amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La disciplina pubblicistica dell'animale d'affezione

di Mario Paladino

(Dottorando di ricerca in Internazionalizzazione dei sistemi giuridici e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*)

Sommario

1. Premessa. – 2. La normativa vigente. – 2.1. La disciplina internazionale. – 2.2. La disciplina euro-unitaria. – 2.3. La disciplina nazionale. – 3. L'animale d'affezione nella giurisprudenza amministrativa. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

Abstract

This brief study concerns the discipline of Public Law regarding the pets. The provision of specific tasks aimed at protection of animals for public administrations makes the existence of a public interest in their protection appear not easily questionable. A very peculiar discipline is established for the protection of pets. The provision of more stringent duties towards both those who establish a relationship (of affection) with these animals, and the Public Administration, raises the doubt on the existence of a further and more specific public interest in the protection of their well-being.
This survey aims to define the exact morphology of this specific public interest. By trying to understand whether the peculiarity of the legislator's intervention, in relation to pets, has determined the birth of a public interest aimed at their protection, or whether, instead, this public interest is solely connected to the relationship between the domestic animal and man, which represents the direct object of protection by the public authorities.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Il presente breve studio ha ad oggetto la disciplina di diritto pubblico riguardante i cosiddetti animali d'affezione[1]. Va precisato che con la locuzione 'animale d'affezione', in questa sede, si intende far riferimento – sebbene il legislatore, come si vedrà, paia attribuire, talvolta, all'analoga nozione di 'animale da compagnia' un significato più ampio – all'animale 'domestico', ossia a quello dotato dell'attitudine ad instaurare una relazione non soltanto con *un* essere umano, ma con l'essere umano in generale.

Come è noto, l'ordinamento contempla molteplici precetti volti a tutelare gli animali, riconoscendo il loro benessere meritevole di protezione giuridica[2]. Nondimeno, quello dei *modi* in cui si dispiega la loro tutela costituisce argomento assai complesso, essendo controverso se possano considerarsi dotati di soggettività giuridica, e, quindi, titolari di diritti propri[3].

Sebbene l'ordinamento nazionale abbia sicuramente risentito dell'influenza del diritto romano, che li ascriveva al novero delle *res* (ancora oggi, non mancano disposizioni che li considerano quali semplici 'cose'[4]), tuttavia il 'benessere animale' sembra ricevere una sempre maggiore attenzione da parte del legislatore. Ed anzi, la previsione di appositi

[1] La letteratura sul tema non è particolarmente copiosa. Fra gli altri, si vv.: G. BUFFONE, *L'animale di compagnia è un essere senziente e i provvedimenti relativi al suo collocamento e affidamento vanno assunti tenendo conto del suo benessere* (Nota a Juzgado de Primera Instancia n. 11 de Oviedo, 20 gennaio 2022), in *giustiziacivile.com*, 2022, fasc. 2; C. FOSSÀ, *Frammenti di oggettività e soggettività animale: tempi maturi per una metamorfosi del "pet" da bene (di consumo) a "tertium genus" tra "res" e "personae"?*, in *Contr. impr.*, 2020, fasc. 1, pp. 527 ss.; M. LOTTINI, *La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, fasc. 1, pp. 104 ss.; ID., *La tutela del benessere animale come interesse da tutelare*, in *Foro amm.*, 2021, fasc. 11, pp. 1712 ss.; S. MARANI, *La legge italiana di ratifica della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia (l. 4.11.2010 n. 201)*, in *Legisl. pen.*, 2011, fasc. 3-4, pp. 539 ss.; G. MARTINI, *La configurabilità della soggettività animale: un possibile esito del processo di "giuridificazione" dell'interesse alla loro protezione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, fasc. 1, pp. 109 ss.; D. NAZZARO, *Aspetti etico-giuridici della tutela degli animali*, in *Nuova rass.*, 2004, fasc. 7, pp. 800 ss.; P. MAZZA, *Le nuove norme per la protezione degli animali da compagnia*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, fasc. 3, pt. 1, pp. 167 ss.; M. MELE, *La tutela del benessere degli animali domestici: le evidenze scientifiche*, in *Riv. dir. al.*, 2021, fasc. 3, pp. 33 ss.; G.A. PARINI, *La tutela degli animali di affezione all'interno del nostro ordinamento: "le metamorfosi"*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, fasc. 4, pp. 1548 ss.; ID., *La tutela degli animali e della relazione interspecifica uomo-animale*, in *Rass. dir. civ.*, 2021, fasc. 3, pp. 998 ss.; S. PERON, *Brevi note sugli animali d'affezione*, in *Riv. giur. sarda*, 2015, fasc. 2, pt. 1, pp. 359 ss.; D. PORENA, *Il valore ambientale e la tutela del mondo animale nelle prospettive di revisione della Costituzione*, in *Nuova rass.*, 2008, fasc. 11, pp. 1141 ss.; F. RESCIGNO, *Gli animali tra benessere e diritti: un difficile compromesso tra norma e attuazione nell'attesa della definizione della soggettività animale*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2015, fasc. 4, pp. 15 ss.; G. SPOTO, *Il dibattito sulla soggettività giuridica degli animali e il sistema delle tutele*, in *Cultura e diritti*, 2018, fasc. 1-2, pp. 61 ss.; V. VADALÀ, *Prospettazione storico-evolutiva dei diritti degli animali*, in *Giust. civ.*, 2017, fasc. 3, pp. 549 ss.; A. VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in *Quad. cost.*, 2006, fasc. 1, pp. 67 ss.

[2] Si pensi, esclusivamente a titolo esemplificativo, al titolo IX-*bis*, c.p., concernente i «delitti contro il sentimento per gli animali». Cfr. G. MARTINI, *La configurabilità della soggettività animale: un possibile esito del processo di "giuridificazione" dell'interesse alla loro protezione* cit., pp. 110-122.

[3] Sul punto si v., in particolare, G. MARTINI, *L'impervio percorso della soggettività animale*, in corso di pubblicazione.

[4] Ad esempio, l'art. 820 c.c. include i «parti degli animali» tra i «frutti naturali»; gli artt. 923-926 c.c. annoverano gli animali fra le «cose suscettibili di occupazione». Sul tema cfr. ancora G. MARTINI, *Op. ult. cit*.

