuori del ruolo organico della magistratura, addetto al Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale degli affari giuridici e legali del Ministero della Giustizia, con funzioni amministrative.

Ho svolto le funzioni di Sostituto Procuratore della Repubblica per circa dieci anni in tre diversi uffici (Palermo, Napoli Nord, Velletri), nel settore delle cosiddette “Fasce deboli” (delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi; atti persecutori; violenze sessuali in genere e, in particolare, abusi in danno di minori ivi compresa la prostituzione minorile; pedopornografia).

Presso la Procura di Napoli Nord ho, inoltre, fatto parte del gruppo di magistrati specializzati nella trattazione dei reati contro gli animali, costituito dall'allora procuratore Francesco Greco. Il gruppo si occupa di una casistica di reati estremamente ampia: accanto alle ipotesi di maltrattamenti e uccisione, vi sono, infatti, fenomeni più complessi quali, fra gli altri, il bracconaggio, l'uccellazione, il *doping*, gli allevamenti abusivi, i combattimenti illegali, il commercio di animali in pericolo (CITES), il traffico illecito di cuccioli dai paesi dell'est Europa. Si tratta di fattispecie governate da una congerie di norme che è necessario conoscere e interpretare, donde l'opportunità della specializzazione.

La mia competenza nel settore “Fasce deboli” mi ha, peraltro, consentito di constatare il fenomeno della correlazione esistente tra maltrattamento e/o uccisione di animali e violenza interpersonale (cd. *link*), con particolare riferimento all'ipotesi in cui l'abuso a danno di animali è parte integrante di altri crimini quali la violenza domestica e lo *stalking*.

Ciò premesso, intendo fornire il mio contributo ai lavori della Commissione evidenziando, fra quelle proposte, le norme in materia di tutela degli animali che, sulla base della mia esperienza concreta, appaiono a mio avviso indispensabili ed opportune.

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, segna una tappa essenziale nel percorso di tutela degli animali, modificando l'art. 9, collocato fra i principi fondamentali, nel senso di riconoscere a beni quali l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi esplicita protezione, anche nell'interesse delle future generazioni, prevedendo una riserva di legge statale in materia di tutela degli animali.

Invero, la riforma recepisce l'orientamento giurisprudenziale pressoché consolidato che, in un'ottica di *«abbandono della concezione antropocentrica per cui la lesione dell'animale viene tutelata in quanto indiretta lesione recata all'uomo, ai suoi sentimenti e ai suoi diritti sull'animale stesso»*, riconosce la soggettività giuridica degli animali, sia pur limitata *«soltanto al bene più elementare degli esseri viventi e senzienti, quello della vita»* (Trib. Napoli Nord, sez. I, 26 luglio 2018, n. 1410).

Anche la giurisprudenza amministrativa, già in epoca antecedente alla riforma, si era espressa nel senso della rilevanza costituzionale degli animali, giungendo a identificare la tutela della vita e del benessere di esemplari di specie protetta – e non già della fauna, quale patrimonio indisponibile dello Stato tutelato *ex lege* n. 157/1992, e nella esigenza di una sua equilibrata distribuzione sull'intero territorio nazionale – quali beni giuridici da porre in bilanciamento con la sicurezza pubblica nell'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. III 11 dicembre 2020, n. 7065, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>).

Tale orientamento è stato recentemente riaffermato alla luce della intervenuta modifica dell'art. 9 della Costituzione. Valga sul punto l'insegnamento di Cons. Stato, Sez. III 14 luglio 2023, n. 2919 secondo cui *«Essendo stato collocato tra i principi fondamentali della Repubblica, (...) la tutela degli animali appartiene ai cosiddetti "principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»*.

Sotto altro profilo, la legge costituzionale n. 1/2022 è il punto da cui partire per

elaborare ulteriori riforme, finalizzate ad adeguare le disposizioni di rango ordinario al novellato quadro costituzionale, armonizzando l'ordinamento italiano con le disposizioni sovranazionali, anche risalenti, deputate alla salvaguardia della vita e del benessere animale.

