

IL MONDO ANIMALE DAVANTI AL NUOVO ART. 9, C. 3 DELLA COSTITUZIONE: “INGABBIATO” IN UNA “RISERVA STATALE”?

Giacomo Vivoli

Professore a contratto in Diritto dell'ambiente, Università di Firenze

ABSTRACT (IT): Il contributo è dedicato a riflettere sugli effetti che la riforma costituzionale del 2022 ha effettivamente realizzato per il mondo animale; in particolare il contributo dedica attenzione agli aspetti problematici che pone l'ultima proposizione del nuovo art. 9 in base alla quale soltanto una legge statale può disciplinare «*i modi e le forme di tutela degli animali*»; il contributo prima ricostruisce le tappe del diritto dell'ambiente italiano e le principali svolte sul piano costituzionale, legislativo e giurisprudenziale in modo evidenziare come la scelta di tale previsione risulti discutibile sia sul piano dell'opportunità sia sul piano tecnico giuridico in quanto si inserisce quasi come un “corpo estraneo” nel già complesso schema interpretativo che la Corte costituzionale ha elaborato per definire la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regione nella tutela dell'ambiente.

ABSTRACT (EN): *This paper explores the effects that the 2022 constitutional reform has actually achieved on the animal world; in particular, it focuses attention on the problematic aspects posed by the last proposition of the new art. 9 according to which only a state law can regulate “the methods and forms of animal protection”; this paper reconstructs the steps of Italian environmental law and the main constitutional, legislative and jurisprudential turning points in order to highlight how the choice of this provision is questionable both in terms of opportunity and on a technical legal level because it inserts as a “foreign body” in the already complex interpretative scheme that the Constitutional Court developed to define the division of legislative competences between the State and the Region in the environmental law.*

SOMMARIO: 1. La riforma costituzionale in chiave *green*: le “ombre” sulla tutela degli animali; 2. I “silenzi” costituzionali nel testo del 1948: il ruolo regionale e l'interpretazione teleologica del vecchio art. 117 della Costituzione; 3. L'evoluzione interpretativa dell'art. 9: dal paesaggio come “bello da vedere” all'ambiente quale equilibrio ecologico complessivo e concetto unitario; 4. La riforma del Titolo V: la “materia trasversale” e la possibile *tutela in melius* regionale; 5. Il mondo animale davanti alla Corte costituzionale prima della riforma del 2022; 6. La tutela degli animali quale unico elemento divisivo; 7. Le criticità della riserva di legge statale inserita nel nuovo art. 9, co. 3 della Costituzione; 8. I primi segnali della giurisprudenza.

1. La riforma costituzionale in chiave *green*: le “ombre” sulla tutela degli animali.

Come noto dal 2022 il nostro testo costituzionale è stato aggiornato in chiave *green* con le modifiche apportate agli artt. 9 e 41; finalmente quindi, dopo numerosi tentativi infruttuosi

che si sono susseguiti nei decenni precedenti, il legislatore è riuscito ad inserire nella fonte più importante del nostro ordinamento degli enunciati e dei termini dedicati alla protezione dell'ambiente.

Numerosissimi sono stati i contributi elaborati dalla dottrina in commento alla riforma e non è certo possibile in questa sede rendere conto di tutti i pregevoli spunti di riflessione offerti; per dare un po' il senso generale del risultato complessivo ci limitiamo a ricordare alcune un paio di affermazioni significative della dottrina: adesso «*la Repubblica italiana può dirsi "fondata sull'ambiente"*»¹ e, senza ombra di dubbio, è stata colmata «*un'atavica lacuna*»² della nostra Carta costituzionale.

Non sono mancati giudizi particolarmente critici³ ma, tentando un'ardua sintesi, la sensazione è che sembra sia prevalsa una linea più moderata e costruttiva per cui se è vero che buona parte delle novità testuali risultano più la presa d'atto di un qualcosa che era già stato affermato, il quadro complessivo presenta anche qualche spunto pregevole quale, per esempio, il riferimento esplicito alle future generazioni ma anche, come si sosterrà nel prosieguo, qualche "ombra" sul mondo animale o, con espressione che sarebbe più idonea ma più prolissa, degli esseri senzienti non umani.

