

Sentenza della Corte costituzionale n. 121/2023

Materia: ordinamento penale; sanzioni amministrative.

Parametri invocati: articolo 117, comma primo e comma secondo lettera l), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 12, comma 5, e 34 della legge della Regione Sicilia 3 agosto 2022, n. 15 (Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 12, comma 5, e 34 della l.r. Sicilia 15/2022, il primo in quanto invasivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., il secondo per contrasto con il medesimo parametro e con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Entrambe le disposizioni sono state modificate, dopo la proposizione del ricorso, per effetto dell'articolo 45 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), che ha, da un lato, soppresso l'articolo 12, comma 5, della l.r. 15/2022, e dall'altro ha modificato l'articolo 34 della medesima legge regionale, inserendovi il comma 2-bis, a tenore del quale le sanzioni ivi previste *“non si applicano laddove un fatto sia già previsto come reato o come illecito amministrativo dalla normativa nazionale”*.

La Corte ritiene che le predette modificazioni siano soddisfattive delle doglianze fatte valere con il ricorso. Tuttavia, non avendo la Regione fornito prova della mancata applicazione *medio tempore* della disciplina impugnata, la materia del contendere non può ritenersi cessata.

Nel promuovere il ricorso il Governo non ha dedotto che la Regione non abbia di per sé competenza legislativa ad apprestare tutela agli animali, dolendosi piuttosto, e in via esclusiva, dell'introduzione a questo fine di un apparato sanzionatorio sovrapposto a quello disposto dalla legge penale, da ciò deriverebbe la conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e la violazione del principio del *ne bis in idem*.

L'articolo 12, comma 5, impugnato, testualmente prevedeva:

“è vietato:

- a) l'abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito;*
- b) vendere o cedere, a qualsiasi titolo ed anche sul web, cani e gatti non identificati e non registrati in anagrafe;*
- c) vendere o cedere, a qualsiasi titolo, o separare dalla madre, per qualsiasi finalità, cani e gatti di età inferiore ai due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari;*
- d) offrire, direttamente o indirettamente, animali d'affezione come premio, vincita, omaggio o regalo per giochi, sottoscrizioni o altre attività che si svolgono in occasione di qualsivoglia evento*

pubblico o privato e segnatamente di mostre, manifestazioni itineranti, feste, sagre, lotterie, fiere e mercati;

e) il commercio ambulante di cani e gatti;

f) esercitare la pratica dell'accattonaggio esibendo animali come oggetto delle richieste;

g) detenere gli animali in spazi inadeguati, in relazione a specie, razza, età e stato fisiologico, o in condizioni comunque non compatibili con il loro benessere psico-fisico;

h) lasciare stabilmente o incustoditi, senza possibilità di accedere all'abitazione, cani e gatti su terrazze e balconi privi di adeguata copertura da agenti atmosferici e protezione con ringhiere;

i) privare stabilmente gli animali della quotidiana attività motoria adeguata alla loro indole;

j) utilizzare apparecchiature chiuse per lavaggio e asciugatura di animali che non permettano all'animale di essere a contatto con il detentore;

k) vendere, esporre e commercializzare animali sottoposti a interventi chirurgici con finalità diverse da quelle sanitarie;

l) commercializzare animali in locali privi di idoneo luogo di detenzione degli stessi, anche durante l'orario di chiusura. È altresì vietata l'esposizione degli animali in vetrina o all'esterno del negozio".

Dal canto suo, l'articolo 34, anche dopo la novella, dispone, al comma 1: *"Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale, chiunque contravviene alle disposizioni previste dalla presente legge è punito con la sanzione amministrativa da euro 75 ad euro 450"*.

Secondo il ricorrente, entrambe le disposizioni, introducendo una serie di illeciti amministrativi variamente interferenti con la disciplina penale statale in materia di tutela degli animali e puniti con sanzione amministrativa destinata a cumularsi alla sanzione penale, avrebbero invaso la competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e assieme avrebbe creato le condizioni per una violazione del principio del *ne bis in idem*, costituzionalmente garantito dall'articolo 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

La Corte ritiene che le censure siano fondate, nei termini di seguito precisati, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte ribadisce il costante orientamento secondo cui la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma *"accede alle materie sostanziali"* (sentenza n. 12 del 2004) alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile. D'altra parte, l'eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali e delle relative sanzioni con i reati previsti dal legislatore statale non determina di per sé una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale. Di regola infatti, nel caso in cui uno stesso fatto sia punito tanto da una disposizione penale quanto da una disposizione amministrativa regionale, trova applicazione l'articolo 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), ai sensi del quale *"quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali"*.

Tale disposizione fa sì che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo quando il fatto non integri, al tempo stesso, un reato: il che esclude che la disciplina regionale possa invadere o erodere *"la sfera di operatività della norma penale, trovando applicazione soltanto in via residuale, in relazione a condotte non penalmente sanzionate"* (vedi per tutte sentenza n. 121 del 2018).

La peculiarità della disciplina regionale impugnata consiste, però, nella previsione, all'articolo 34, di una disposizione che sembra derogare al meccanismo di cui all'articolo 9, secondo comma, della l. 689/1981. La clausola: *"Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale"* con cui si apre

il comma 1 dell'articolo 34 risulta, in effetti, strettamente affine ad altre formule con le quali il legislatore statale è solito prevedere sanzioni amministrative destinate a cumularsi alle corrispondenti sanzioni penali previste per il medesimo fatto.