Allo stato, gli animali – che non rientrano nel novero dei soggetti dell'ordinamento giuridico (che sono le persone fisiche e gli enti) – sono ancora equiparati alle cose, ciò che appare fortemente anacronistico rispetto al comune sentire, oltre a porsi in contrasto sia con le già menzionate disposizioni sovranazionali, al cui rispetto l'Italia è tenuta in virtù dell'art. 117 Cost., sia con plurime norme di diritto interno che, a vario titolo, prendono in considerazione la tutela degli animali.

Alla luce delle superiori considerazioni, mi lascia qualche perplessità la limitazione del riconoscimento dello *status* di esseri senzienti e, in generale, della tutela penale ai soli animali di affezione e da compagnia, ponendosi siffatta previsione in contrasto con la richiamata disposizione costituzionale e con la normativa eurounitaria.

Doveroso appare, in primo luogo, l'adeguamento del sistema sanzionatorio dei reati contro gli animali al sentire sociale e alla già ricordata riforma costituzionale.

L'**aumento delle pene** previste per i delitti di cui agli artt. 544-*bis* ss c.p., allo stato irrisorie, oltre a esercitare una, almeno potenziale, maggiore efficacia deterrente, consentirebbe di collocare le fattispecie in questione tra le priorità degli uffici di Procura, stimolando le relative indagini, offrendo un ventaglio più ampio di strumenti investigativi (si pensi alle intercettazioni telefoniche, consentite ex art. 266 c.p.p. nei procedimenti relativi a delitti non colposi per i quali è prevista la pena della reclusione superiore nel massimo ad anni cinque, e alle misure cautelari, che possono essere applicate quando si procede per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni (cinque per la custodia cautelare: cfr. artt. 280 ss c.p.p.).

Inoltre, spiegherebbe significativi effetti in punto di applicazione di benefici nella fase esecutiva a cominciare dalla sospensione condizionale della pena (possibile ai sensi dell'art. 163 c.p. quando venga pronunciata sentenza di condanna a pena detentiva non superiore a due anni) e dalla sospensione del procedimento con messa alla prova (consentita ex art. 168-*bis* c.p. nei procedimenti per reati puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola o congiunta alla pena pecuniaria).

In relazione alla **sospensione condizionale della pena**, appare viepiù condivisibile la modifica dell'art. 165 c.p., suggerita dalla proposta di legge C. 468 Dori, nel senso di subordinare la sospensione, anche nei procedimenti per reati a danno di animali, alla

partecipazione a corsi di recupero e al relativo superamento.

Sempre con riferimento all'accesso a istituti deflativi, segnatamente in relazione alla **non punibilità per particolare tenuità del fatto**, merita attenzione la previsione, contenuta in particolare nella proposta di legge C. 30 Brambilla, art. 6, della modifica all'art. 131-*bis* c.p., nel senso di escluderne sempre l'operatività con riferimento ai reati a danno di animali.

L'introduzione delle **fattispecie colpose** (prevista in particolare dall'art. 5 della proposta di legge C. 30 Brambilla) rimedia all'attuale carenza legislativa, segnatamente con riferimento alle condotte, commissive od omissive, poste in essere da *petmates* e veterinari, di cui allo stato la giurisprudenza riconosce la punibilità in presenza del dolo eventuale (cfr. Cassazione penale, sentenza 9 agosto 2018, n. 38409, in banca dati *Italgiure*).

Di particolare interesse – anche in funzione di prevenzione del ricordato fenomeno del *link* – appare la introduzione di **specifiche circostanze aggravanti** in relazione alle ipotesi in cui i fatti siano commessi alla presenza di minori, nei confronti di animali conviventi, nei confronti di più animali (cfr. proposta C. 468 DORI), nell'esercizio di un'attività commerciale o delle funzioni professionali, pubbliche o private nonché in caso di diffusione della descrizione o di immagini dei fatti attraverso strumenti informativi o telematici (cfr. proposta C.30 Brambilla).

La, a mio giudizio indispensabile, **abrogazione della fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 727 c.p.** e la sussunzione delle condotte di abbandono di animali e di detenzione “*in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze*”, ivi contemplate, nella previsione di cui all'art. 544-*ter* c.p. (proposta di legge C. 30 Brambilla, art. 6), oltre a rispecchiare maggiormente le istanze sociali, consentirebbero di superare le attuali controversie interpretative concernenti i rapporti tra le due disposizioni.