ISSN 2036-7821

compiti di tutela in capo alle amministrazioni pubbliche fa apparire non agevolmente discutibile la sussistenza di un interesse pubblico alla loro protezione[5].
Una disciplina del tutto peculiare, come si avrà modo di verificare, è stabilita, inoltre, a tutela degli animali di affezione. La previsione di doveri più stringenti – rispetto a quelli contemplati per ogni altra specie animale – nei confronti sia di chi instauri una relazione (di affezione) con tali animali, sia della P.A., solleva il dubbio sulla sussistenza di un ulteriore e più specifico interesse pubblico alla protezione del loro benessere.
Tanto chiarito, obiettivo della presente indagine è quello di definire l'esatta morfologia di tale, specifico, interesse pubblico. Provando, in particolare, a comprendere se la peculiarità dell'intervento del legislatore, in ordine agli animali d'affezione, abbia determinato la nascita di un interesse pubblico diretto alla loro tutela *in sé*, o se, invece, tale interesse pubblico sia collegato unicamente alla relazione intercorrente fra l'animale domestico e l'uomo, che rappresenta l'oggetto diretto di tutela da parte dei pubblici poteri.
Al fine di conseguire l'obiettivo, la ricerca sarà condotta attraverso il metodo induttivo/deduttivo: innanzitutto, si prenderà in esame il diritto positivo; a seguire, si effettuerà una ricognizione critica delle risposte offerte dalla giurisprudenza, nella risoluzione delle controversie ad essa sottoposte[6], in ordine ai profili problematici che emergono in sede applicativa (cd. diritto vivente), vagliando gli assunti in esse contenuti alla luce della teoria generale del diritto, dei principi generali dell'ordinamento e della logica giuridica[7].

2. La normativa vigente

La disciplina pubblicistica dell'animale d'affezione è contenuta in numerosi atti normativi, sia di diritto interno, sia di diritto internazionale, sia di diritto dell'UE. Pare opportuno prendere le mosse dall'analisi della disciplina internazionale, giacché, come si vedrà, questa ha inciso significativamente sulla produzione normativa ad essa successiva.

2.1. La disciplina internazionale

L'animale d'affezione è disciplinato, anzitutto, dalla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, adottata a Strasburgo il 13 novembre 1987 e ratificata in Italia con la legge 4 novembre 2010, n. 201.
La Convenzione, all'art. 1, par. 1, definisce quale animale da compagnia «ogni animale tenuto, o destinato ad essere tenuto dall'uomo, in particolare presso il suo alloggio domestico, per suo diletto e compagnia». La nozione, com'è evidente, sembra prescindere dalla specie di appartenenza, così da risultare più ampia di quella di 'animale d'affezione' che si è inteso accogliere in premessa.

[5] Cfr. G.A. PARINI, *La tutela degli animali di affezione all'interno del nostro ordinamento: "le metamorfosi"* cit., pp. 1549-1552.

[6] È evidente che la giurisprudenza non è vocata ad offrire risposte ai problemi teorici; nondimeno, nel risolvere le controversie sottoposte al suo esame, essa finisce per fornirle, e la dottrina può, avvalendosi degli strumenti a sua disposizione, rilevarle.

[7] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003, pp. 7 ss.

ISSN 2036-7821

Viene definito «animale randagio», invece, «ogni animale da compagnia senza alloggio domestico o che si trova all'esterno dei limiti dell'alloggio domestico del suo proprietario o custode e che non è sotto il controllo o la diretta sorveglianza di alcun proprietario o custode» (art. 1, par. 5).

L'art. 3 sancisce i «Principi fondamentali per il benessere degli animali», che vengono così enunciati: «Nessuno causerà inutilmente dolori, sofferenze o angosce ad un animale da compagnia» (par. 1); «Nessuno deve abbandonare un animale da compagnia» (par. 2).

L'art. 4, concernente il «Mantenimento», stabilisce che «Ogni persona che tenga un animale da compagnia o che abbia accettato di occuparsene sarà responsabile della sua salute e del suo benessere» (par. 1); in particolare, «Ogni persona che tenga un animale da compagnia o se ne occupi, deve provvedere alla sua installazione e fornirgli cure ed attenzione, tenendo conto dei suoi bisogni etologici secondo la sua specie e la sua razza ed in particolare: a) rifornirlo in quantità sufficiente di cibo e di acqua di sua convenienza; b) procurargli adeguate possibilità di esercizio; c) prendere tutti i ragionevoli provvedimenti per impedire che fugga» (par. 2)[8].

La Convenzione contempla altresì norme volte a tutelare l'animale da compagnia in ordine alla riproduzione (art. 5), all'addestramento (art. 7), al commercio, all'allevamento, alla custodia a fini commerciali e ai rifugi (art. 8), nonché al suo impiego in pubblicità, spettacoli, esposizioni, competizioni e manifestazioni analoghe (art. 9). All'art. 6, inoltre, vieta la vendita di animali da compagnia ai minori di sedici anni «senza il consenso esplicito dei genitori o di altre persone che esercitano la responsabilità parentale».

L'art. 10, poi, proibisce «Gli interventi chirurgici destinati a modificare l'aspetto di un animale da compagnia, o finalizzati ad altri scopi non curativi» (par. 1)[9], stabilendo che «Saranno autorizzate eccezioni a tale divieto solamente: a) se un veterinario considera un intervento non curativo necessario sia per ragioni di medicina veterinaria, sia nell'interesse di un determinato animale; b) per impedire la riproduzione» (par. 2)[10]. Inoltre, l'art. 11, par. 1, statuisce che «Solo un veterinario o altra persona competente deve procedere all'uccisione di un animale da compagnia, tranne che in casi di urgenza per porre fine alle sofferenze di un animale e qualora non si possa ottenere rapidamente l'assistenza di un veterinario o di altra persona competente, o in ogni altro caso di emergenza configurato dalla legislazione nazionale. Ogni uccisione deve essere effettuata con il minimo di sofferenze fisiche e morali in considerazione delle circostanze»[11].

---

[8] La norma così prosegue: «3. Un animale non deve essere tenuto come animale da compagnia se: a) le condizioni di cui al paragrafo 2 di cui sopra non sono soddisfatte, oppure b) benché tali condizioni siano soddisfatte, l'animale non può adattarsi alla cattività».

[9] La disposizione vieta, in particolare: «a) il taglio della coda; b) il taglio delle orecchie; c) la recisione delle corde vocali; d) l'esportazione delle unghie e dei denti».

[10] Ai sensi del par. 3, inoltre, «a) gli interventi nel corso dei quali l'animale proverà o sarà suscettibile di provare forti dolori debbono essere effettuati solamente in anestesia e da un veterinario o sotto il suo controllo; b) gli interventi che non richiedono anestesia possono essere praticati da una persona competente in conformità con la legislazione nazionale».

[11] La norma aggiunge che «Il metodo prescelto, tranne che in casi di urgenza, deve: a) sia indurre una perdita di coscienza immediata e successivamente la morte; b) sia iniziare con la somministrazione di un'anestesia generale profonda seguita da un procedimento che arrechi la morte in maniera certa. La persona responsabile dell'uccisione deve accertarsi della morte dell'animale prima di eliminarne la spoglia». Giusta il par. 2, poi,

ISSN 2036-7821

Quanto agli animali randagi, ai sensi dell'art. 12, «Quando una Parte ritiene che il numero di animali randagi rappresenta un problema per detta Parte, essa deve adottare le misure legislative e/o amministrative necessarie a ridurre tale numero con metodi che non causino dolori, sofferenze o angosce che potrebbero essere evitate»[12].