Nonostante l'eterogeneità dei pareri giunti dalla dottrina sulla riforma, un denominatore comune è rintracciabile: nessun commentatore ha considerato la riforma della Costituzione particolarmente rivoluzionaria. E del resto era anche difficile poter immaginare che una modifica costituzionale approvata nel 2022 potesse risultare particolarmente innovativa in quanto i "silenzii" del testo del '48 non hanno impedito al legislatore di approvare importanti interventi normativi a tutela dell'ambiente ed alla giurisprudenza costituzionale di accompagnare tali iniziative fornendo gli adeguati supporti giuridici elaborati in via interpretativa utilizzando gli scarni appigli testuali a disposizione.

Insomma nel silenzio costituzionale molti "vuoti" erano già stati colmati.

Va considerato come la questione ecologica inizia ad affiorare sul piano internazionale solo negli anni '60, emerge più chiaramente negli anni '70 e, almeno in Italia, trova dei riconoscimenti legislativi importanti ed istituzionali solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso; ma è soltanto dal 2001 che il termine "ambiente" - assieme a quello di "ecosistema" -, ha trovato un esplicito riconoscimento nella Costituzione italiana nell'art. 117, con la riforma che ha modificato il Titolo V della Parte II; i due vocaboli sono stati quindi inseriti nella parte

1 A.MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, N. 4, 2022, p. 783; per una approfondita e recente analisi di come la tutela dell'ambiente sia penetrata all'interno delle Costituzioni imponendo una nuova grammatica giuridica v. D.AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, 2022.

2 M.CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, p. 797

3 Tra le voci più negative G.DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, Paper del 1° luglio 2021; a giudizio dell'A. la revisione, nel suo complesso è «*inutile, forse dannosa, al limite stupida*»; v. anche T.E.FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021; l'A la ritiene non necessaria e paventa anche un potenziale rischio nella modifica dei principi fondamentali in quanto «*anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (rectius: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo*». profili critici erano stati sollevati quando la riforma era ancora *in itinere* da M.CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche innovativa) e molte lacune*, in *Forum di Quad.Cost.*, n. 3, 2021, pp. 298-314 (in particolare sull'art. 9, ultimo periodo, su cui si concentrerà il presente contributo, v. pp. 303-305).

“tecnica” della Carta, quale titolo di competenza legislativa esclusiva statale mentre, nella recente riforma del 2022, le novità terminologiche sono state invece inserite in seno ai principi fondamentali, sinora mai oggetto di revisione.

In questo lungo periodo, dall’emersione della crisi ambientale sino all’adeguamento della Costituzione del 2022, l’esigenza di tutelare l’ambiente per un interesse primario legato alla salute dell’uomo, in chiave tradizionale antropocentrica, e quale valore in sé, secondo cioè una prospettiva più innovativa ed ecosistemica, hanno avuto modo di emergere sul piano sociale, di filtrare all’interno del tessuto normativo e di reclamare risposte davanti ai giudici. Il presente contributo non è finalizzato ad esprimere una valutazione generale sulla riforma ma ha un ambito di studio ben specifico ossia riflettere su cosa sia cambiato per il mondo animale⁴; in particolare verranno sollevati dubbi su quanto il nuovo testo dell’art. 9 costituzionale possa essere considerato, sul piano testuale e sistematico, un miglioramento rispetto al passato.

La tesi è la seguente: mentre sulla tutela dell’ambiente il giudizio resta, nel suo complesso positivo, sul tema degli animali la riforma risulta timida e solleva problemi interpretativi all’interno dello stesso testo costituzionale. La modifica appare debole, se non inconsistente, sul piano delle dichiarazioni di principio ed inserisce un elemento problematico nella già complessa ermeneutica elaborata dalla Corte costituzionale per definire i confini delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di tutela dell’ambiente.