L'introduzione del **delitto di esche e bocconi avvelenati in danno della salute pubblica e degli animali**, prevista dall'art. 6 della proposta di legge C. 30 Brambilla, colma un vuoto legislativo (attualmente il comportamento in questione viene ricondotto, a seconda dei casi, alle fattispecie di cui agli artt. 544-*bis* c.p., 544-*ter* c.p., 638 c.p., 440 c.p., 650 c.p., 674 c.p., 727-*bis* c.p. ovvero alle disposizioni di cui all'art. 21 della legge 157/1992), tenuto peraltro conto dell'impatto della condotta in questione sulla salute pubblica.

La materia è oggetto di apposita ordinanza di necessità e urgenza adottata annualmente dal Ministero della Salute, avente a oggetto “Norme sul divieto di utilizzo e di detenzione di esche o di bocconi avvelenati” (da ultimo ordinanza del 9

agosto 2023).

Con ordinanza del Ministero della Salute del 12 luglio 2019, è stato istituito il Portale nazionale degli avvelenamenti degli animali, che costituisce un prezioso strumento di indagine in relazione alla tipologia di reato di cui si discorre.

Uno dei settori in cui è maggiormente avvertita la lacuna legislativa è certamente quello della **gestione degli animali in sequestro**, settore in cui, in difetto di disposizioni specifiche, trovano applicazione le norme in materia di cose deperibili, con intuibili conseguenze, fra l'altro, in punto di effettività della tutela del benessere animale.

Sono peraltro diffuse in diversi uffici giudiziari prassi virtuose – puntualmente recepite dalla proposta di legge C. 30 Brambilla cfr. art. 8 – finalizzate ad estromettere quanto prima gli animali sottoposti a sequestro dal circuito processuale, affidandoli definitivamente ad associazioni o famiglie già in pendenza del giudizio, assicurando loro, per tale via, relazioni stabili e durature che possano garantirne la sopravvivenza e la salute.

La istituzione di appositi **centri di accoglienza per gli animali vittime di reato**, corredata dalla previsione degli importi del contributo per la detenzione e il mantenimento degli animali sequestrati o confiscati (cfr. in particolare art. 12 proposta di legge C. 30 Brambilla e relativo allegato A) consentirebbe di abbattere il contenzioso inevitabilmente generato dall'opposizione sistematicamente proposta dai custodi avverso i provvedimenti di liquidazione del compenso.

È certamente condivisibile l'estensione, prevista in alcune delle proposte in commento, della estensione della **confisca**, segnatamente ai cuccioli dell'animale, tenuto conto della già evidenziata attuale carenza di disposizioni specifiche.

Particolarmente pregevole appare la proposta – suggerita in alcuni degli atti in discorso – di modifica del comma 2 dell'art. 6 della legge 20 luglio 2004, n. 189, che consentirebbe di superare le attuali controversie interpretative sulla possibilità di intervento delle **guardie zoofile** su specie diverse da quelle di affezione.

E, ancora, meritevoli di attenzione dal punto di vista del potenziamento degli strumenti investigativi, sono la proposta di istituzione, nella **banca dati delle Forze di polizia**, di una apposita sezione riguardante i reati contro gli animali e la estensione della possibilità di utilizzo degli **agenti sotto copertura** in relazione ai reati cd. zoomafiosi e al traffico di cuccioli.

Infine, sarà certamente opportuna la previsione di adeguati **percorsi formativi** (contemplate in alcune proposte), sia nelle scuole di ogni ordine e grado, al fine di

impartire insegnamenti dedicati all'educazione e al rispetto degli animali (anche alla luce della correlazione, sopra ricordata, fra violenza a danno di animali e violenza contro le persone), sia per le forze dell'ordine e per la magistratura, tenuto conto della elevata specializzazione richiesta per la trattazione delle fattispecie di reato in discorso, sia, infine, per i veterinari, siano essi investiti della qualifica di polizia giudiziaria o, comunque, chiamati in qualità di esperti a collaborare a vario titolo (ausiliari di polizia giudiziaria, consulenti del Pubblico Ministero, periti) alle indagini preliminari e allo svolgimento del procedimento penale.

Nondimeno, è auspicabile la previsione dello stanziamento di appositi fondi, al fine di assicurare la effettività e concretezza di siffatti percorsi formativi.

Diana Russo