2.2. La disciplina euro-unitaria

L'animale d'affezione è oggetto di disciplina anche da parte dell'Unione Europea. Fra gli altri, appare particolarmente rilevante il Regolamento (UE) n. 576/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia.

Tale Regolamento «stabilisce le condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, nonché le norme relative ai controlli di conformità di tali movimenti» (art. 1) e «si applica ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia introdotti in uno Stato membro da un altro Stato membro o da un territorio o un paese terzo» (art. 2)[13].

Il successivo art. 3, lett. b), definisce quale 'animale da compagnia' «un animale di una specie elencata nell'allegato I che accompagna il suo proprietario o una persona autorizzata durante un movimento a carattere non commerciale e che rimane sotto la responsabilità del proprietario o della persona autorizzata per tutta la durata del movimento a carattere non commerciale». La nozione appare significativamente ampia, giacché fra le specie di animali da compagnia indicate nell'allegato I sono ricompresi, ad esempio, anche gli anfibi, i rettili e la maggior parte degli invertebrati[14].

«Debbono essere vietati i seguenti metodi sacrificali: a) l'annegamento ed altri sistemi di asfissia, se non producono gli effetti di cui al paragrafo 1, comma b; b) l'utilizzazione di qualsiasi veleno o droga di cui non sia possibile controllare il dosaggio e l'applicazione in modo da ottenere gli effetti di cui al paragrafo 1; c) l'elettrocuzione a meno che non sia preceduta da un'immediata perdita di coscienza».

[12] La disposizione precisa che «a) Tali misure debbono comportare che: i) se questi animali debbono essere catturati, ciò sia fatto con il minimo di sofferenze fisiche e morali tenendo conto della natura dell'animale; ii) nel caso che gli animali catturati siano tenuti o uccisi, ciò sia fatto in conformità con i principi stabiliti dalla presente Convenzione. b) Le Parti si impegnano a prendere in considerazione: i) l'identificazione permanente di cani e gatti con mezzi adeguati che causino solo dolori, sofferenze o angosce di poco conto o passeggere, come il tatuaggio abbinato alla registrazione del numero e dei nominativi ed indirizzi dei proprietari; ii) di ridurre la riproduzione non pianificata dei cani e dei gatti col promuovere la loro sterilizzazione; iii) di incoraggiare le persone che rinvengono un cane o un gatto randagio, a segnalarlo all'Autorità competente».

[13] Cfr. M. LOTTINI, *La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, fasc. 1, pp. 104 ss., 108.

[14] Segnatamente, l'Allegato I annovera, nella Parte A, i cani (*Canis lupus familiaris*), i gatti (*Felis silvestris catus*) e i furetti (*Mustela putorius furo*); e, nella Parte B, gli invertebrati «[escluse le api e i bombi contemplati dall'articolo 8 della direttiva 92/65/CEE e i molluschi e i crostacei di cui, rispettivamente, all'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), punto ii), e lettera e), punto iii), della direttiva 2006/88/CE]», gli «Animali acquatici ornamentali quali definiti all'articolo 3, lettera k), della direttiva 2006/88/CE ed esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva dal suo articolo 2, paragrafo 1, lettera a)», gli anfibi, i rettili, alcuni esemplari di uccelli (quelli «di specie avicole diverse da quelle di cui all'articolo 2 della direttiva 2009/158/CE»), nonché i roditori e i conigli «diversi da quelli destinati alla produzione alimentare e definiti "lagomorfi" nell'allegato I del regolamento (CE) n. 853/2004».

ISSN 2036-7821

Va segnalato, però, che il Regolamento suddivide le specie di animali da compagnia in due gruppi, dettando per i cani, i gatti e i furetti una disciplina in parte diversa da quella prevista per gli altri animali.
Concerne, invece, soltanto i cani e i gatti il Regolamento (CE) n. 1523/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che vieta la commercializzazione, l'importazione nella Comunità, e l'esportazione fuori della Comunità, di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono.
Si tratta di una disciplina diretta a proibire «la commercializzazione, l'importazione nella Comunità e l'esportazione fuori della Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono» (art. 3). Gli Stati membri sono chiamati a stabilire «le norme in materia di sanzioni in caso di violazione» del Regolamento, e a prendere «i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive» (art. 8)[15].
Va evidenziato che la tutela dell'animale d'affezione pare trovare fondamento nell'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, ai sensi del quale «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato 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»[16].

2.3. La disciplina nazionale

Come si è già avuto modo di rilevare, l'Italia ha ratificato la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia con la l. n. 201/2010.
Questa legge ha anche introdotto, all'art. 4, il reato di traffico illecito di animali da compagnia e disposto, all'art. 5, sanzioni amministrative per la condotta di «Introduzione illecita di animali da compagnia». Gli animali da compagnia cui fanno riferimento queste norme, però, sono precisamente individuati: si tratta di quelli «di cui all'allegato I, parte A, del regolamento (CE) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003», ossia di cani e gatti.
Giusta l'art. 4, «Chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, reiteratamente o tramite attività organizzate, introduce nel territorio nazionale» gli animali in questione, «privi di sistemi per l'identificazione individuale e delle necessarie certificazioni sanitarie e non muniti, ove richiesto, di passaporto individuale, è punito con la reclusione da tre mesi a un anno e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000» (co. 1). Tale pena «si applica altresì a chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, trasporta, cede o riceve a qualunque titolo» cani o gatti «introdotti nel territorio nazionale in violazione del citato comma 1» (co. 2).

[15] Cfr. M. LOTTINI, *Op. ult. cit.*, pp. 108-109.
[16] Cfr. ancora M. LOTTINI, *Op. ult. cit.*, pp. 109-111, nonché G.A. PARINI, *La tutela degli animali di affezione all'interno del nostro ordinamento: "le metamorfosi"*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, fasc. 4, pp. 1548 ss., 1552.

ISSN 2036-7821

L'art. 5, invece, al co. 1 stabilisce che «Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque introduce nel territorio nazionale» questi animali, «privi di sistemi per l'identificazione individuale, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 100 a euro 1.000 per ogni animale introdotto»; al co. 2, che «Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque introduce nel territorio nazionale» i medesimi animali, «in violazione dei requisiti previsti dalla legislazione vigente, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500 a euro 1.000 per ogni animale introdotto»[17]; e, al co. 3, che a questa sanzione, «Salvo che il fatto costituisca reato, […] è altresì soggetto chiunque trasporta o cede, a qualunque titolo, animali introdotti nel territorio nazionale in violazione di quanto previsto dai commi 1 e 2»[18].

L'animale d'affezione è disciplinato anche dalla legge 14 agosto 1991, n. 281, che, come le norme appena richiamate, e quindi diversamente dalla Convenzione, sembra riguardare esclusivamente i cani e i gatti.