Il nuovo art. 9 co. 3, proseguendo il dettato dei due commi precedenti rimasti immutati, adesso afferma che la Repubblica «[t]utela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni», per poi però aggiungere che soltanto «[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»⁵. In particolare ci si focalizzerà su quest’ultimo periodo il cui disposto si pone un conflitto con i percorsi e gli approdi seguiti e raggiunti dalla Corte costituzionale nell’interpretare l’art. 117, co. 2, lett. s). Si è consapevoli dell’incompletezza dell’analisi condotta perché, quale *punctum dolens*, si “limita” a prendere atto - senza indagare quindi altri aspetti - della variazione soggettiva da Repubblica a Stato con il compito di tutelare gli animali non affidato alla prima ma al secondo.

Tuttavia, nonostante i limiti suddetti, si ha la sensazione che la problematica sollevata e le riflessioni critiche conservino una propria autonomia ed una solidità argomentativa che non sembra agevolmente confutabile in funzione di altre considerazioni enucleabili dalle altre novità della riforma. Le osservazioni del presente contributo saranno dedicate a sostenere come questa “riduzione” sia stata una “scelta”⁶ discutibile sul piano dell’opportunità ed infelice anche sul piano tecnico-giuridico.

4 Com’è stato osservato «una costituzionalizzazione del bene ambiente sarebbe risultata parziale se non avesse prodotto conseguenze anche sugli esseri animali», F.RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica*, in D.BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme di tutela*, 2023, p. 23.

5 Nella legge cost. n. 1/2022 viene anche prevista la c.d. “clausola di salvaguardia” a favore delle Regioni a statuto speciale e Province autonome in base alla quale «la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali (...) si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti»; si precisa che il contributo, per gli approfondimenti che richiederebbe, non tiene conto della portata di tale specifica che, peraltro, anche in base agli approdi della giurisprudenza costituzionale sulla riforma del Titolo V non sembra in grado di produrre effetti significativi; sul punto v. G.MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzione del Federalismo*, n. 4, 2022, p. 898.

6 In realtà, almeno sul piano degli effetti, vi sono elementi per dubitare che si tratti di scelta consapevole; v. *infra* par. 6.

Per poter focalizzare le censure è necessario prima ripercorrere le fasi costituzionali della tutela dell'ambiente prima della recente riforma del 2022 in modo da evidenziare, in parallelo, le prospettive ermeneutiche che la Corte ha tracciato in funzione dei riferimenti testuali presenti (o assenti) nel testo costituzionale.

2. I “silenzi” costituzionali nel testo del 1948: il ruolo regionale e l’interpretazione teleologica del vecchio art. 117 della Costituzione.

Dopo i disastri della seconda guerra mondiale e il referendum con cui gli italiani, in discontinuità con il passato hanno scelto la forma repubblicana in luogo della monarchia, sono iniziati i lavori dell’Assemblea costituente. Tra gli innumerevoli e tangibili problemi che avrebbero dovuto essere affrontati non c’era sicuramente la tutela dell’ambiente per il semplice motivo che la questione ecologica, cui non è possibile attribuire una data certa, emerge più o meno negli anni ‘60 del secolo scorso con le prime “grida” al di fuori del mondo giuridico. Non è pertanto per miopia dei Costituenti che il testo esce privo di riferimenti ambientali nel senso che gli si attribuirebbe oggi; invece, dopo qualche scetticismo iniziale⁷, sia per la presenza di legislazioni in epoca precedente, sia per motivazioni (o preoccupazioni) legate alla scelta innovativa di cui allora si discuteva, ossia di istituire enti regionali dotati anche di poteri legislativi, all’interno dell’art. 9 viene inserito l’enunciato che risulterà per molti anni la base su cui si costruirà tutta l’esperienza giuridica della tutela dell’ambiente italiana la: Repubblica «[t]utela il paesaggio».