Non a torto il ricorrente imputa alla disciplina impugnata la volontà di introdurre anche rispetto alle sanzioni amministrative ivi previste un regime di "doppio binario" sanzionatorio rispetto al regime penale stabilito dalla legge dello Stato, applicabile ai medesimi fatti illeciti. Esito, questo, che sarebbe stato evitato ove la legge regionale non avesse invece dettato alcuna disposizione circa il possibile concorso tra illecito amministrativo e reato (applicandosi in tal caso la regola generale di cui all'articolo 9, secondo comma, della l. 689/1981), ovvero avesse espressamente disposto l'applicabilità della disciplina regionale con la formula salvo che il fatto costituisca reato o una equivalente, come quella ora introdotta dal legislatore regionale al nuovo comma 2-bis dell'articolo 34.

L'eccezione in tal modo introdotta al meccanismo della prevalenza, in ciascun caso concreto, della legge penale statale rispetto alla disciplina regionale si traduce in una deroga ad una disposizione, l'articolo 9 della l. 689/1981, che non può che essere considerata espressiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale. È proprio tale disposizione, infatti, che detta la regola fondamentale che stabilisce, in maniera uniforme per l'intero ordinamento giuridico statale, le condizioni di applicabilità della legge penale allorché il suo ambito si intersechi con quello coperto da leggi che prevedono illeciti amministrativi, configurati dalla stessa legge dello Stato (primo comma) o da leggi regionali (secondo comma). E ciò a maggior ragione in un contesto ordinamentale come quello odierno, nel quale le esigenze di tutela del diritto al *ne bis in idem* di cui è titolare l'autore dell'illecito rischierebbero di paralizzare la stessa azione penale, nell'ipotesi in cui l'infrazione della sanzione amministrativa preceda lo stesso procedimento penale per un fatto previsto, assieme, quale illecito amministrativo dalla legge regionale e quale reato dalla legge statale.

Il *vulnus* alla competenza legislativa statale evidenziato in materia di ordinamento penale è eliminato mediante l'ablazione, nell'articolo 34, dell'inciso iniziale "*fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale*": ablazione che determina, in via automatica, la riespansione della regola generale di cui all'articolo 9, secondo comma, della l. 689/1981, con conseguente riconduzione della disciplina sanzionatoria regionale censurata ad uno schema di rapporto con la legge penale più volte riconosciuto costituzionalmente legittimo dalla giurisprudenza della Corte. Ristabilita così la regola della prevalenza della legge penale statale su quella amministrativa regionale, nell'ipotesi in cui entrambe convergano sul medesimo fatto storico, l'interferenza tra l'ambito applicativo degli illeciti previsti dall'articolo 12, comma 5, impugnato, non genera di per sé risultati incompatibili con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si sottraggono poi a qualsiasi censura altri illeciti previsti dal comma impugnato, che concernono fatti diversi da quelli descritti dalle norme incriminatrici evocate nel ricorso statale.

A conclusioni diverse la Corte perviene soltanto per la fattispecie prevista dalla lettera a), riferita all' "*abbandono dei cani, dei gatti e di qualsiasi altro animale domestico o di affezione custodito*". La fattispecie è nella sostanza coincidente con quella di cui all'articolo 727, primo comma, cod. pen., che incrimina il fatto di chi abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività. La pressoché totale sovrapposibilità tra queste due fattispecie rende la disposizione regionale priva di qualsiasi ambito autonomo di applicazione, per effetto del meccanismo di cui all'articolo 9, secondo comma, della l. 689/1981. Non solo una tale disposizione risulta del tutto inutile rispetto alle finalità di tutela che il legislatore regionale si prefigge, ma essa rischia, altresì, di pregiudicare l'effettività della corrispondente disposizione penale, proprio per effetto del generale divieto di *ne bis in idem*, fondato sulla Costituzione così come sulle norme internazionali e del diritto dell'Unione europea vincolanti per il nostro Paese; e rischia così di frustrare, nel solo

ambito regionale siciliano, le stesse finalità di politica criminale del legislatore statale, in particolare laddove le sanzioni amministrative vengano in ipotesi applicate dall'autorità amministrativa prima che possa svolgersi il processo penale.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 12, comma 5, limitatamente alla lettera a), della l.r. 15/2022, nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'articolo 45, comma 1, lettera b), della l.r. 2/2023, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. Una volta espunto l'inciso "*fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale*", la censura rivolta nei confronti dell'articolo 34 in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU non è fondata, dal momento che il meccanismo di cui all'articolo 9, secondo comma, della l. 689/1981, destinato a riespandersi per effetto dell'ablazione dell'inciso, costituisce sufficiente garanzia contro il rischio di una duplicazione di procedimenti in relazione al medesimo fatto.

Spetterà dunque all'autorità amministrativa sospendere il procedimento sanzionatorio e trasmettere gli atti al pubblico ministero ogniqualvolta un fatto, qualificabile come violazione dell'articolo 12, comma 5, della legge regionale impugnata, appaia altresì integrare gli estremi di un reato.

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 5, della l.r. 15/2022, limitatamente alla lettera a), nel testo in vigore anteriormente alla sua soppressione a opera dell'articolo 45, comma 1, lettera b), della l.r. 2/2023; dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale dell'articolo 34, comma 1, della l.r. 15/2022, limitatamente all'inciso "*Fatte salve le sanzioni previste dalla normativa nazionale,*"; e in conseguenza dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34 della l.r. 15/2022, promossa, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.