È indubbiamente assai significativo l'art. 1, secondo il quale «Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente».

In questa prospettiva, l'art. 2, dopo aver stabilito, al co. 1, che «Il controllo della popolazione dei cani e dei gatti mediante la limitazione delle nascite viene effettuato, tenuto conto del progresso scientifico, presso i servizi veterinari delle unità sanitarie locali», vieta, al co. 2, la soppressione dei «cani vaganti ritrovati, catturati o comunque ricoverati» nelle strutture di asilo comunali, e, al co. 3, la destinazione alla sperimentazione dei «cani catturati o comunque provenienti» dalle medesime strutture[19]. Giusta il co. 6, i cani ricoverati in queste, di regola[20], «possono essere soppressi, in modo esclusivamente eutanasico, ad opera di medici veterinari, soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità».

Lo stesso articolo statuisce, inoltre, che «È vietato a chiunque maltrattare i gatti che vivono in libertà» (co. 7); che questi «sono sterilizzati dall'autorità sanitaria competente per territorio e riammessi nel loro gruppo» (co. 8); e che essi «possono essere soppressi soltanto se gravemente malati o incurabili» (co. 9).

Ai sensi dell'art. 3, co. 1, poi, le Regioni sono chiamate a disciplinare «con propria legge […] l'istituzione dell'anagrafe canina presso i comuni o le unità sanitarie locali, nonché le modalità per l'iscrizione a tale anagrafe e per il rilascio al proprietario o al detentore della

[17] La norma precisa che «La sanzione non si applica se le violazioni sono regolarizzate nel rispetto di quanto disposto dalla legislazione vigente».

[18] Pare opportuno rammentare, inoltre, che l'art. 6 contempla alcune sanzioni amministrative accessorie. Sugli artt. 4 e ss. della l. n. 201/2010 cfr. P. MAZZA, *Le nuove norme per la protezione degli animali da compagnia*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, fasc. 3, pt. 1, pp. 167 ss.

[19] Lo stesso articolo prevede che «I cani vaganti catturati, regolarmente tatuati, sono restituiti al proprietario o al detentore» (co. 4), mentre «I cani vaganti non tatuati catturati, nonché i cani ospitati presso le strutture» di ricovero comunali «devono essere tatuati; se non reclamati entro il termine di sessanta giorni possono essere ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento o ad associazioni protezioniste, previo trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili».

[20] La norma fa «salvo quanto previsto dagli articoli 86, 87 e 91 del regolamento di polizia veterinaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320, e successive modificazioni».

ISSN 2036-7821

sigla di riconoscimento del cane, da imprimersi mediante tatuaggio indolore». E secondo il co. 2 dello stesso articolo, esse «provvedono a determinare, con propria legge […], i criteri per il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per i cani». Queste strutture «devono garantire buone condizioni di vita per i cani e il rispetto delle norme igienico-sanitarie e sono sottoposte al controllo sanitario dei servizi veterinari delle unità sanitarie locali».

Il successivo art. 4, co. 1, attribuisce ai Comuni il risanamento dei canili comunali esistenti e la costruzione dei rifugi. La norma in parola stabilisce, altresì, che «I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono prioritariamente ad attuare piani di controllo delle nascite attraverso la sterilizzazione».

La legge prevede anche, all'art. 5, specifiche sanzioni, che, tuttavia, sono volte a reprimere solo talune delle condotte violative della stessa: l'abbandono (co. 1), la mancata iscrizione all'anagrafe canina (co. 2), la mancata sottoposizione al tatuaggio dopo essersi provveduto all'iscrizione all'anagrafe (co. 3), il commercio finalizzato alla sperimentazione (co. 4). Tra l'altro, non pare potersi dubitare che il comma 1 e il comma 4 dovrebbero essere coordinati, rispettivamente, con l'art. 727 c.p. e con l'art. 4, l. n. 201/2010, che contemplano i reati di abbandono di animali e di traffico illecito di animali da compagnia, puniti in maniera più severa[21].

[21] Secondo il co. 1 dell'art. 5 della l. n. 281/1991, «Chiunque abbandona cani, gatti o qualsiasi altro animale custodito nella propria abitazione, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire trecentomila a lire un milione»; ai sensi dell'art. 727, co. 1, c.p., «Chiunque abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 1.000 a 10.000 euro». Giusta il co. 4 dell'art. 5 della l. n. 281/1991, «Chiunque fa commercio di cani o gatti al fine di sperimentazione, in violazione delle leggi vigenti, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinque milioni a lire dieci milioni»; secondo l'art. 4, l. n. 201/2010, come si è visto, «1. Chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, reiteratamente o tramite attività organizzate, introduce nel territorio nazionale animali da compagnia di cui all'allegato I, parte A, del regolamento (CE) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003» (ossia cani o gatti), «privi di sistemi per l'identificazione individuale e delle necessarie certificazioni sanitarie e non muniti, ove richiesto, di passaporto individuale, è punito con la reclusione da tre mesi a un anno e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000. 2. La pena di cui al comma 1 si applica altresì a chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, trasporta, cede o riceve a qualunque titolo animali da compagnia di cui all'allegato I, parte A, del regolamento (CE) n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, introdotti nel territorio nazionale in violazione del citato comma 1». Sul rapporto intercorrente fra l'art. 5, co. 4, l. n. 281/1991, e l'art. 4, l. n. 201/2010, cfr. P. MAZZA, *Le nuove norme per la protezione degli animali da compagnia* cit., p. 171, ad avviso della quale «La nuova normativa del 2010 non risolve una questione nodale della materia, vale a dire il rapporto intercorrente tra le statuizioni» da essa poste «e la l. 14 agosto 1991, n. 281 contenente, in parziale attuazione del capitolo III della […] Convenzione europea di Strasburgo, disposizioni quadro in materia di animali da affezione, il cui art. 2 disciplina "il trattamento di cani e di altri animali di affezione" ed il successivo art. 5 stabilisce il regime sanzionatorio a livello amministrativo che contempla anche la condotta di commercio di cani e gatti al fine di sperimentazione. Si può così notare non solo una irragionevole disuguaglianza della reazione sanzionatoria dell'ordinamento dinanzi a comportamenti che presentano una elevata offensività e colpiti soltanto da una sanzione amministrativa rispetto ad altri di minor contenuto lesivo puniti, invece, con la più grave sanzione penale. Permane anche una disomogeneità nella utilizzazione del lessico normativo in quanto mentre la normativa del 2010 adopera la dizione "animali da compagnia" in conformità alla […] Convenzione europea di Strasburgo, la disciplina dettata nel 1991 si riferisce sempre agli "animali di affezione", creando così nell'interprete non poco sconcerto stante la non coincidenza delle due categorie, la seconda delle quali maggiormente restrittiva sembra potersi riferire soltanto ai cani ed ai gatti».