Si noti la Repubblica e non lo Stato; è una osservazione importante e merita di essere anche ricordato il motivo per cui al secondo termine fu poi scelto il primo. Senza ripercorrere tutte le tappe precedenti della complessa discussione sia sufficiente ricordare come si era giunti ad un testo in base al quale «*compet[va] allo Stato anche la tutela del paesaggio*»; tuttavia questa attribuzione di competenza aveva lasciato una tensione tra le anime unitarie e quelle regionaliste; ecco che in sede di Adunanza Plenaria l’On. Lussu trova il compromesso terminologico che dà respiro istituzionale all’enunciato suggerendo di sostituire il termine “Stato” con quello di “Repubblica”; la sua proposta verrà accolta e l’articolo 9, da quel momento, ha assunto la formulazione che lo ha caratterizzato sino alla recente revisione del 2022.

La differenza, su cui si ritornerà nel prosieguo, è evidente: il concetto di Repubblica, ricomprendendo anche le neonate Regioni, non escludeva quest’ultime dalla tutela del paesaggio e rimandava la definizione dei reciproci ruoli alle scelte “tecniche” che sarebbero state recepite poi nel Titolo V della Costituzione⁸; non era stata fatta quindi una precisa “scelta di campo” ma, nella comprensibile difficoltà di avere una visione definita, veniva condivisa l’idea che la tutela del paesaggio era un «*compito comune*»⁹. Gli eventi e le dinamiche politiche degli anni seguenti determinarono che quel rimando al futuro nella definizione dei reciproci ruoli andò ben oltre le aspettative del tempo; come noto, infatti, le Regioni a statuto ordinario subirono un pesante ritardo istitutivo; nonostante previste nell’impianto genetico della nostra Carta costituzionale diventarono “viventi” solo ad inizio

⁷ Nel verbale del 29 ottobre 1947, l’On. Tupini, presidente della I sottocommissione, «[e]sprime il suo dubbio che questa materia debba far parte della Costituzione» e, aggiunge, non «c’è un motivo che costringa a prendere in considerazione questa speciale situazione, in quanto non esistono precedenti tali da giustificare la necessità di un articolo del genere».

⁸ Ricorda l’episodio M.CECCHETTI, *Revisione degli artt. 9 e 41*, cit., p. 301.

⁹ In tal senso F.MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1975, p. 455.

anni '70 ma solo con il D.P.R. n. 616/77 divennero destinatarie di funzioni amministrative significative.

La presenza di nuovi legislatori in "concorrenza" con quello statale risultò proficua per la regolazione ambientale perché le Regioni, utilizzando alcuni ambiti legislativi loro riconosciuti nella vecchia nomenclatura del Titolo V, iniziarono a disciplinare anche l'ambiente; ad esempio tramite l'urbanistica, l'agricoltura e foreste e la caccia, materie per le quali, secondo la logica concorrente che caratterizzava l'unico elenco previsto nel vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione, potevano legiferare nei limiti dei principi fondamentali. Tutto il resto, cioè qualsiasi spazio legislativo non espresso, risultava di competenza statale.

Le regole su cui era strutturato l'art. 117 potevano giustificare la costruzione del seguente sillogismo: dall'assenza di espressioni linguistiche afferenti la tutela dell'ambiente e dalla logica del criterio residuale, ossia che l'inespresso giocava a favore del "centro", tale ambito normativo era da considerarsi di esclusiva competenza statale.

Ragionamento che, se appare valido sul piano logico, diventa fallace nel momento in cui non considera la "natura" del termine "ambiente" che pone ineliminabili problemi definitivi e, di conseguenza, rende incerta la sua perimetrazione della regolazione che se ne occupa.