ISSN 2036-7821

Ad ogni modo, sembra potersi affermare che la l. n. 281/1991 prevede, in ordine allo specifico oggetto di disciplina, una tutela più incisiva rispetto a quella contemplata dalla Convenzione. Notevolmente significativo, in particolare, appare il fatto che, a differenza di quest'ultima, essa vieta espressamente la soppressione di cani e gatti, anche randagi.
Tra le fonti di disciplina pubblicistica dell'animale d'affezione più rilevanti rientra pure il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2003, con il quale viene recepito l'«Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy» del 6 febbraio 2003.
L'Accordo intende per 'animale da compagnia' «ogni animale tenuto, o destinato ad essere tenuto, dall'uomo, per compagnia o affezione senza fini produttivi od alimentari, compresi quelli che svolgono attività utili all'uomo, come il cane per disabili, gli animali da pet-therapy, da riabilitazione, e impiegati nella pubblicità. Gli animali selvatici non sono considerati animali da compagnia» (art. 1, co. 2, lett. a). La definizione sembra presentare una significativa differenza rispetto a quella offerta dalla Convenzione di Strasburgo, laddove esclude espressamente gli animali selvatici dal novero di quelli 'da compagnia'.
All'art. 2, co. 1, redatto evidentemente alla luce dell'art. 4 della Convenzione, si prescrive che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a prevedere disposizioni specifiche che individuino responsabilità e doveri del detentore dell'animale da compagnia stabilendo che chiunque conviva con un animale da compagnia o abbia accettato di occuparsene è responsabile della sua salute e del suo benessere e deve provvedere alla sua sistemazione e fornirgli adeguate cure ed attenzione, tenendo conto dei suoi bisogni fisiologici ed etologici secondo l'età, il sesso, la specie e la razza ed in particolare: a) rifornirlo di cibo e di acqua in quantità sufficiente e con tempistica adeguata; b) assicurargli le necessarie cure sanitarie ed un adeguato livello di benessere fisico e etologico; c) consentirgli un'adeguata possibilità di esercizio fisico; d) prendere ogni possibile precauzione per impedirne la fuga; e) garantire la tutela di terzi da aggressioni; f) assicurare la regolare pulizia degli spazi di dimora degli animali».
Assai significativo appare l'art. 4, co. 1, che innova in maniera rimarchevole il sistema di identificazione dei cani: ai sensi di tale disposizione, «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e il Ministero della salute si impegnano, ciascuno per quanto di competenza, ad introdurre misure dirette a ridurre il fenomeno del randagismo mediante: a) l'introduzione del microchips, come unico sistema ufficiale di identificazione dei cani, a decorrere dal 1 gennaio 2005; b) la creazione di una banca dati informatizzata, su base regionale o provinciale, che garantisca la connessione con quella di cui alla lettera c) del presente articolo; c) l'attivazione di una banca dati nazionale istituita presso il Ministero della salute, intesa come indice dei microchips, inviati dalle singole anagrafi territoriali».
L'Accordo detta altresì norme in tema di controllo della riproduzione (art. 3), commercio, allevamento, addestramento e custodia a fini commerciali (art. 5), pubblicità, spettacoli, esposizioni, competizioni e prelievo economico a favore del benessere animale (art. 6), programmi di informazione e di educazione (art. 7), manifestazioni popolari (art. 8).
Disposizioni volte a tutelare l'animale d'affezione si rinvengono anche in testi normativi non interamente dedicati ad esso. Ad esempio, l'art. 189, co. 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile

ISSN 2036-7821

1992, n. 285 (cd. Codice della strada), stabilisce che «L'utente della strada, in caso di incidente comunque ricollegabile al suo comportamento, da cui derivi danno a uno o più animali d'affezione, da reddito o protetti, ha l'obbligo di fermarsi e di porre in atto ogni misura idonea ad assicurare un tempestivo intervento di soccorso agli animali che abbiano subito il danno. Chiunque non ottempera agli obblighi di cui al periodo precedente è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 421 a € 1.691. Le persone coinvolte in un incidente con danno a uno o più animali d'affezione, da reddito o protetti devono porre in atto ogni misura idonea ad assicurare un tempestivo intervento di soccorso. Chiunque non ottempera all'obbligo di cui al periodo precedente è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 85 a € 337».

Come si è già avuto modo di constatare, l'ordinamento contempla altresì norme penali concernenti in maniera specifica l'animale d'affezione. Sembra opportuno rammentare l'art. 727 c.p. e l'art. 4, l. n. 201/2010, che prevedono i reati di abbandono di animali e di traffico illecito di animali da compagnia, dei quali si è riferito in precedenza, nonché l'art. 2 della legge 20 luglio 2004, n. 189, che vieta di «utilizzare cani (Canis lupus familiaris) e gatti (felis silvestris) per la produzione o il confezionamento di pelli, pellicce, capi di abbigliamento e articoli di pelletteria costituiti od ottenuti, in tutto o in parte, dalle pelli o dalle pellicce dei medesimi, nonché commercializzare, esportare o introdurre le stesse nel territorio nazionale», e sanziona la violazione di siffatti divieti «con l'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da 5.000 a 100.000 euro».

Va evidenziato che la tutela dell'animale d'affezione pare, diversamente che in passato[22], trovare un esplicito fondamento nella Costituzione italiana: segnatamente, nel recentemente riformato art. 9[23], giusta il quale «La Repubblica […] 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».

3. L'animale d'affezione nella giurisprudenza amministrativa

Terminato l'esame del diritto positivo, si può provare ad effettuare una ricognizione critica delle risposte offerte dalla giurisprudenza in ordine ai profili problematici derivanti dalla sua applicazione.

L'interesse (pubblico) alla tutela dell'animale d'affezione assume rilevanza in diverse pronunce. Appare particolarmente significativa una decisione del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia-Trieste, che ha annullato il provvedimento di diniego emesso da un Comune in risposta alla richiesta, avanzata da una società esercente l'attività di custodia di cani e gatti, di procedere alla demolizione dei fabbricati adibiti ad ospitare gli animali secondo modalità e tempistiche idonee a salvaguardare l'attività esercitata[24].

Ad avviso del G.A., posto che l'istanza «è adeguatamente motivata quanto allo scopo ultimo perseguito, cioè quello di prevenire la brusca interruzione del servizio di interesse pubblico alla cura e alla custodia degli animali d'affezione abbandonati», la risposta del Comune,

[22] Cfr. G. MARTINI, *La configurabilità della soggettività animale: un possibile esito del processo di "giuridificazione" dell'interesse alla loro protezione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, fasc. 1, pp. 109 ss., 115.

[23] Dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

[24] Si v. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia-Trieste, sez. I, sentenza 8 aprile 2021, n. 108, in *giustizia-amministrativa.it*.

ISSN 2036-7821

«nell'escludere nettamente qualsiasi potere di intervento per l'inesistenza di *"norme in ambito urbanistico-edilizio che consentano di prorogare i termini per la demolizione, previsti dalle ordinanze, oltre i novanta giorni dalla data di notifica delle medesime"* appare insufficientemente motivata, nonché violativa dei principi di leale collaborazione e di buona fede che devono improntare i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione e che sono stati di recente […] elevati a principi generali dell'azione pubblica dall'art. 1, comma 2-*bis* della legge 241 del 1990»[25].

Il rigetto dell'istanza – prosegue il giudice – «appare frutto di un inadeguato sforzo interpretativo della stessa, che viene considerata come diretta ad ottenere, unicamente, la proroga dei termini di demolizione. L'amministrazione, quale soggetto qualificato e tenuto alla conoscenza dell'ordinamento e della normativa vigente, appare viceversa tenuta ad un atteggiamento maggiormente collaborativo, specie in punto di individuazione di altre più confacenti soluzioni giuridiche»[26].

La P.A. avrebbe potuto far ricorso all'art. 21-*quater*, co. 2, l. n. 241/1990, ai sensi del quale l'organo che ha emanato il provvedimento, o un altro individuato dalla legge, può, «per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario», sospenderne l'efficacia o l'esecuzione. Alla luce di ciò, «il Comune, salva la propria discrezionalità quanto alla determinazione finale da adottarsi, avrebbe dovuto valutare la ricorrenza dei presupposti per l'attivazione di tale potere, di valenza generale (trovando fonte nella l. 241 del 1990) e natura cautelare (avendo la funzione di prevenire il prodursi di un danno irreparabile ad interessi rilevanti) e in particolare l'idoneità delle argomentazioni addotte dai ricorrenti ad integrare le *"gravi ragioni"* richieste»[27].

In altri termini, tra le 'gravi ragioni' per le quali alla P.A. è consentito di sospendere l'efficacia o l'esecuzione del provvedimento può senz'altro rientrare la necessità di evitare che l'attività di custodia degli animali d'affezione venga bruscamente interrotta. L'esercizio del potere in parola, dunque, può giustificarsi sulla base dell'esigenza di contemperare l'interesse urbanistico con quello alla tutela degli animali in questione.

Invero, non sembra controverso, in giurisprudenza, che siffatto interesse abbia rilevanza giuridica: in un'altra pronuncia, vengono espressamente prese in considerazione «le esigenze di benessere e tutela degli animali da affezione» ricoverati nelle strutture di asilo[28]; in un'altra ancora, si afferma che l'«interesse pubblico in campo veterinario e sanitario» può essere pregiudicato da «minacce al benessere dell'animale stesso»[29].

Tuttavia, l'interesse in esame non pare configurarsi come un interesse alla tutela dell'animale *in sé*.

Non di rado, esso si intreccia con altri interessi 'umani' meritevoli di tutela, di modo che la soddisfazione dell'interesse animale avviene, a dir così, solamente 'in via riflessa'.

---

[25] T.A.R. Friuli-Venezia Giulia-Trieste, sez. I, sentenza 8 aprile 2021, n. 108 cit.

[26] T.A.R. Friuli-Venezia Giulia-Trieste, sez. I, sentenza 8 aprile 2021, n. 108 cit.

[27] T.A.R. Friuli-Venezia Giulia-Trieste, sez. I, sentenza 8 aprile 2021, n. 108 cit.

[28] Si v. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia-Trieste, sez. I, sentenza 31 dicembre 2018, n. 386, in *giustizia-amministrativa.it*

[29] Si v. T.A.R. Puglia-Lecce, sez. III, sentenza 9 luglio 2013, n. 1574, in *giustizia-amministrativa.it*. Si v. anche, fra le altre: T.A.R. Piemonte-Torino, sez. II, sentenza 28 maggio 2010, n. 2698, ivi; T.A.R. Molise-Campobasso, sez. unica, sentenza 6 settembre 2006, n. 734, ivi.

ISSN 2036-7821

Ad esempio, il T.R.G.A. Trentino-Alto Adige-Trento ha ritenuto legittima una ordinanza sindacale che aveva disposto l'allontanamento di un cane e di una colonia felina, perché tenuti in precarie condizioni igienico-sanitarie, da una abitazione, sostenendo, tra l'altro, che la condotta della responsabile avesse messo in pericolo la salute pubblica e pregiudicato il benessere degli animali[30].

In altri casi, invece, allorquando viene ravvisato un contrasto fra l'interesse in parola ed altri interessi giuridicamente rilevanti, la giurisprudenza pare concludere per la necessità di effettuare un contemperamento tra essi; e, a ben vedere, normalmente sembra reputare l'interesse 'animale' meno rilevante di quello 'umano'.

A questo proposito, appare meritevole di considerazione una pronuncia del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, che ha respinto un ricorso volto ad ottenere l'annullamento di un'ordinanza sindacale che aveva prescritto l'adozione di alcune misure idonee a garantire l'igiene e la salute pubblica in relazione ad una colonia felina e ad altri gatti randagi rinvenuti in un terreno e in un appartamento di proprietà di un privato[31].

Secondo il G.A., «il ripetuto richiamo alla "tutela della salute pubblica e dell'ambiente"» contenuto nella l. n. 281/1991 «rende legittima l'ordinanza sindacale impugnata, che rinviene il presupposto nel pericolo segnalato nel verbale per la salute delle persone che abitano l'edificio» di cui è parte l'abitazione della responsabile degli animali[32].

Il giudice amministrativo d'appello siciliano, dopo aver riconosciuto che «non può sottacersi che la ricorrente ha agito spinta dall'esigenza di tutelare una colonia felina e altri gatti randagi, evitandone i possibili rischi in cui gli stessi potevano incorrere a causa del loro stato di abbandono», afferma che «La vicenda pone in luce la necessità di contemperare, da un lato la tutela della salute pubblica, in cui rientra, oltre che l'igiene anche il riposo notturno eventualmente disturbato dai gatti; dall'altro il senso civico della ricorrente che, in via sussidiaria, in mancanza di appositi interventi di protezione da parte della pubblica Autorità, ha cercato di rimediare allo stato di abbandono dei suddetti felini». Ciononostante, ad avviso del consesso, «tali considerazioni in nulla interferiscono con la legittimità dell'ordinanza sindacale impugnata, che, avuto riguardo ai consueti parametri di sindacato afferenti simili atti di (alta) amministrazione non è affetta da alcun profilo di abnormità od irragionevolezza, né, all'evidenza, censurabile per travisamento del fatto»[33].

Sembra altrettanto significativo quanto sostenuto in un parere espresso dal Consiglio di Stato, su un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, nel quale si ritiene legittima la sospensione, adottata ai sensi dell'art. 10 del Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (cd.

[30] Si v. T.R.G.A. Trentino-Alto Adige-Trento, sez. unica, sentenza 16 agosto 2017, n. 255, in *giustizia-amministrativa.it*. Si v. altresì T.A.R. Sicilia-Catania, sez. III, sentenza 12 gennaio 2016, n. 3, ivi, che ha respinto un ricorso volto ad ottenere l'annullamento di una ordinanza sindacale che aveva disposto l'adozione di alcune misure in relazione ad una colonia felina, reputando «le affermazioni del ricorrente […] del tutto ultronee ed inconferenti, in quanto ininfluenti al fine di contrastare i rilievi mossi dal Comune in relazione alle precarie condizioni igieniche degli ambienti ed ai requisiti necessari ad assicurare una corretta gestione igienico-sanitaria e di benessere degli animali».

[31] Si v. Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., sentenza 11 aprile 2022, n. 452, in *giustizia-amministrativa.it*.

[32] Così Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., sentenza 11 aprile 2022, n. 452 cit.

[33] Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., sentenza 11 aprile 2022, n. 452 cit.

ISSN 2036-7821

Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), per abuso del titolo di polizia, di due decreti di nomina a guardia particolare giurata volontaria zoofila[34].

Ad avviso del supremo giudice amministrativo, «Pur considerando che l'assolvimento delle funzioni di vigilanza a tutela degli animali di affezione risponde ad un interesse pubblico, è palese che detto interesse debba arretrare d'innanzi a quello dell'incolumità delle persone, secondo un bilanciamento che dev'essere sempre perseguito nello svolgimento delle funzioni di polizia anche ausiliarie»[35].

Peraltro, l'interesse al benessere dell'animale assume un peso maggiore nelle pronunce che si esprimono sulla legittimità del divieto di fornire alimenti ai randagi.

Pare potersi sostenere che costituisce orientamento consolidato quello secondo il quale è illegittima la previsione che, al fine di contenerne il numero, vieta di alimentare i cani randagi. Al riguardo si è affermato che la l. n. 281/1991 reca «in sé una robusta tutela degli animali addomesticabili viventi in ambiente antropizzato, ivi compresi i cani randagi. Il randagismo è un fenomeno deteriore, una problematica sociale da prevenire e risolvere, ma non è consentito a nessuno di farlo mediante trattamenti contrari al senso umano e al rispetto dovuto agli animali domestici che, come il cane, vivono da millenni uno speciale rapporto simbiotico con l'uomo. Privare i cani randagi del cibo somministrato da occasionali fornitori della strada equivale a ridurli alla fame, a costringerli a rovistare tra i rifiuti o, addirittura, a diventare aggressivi per procurarsi cibo e questo […] rappresenterebbe un trattamento crudele di detti animali, non conforme a legge»[36].

Va notato, però, che, nella decisione appena richiamata, sembra comunque ritenersi in maniera esplicita che l'interesse pubblico alla tutela dell'animale d'affezione sia legato unicamente alla relazione intercorrente fra quest'ultimo e l'uomo, la protezione dell'animale in parola trovando la sua ragion d'essere nello «speciale rapporto simbiotico» che «da millenni» esiste tra i due.

Siffatta ricostruzione sembra emergere con chiarezza anche in un'altra pronuncia, in cui si asserisce che «nell'esercizio della funzione di prevenzione del fenomeno del randagismo, l'amministrazione comunale deve […] esercitare i poteri regolatori in materia, bilanciando la tutela della salute pubblica e dell'igiene, cui è finalizzata la prevenzione del randagismo con

[34] Si v. Cons. Stato, sez. I, parere 7 febbraio 2017, n. 311, in *giustizia-amministrativa.it*. Il G.A. riferisce che «Il provvedimento sanzionatorio […] trae origine da un episodio segnalato» da un Comando di Compagnia carabinieri, cui i ricorrenti «avevano richiesto un intervento, segnalando di essere stati bersaglio di colpi di fucile da caccia senza conseguenze, mentre all'esterno di un'abitazione isolata con l'ausilio di torce e dei fari dell'automobile stavano illuminando il giardino attraverso le sbarre del cancello per verificare la rispondenza al vero di una segnalazione per maltrattamenti di un cane tenuto legato a una catena in modo irregolare. Nella relazione i carabinieri avevano evidenziato che le due guardie zoofile e la loro auto erano prive di segni distintivi e che il proprietario dell'abitazione, poi accompagnato in ospedale per lo stato d'ansia in cui versava, si era anch'egli rivolto al pronto intervento dell'Arma e aveva dichiarato di aver esploso due colpi di fucile in aria a scopo intimidatorio, temendo che fosse in atto un tentativo di furto».

[35] Cons. Stato, sez. I, parere 7 febbraio 2017, n. 311 cit. Si v. altresì T.A.R. Basilicata-Potenza, sez. I, sentenza 13 giugno 2001, n. 585, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui si asserisce che dalla l. n. 281/1991 «emerge un quadro di regole ispirato alla duplice esigenza di tutelare animali – quali i cani e i gatti – da sempre legati all'uomo da un reciproco rapporto di amicizia e nello stesso tempo di garantire che questa convivenza si svolga nel rispetto delle fondamentali esigenze di tutela della salute pubblica e dell'ambiente».

[36] Così T.A.R. Molise-Campobasso, sez. I, sentenza 17 settembre 2013, n. 527, in *giustizia-amministrativa.it*.

ISSN 2036-7821

l'esigenza di protezione degli animali d'affezione, *quali componenti del complessivo habitat naturale, in cui si inserisce la convivenza tra uomo e animale*; sotto questo profilo, peraltro, appaiono invero limitati i poteri tecnico-discrezionali dell'amministrazione, avendo il legislatore, nei diversi livelli di governo, optato per la misura della "sterilizzazione", e in ogni caso vietando forme di maltrattamento degli animali, cui è riconducibile il divieto di alimentazione»[37].

Alla luce di tutto quanto rilevato, sembra potersi affermare che, nel diritto vivente, l'interesse pubblico alla tutela dell'animale d'affezione non si configura come un interesse alla tutela dell'animale *in sé*, esso risultando verosimilmente connesso con la peculiare relazione instauratasi fra l'animale in questione e l'uomo.

4. Brevi considerazioni conclusive

Nonostante la mutata attenzione nella coscienza collettiva, che oggi sembra propendere per l'assimilazione dell'animale domestico all'uomo rispetto alla titolarità di alcune situazioni giuridiche[38], la configurazione assunta dall'interesse in esame nella giurisprudenza appare pienamente conforme al diritto positivo.

È vero che questo contempla una tutela assai incisiva dell'animale d'affezione. Tuttavia, non sembra potersi negare che, anche sul piano normativo, tale tutela appare esclusivamente

[37] T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. I, sentenza 27 giugno 2015, n. 1135, in *giustizia-amministrativa.it*, il corsivo è di chi scrive. Va segnalato che diverse pronunce reputano illegittimo altresì il divieto di alimentare randagi diversi dai cani. Si v., fra le altre: T.A.R. Puglia-Lecce, sez. I, sentenza 11 luglio 2014, n. 1736, ivi, secondo la quale «Il divieto sindacale, rivolto alla popolazione locale tutta, di offrire alimenti agli animali randagi, appare in contrasto sia con la legge regionale sia con la legge quadro nazionale n. 281/91, dettata a prevenzione del randagismo e a tutela degli animali d'affezione»; T.A.R. Puglia-Bari, sez. I, ordinanza cautelare 26 settembre 2013, n. 531, ivi, in cui si afferma che «l'interesse pubblico perseguito non può identificarsi nel divieto di alimentazione di cani randagi o animali di affezione, bensì viceversa nell'esigenza di evitare il verificarsi di situazioni nocive o pericolose dal punto di vista igienico sanitario», dovendo, pertanto, «ritenersi del tutto lecita la somministrazione in favore di cani randagi o animali da affezione vaganti in genere, purché il deposito di cibo avvenga attraverso l'uso di appositi contenitori ed a condizione che gli stessi vengano successivamente rimossi a cura degli stessi cittadini che hanno somministrato il cibo, costituendo tale successivo adempimento un loro preciso onere, oltre che conforme al comune senso civico, la cui violazione risulta già proseguibile integrando la fattispecie di abbandono di rifiuti su suolo pubblico». Giudica legittima, invece, una ordinanza disponente il divieto di fornire alimenti ai piccioni e, in generale, a tutta la popolazione aviaria T.A.R. Lombardia-Milano, sez. I, sentenza 18 maggio 2020, n. 845, ivi, secondo cui tale ordinanza non viola l'art. 2, l. n. 281/1991, giacché «Innanzi tutto la disposizione si applica espressamente ed esclusivamente ai cani e gatti, e non ai piccioni, ricompresi nella fauna selvatica. Inoltre la disciplina contenuta nella citata legge è volta a regolare la normale convivenza tra uomo ed animali (cani e gatti, e in generale animali da affezione), mentre nel caso di specie è stato adottato un provvedimento preordinato alla tutela della salubrità ambientale e della salute pubblica, sicché la legge invocata non si attaglia a costituire utile paradigma normativo per lo scrutinio della vicenda in esame». Ad avviso del G.A., l'ordinanza non viola neppure l'art. 13, TFUE, questo costituendo «un parametro di riferimento per gli Stati membri in sede di attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio. Costituisce dunque una previsione programmatica, non applicabile *recta via* quale paradigma normativo per lo scrutinio di legittimità del provvedimento impugnato».

[38] Cfr. G. MARTINI, *L'impervio percorso della soggettività animale*, in corso di pubblicazione, secondo il quale tale coscienza «spinge per una assimilazione all'uomo quanto alla titolarità di alcuni diritti fondamentali, primo fra tutti quello a non subire l'inflizione di sofferenze inutili od evitabili».

ISSN 2036-7821

connessa con il rapporto intercorrente fra l'animale in parola e l'uomo: emblematico di ciò sembra essere il fatto che per gli animali storicamente più legati all'essere umano, i cani e i gatti, è prevista una protezione peculiare, assai più significativa rispetto a quella contemplata per l'animale da compagnia in genere.
Siffatta impostazione non pare risultare in contrasto con il riformato art. 9 della Carta, il quale sembra sì attribuire un esplicito fondamento costituzionale alla tutela dell'animale, ma demanda alla legge dello Stato il compito di disciplinarne i modi e le forme.
In questa prospettiva, com'è evidente, la posizione dell'animale d'affezione non si configura come paritaria rispetto a quella dell'essere umano; ciononostante, le previsioni volte a tutelarlo non risultano vanificate, non rimanendo alterato il loro significato, né svilita la loro coerenza giuridica.
Del resto, sembra potersi sostenere che l'applicazione di tali previsioni non sia incompatibile neppure con una lettura in cui si continui a ritenere l'animale assolutamente privo di soggettività giuridica, giacché, come ha osservato la Corte di Cassazione, «si può essere destinatari di tutela anche senza essere soggetti dotati di capacità giuridica»[39].
Beninteso, non si sta affermando che la disciplina indagata trovi sempre adeguata attuazione: è noto a tutti che gli episodi di maltrattamento degli animali d'affezione sono numerosissimi, e che spesso restano impuniti[40]. E però, alla luce di quanto rilevato, siffatto fenomeno di certo non appare legato alla morfologia giuridica dell'interesse pubblico in questione.
È chiaro che non costituisce obiettivo dell'indagine riflettere sulle ragioni della non adeguata attuazione delle norme volte a tutelare l'animale d'affezione. Tuttavia, non sembra peregrino sostenere, *de iure condendo*, che potrebbero rivelarsi utili a migliorare la tutela dell'animale domestico un inasprimento della disciplina penalistica e un irrobustimento dei programmi di sensibilizzazione.

[39] Cass. civ., SS.UU., sentenza 22 dicembre 2015, n. 25767, in *dejure.it*. Sul punto cfr. G. BUFFONE, *L'animale di compagnia è un essere senziente e i provvedimenti relativi al suo collocamento e affidamento vanno assunti tenendo conto del suo benessere* (Nota a Juzgado de Primera Instancia n. 11 de Oviedo, 20 gennaio 2022), in *giustiziacivile.com*, 2022, fasc. 2, il quale si chiede retoricamente: «è davvero necessario pervenire alla tutela dell'animale di compagnia muovendosi tra le categorie della "cosa" e della "persona"? Non si può, semplicemente, considerarlo "oggetto di tutela", alla luce del mutato contesto sociale e normativo?»; e afferma che «L'animale è, ormai, da considerare un "essere senziente" e non una semplice "cosa mobile" se non altro ogni volta che questo aspetto, nelle maglie della legge, possa essere valorizzato». Cfr. altresì G. MARTINI, *Op. ult. cit.*, nella cui opinione «Se […] lo scopo ultimo da raggiungere – anche da parte dei più accesi sostenitori della soggettività animale – è quello di proteggere il vivente non umano, sia nella sua dimensione individuale, sia nella sua relazione (anche affettiva) con l'uomo, evidentemente, ad un risultato siffatto si può giungere anche senza stravolgere la tradizionale nozione antropocentrica di soggettività giuridica. L'ordinamento, da tempo risalente, ben conosce la configurazione, a dir così, di 'doveri solitari', gravanti in modo particolare (ma non solo) sulle amministrazioni pubbliche, a fronte dei quali non è configurabile alcun (soggetto individuale o collettivo) titolare della rispettiva pretesa».

[40] Si pensi, ad esempio, ai frequentissimi casi di avvelenamento di cani e gatti di cui riferiscono le cronache giornalistiche.

ISSN 2036-7821