La criticità non risiede nell'impossibilità di fornirne una definizione; anzi è possibile darne di infinite, dalle più sintetiche alle più articolate, dalle più romanticheggianti alle più "neutre", ma tutte rivelano una debolezza comune: l'essere del tutto inutili per il mondo giuridico in quanto o troppo vaghe e onnicomprensive o troppo settoriali e quindi incapaci di rappresentare il fenomeno nel suo complesso. E' del resto noto come ogni termine abbia «una propria area di significanza, che è articolata in un centro ed in una periferia»¹⁰; quello di ambiente, per le sue caratteristiche intrinseche ed etimologiche nonché per la complessità e diversità dei fenomeni che racchiude la sua sintesi linguistica, non può che essere collocabile tra quelli per i quali gioca un ruolo importante l'interprete che, richiamandosi a valori e riferimenti esterni al mondo del diritto, contribuisce a forgiare il contenuto stesso dell'oggetto da interpretare; così come in natura l'osservatore influenza l'osservato, in questo caso l'interpretante influenza, per l'ineliminabile soggettività della prospettiva, il risultato dell'interpretazione.

Questa premessa teorica è funzionale solo ad individuare il "vizio" responsabile dell'invalidità del sillogismo prima ipotizzato: l'ampiezza del termine fa sì che, all'interno dell'art. 117 della Costituzione, vi siano altre espressioni linguistiche che possono rappresentare altri interessi funzionalmente collegati con quelli della tutela dell'ambiente.

Per motivi diversi, o meglio in funzione delle diverse regole di attribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, questa caratteristica del termine "ambiente" influenzerà la giurisprudenza costituzionale facendole raggiungere approdi diversi da quelli che il testo *prima facie* propone. Riprendendo il filo storico degli anni '70 la presenza di nuovi legislatori in "concorrenza" con quello statale è risultata proficua per la regolazione ambientale perché le Regioni, al fine di fornire risposte a problemi avvertiti nel loro territorio, hanno dovuto supplire ad un quadro normativo statale deficitario. A titolo di esempio con la legge n. 74 del 1978 la Lombardia approvò una disciplina sugli scarichi concedendo agli insediamenti produttivi esistenti due anni per adeguarsi ai limiti di accettabilità previsti. Alcuni giudici sospettarono dell'intervento legislativo regionale; dubitarono cioè che la Regione Lombarda avesse «legittimamente usufruito di una potestà

¹⁰ F.VIOLA, *Interpretazione e applicazione del diritto tra scienza e politica*, 1974, p. 111.

normativa costituzionalmente ad essa spettante; e ciò in quanto la disciplina degli scarichi industriali non rientrerebbe in alcuna delle materie di cui all'art. 117 Cost.»; le perplessità erano giustificate dal contenuto del D.P.R. n. 4/72 con cui si realizzava il primo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regioni, perché il primo aveva conservato ai sensi dell'art. 6, n. 7 le (allora) "attuali" competenze relativamente all'igiene del suolo e dell'ambiente all'inquinamento atmosferico e delle acque ed agli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri.

Soltanto con l'art. 101 del successivo, e più corposo, D.P.R. n. 616/77 saranno trasferite alle Regioni le funzioni già esercitate dallo Stato «*in ordine all'igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, compresi gli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri*»; la stessa disposizione precisava che tra le funzioni trasferite c'erano anche quelle relative «*la disciplina degli scarichi*».

Riepilogando: la legge lombarda sugli scarichi entra in vigore nel 1974 quindi nel periodo che va tra il D.P.R. 4/72 e il successivo del D.P.R. n. 616/77 che avrebbe dato una copertura più solida all'intervento regionale; in secondo luogo sino alla legge n. 319/76 (la c.d. "legge Merli") non esisteva alcuna disciplina statale organica dedicata all'inquinamento idrico; infine le ordinanze mossero il giudizio incidentale proprio in base al sillogismo prima richiamato ossia sul fatto che la disciplina degli scarichi industriali, non trovando alcun riferimento testuale utile nelle materie concorrenti elencate nell'art. 117 allora vigente, sarebbe stata di competenza esclusiva statale.

Nel risolvere il giudizio, la Corte considerò come lo sviluppo industriale e urbanistico non era accompagnato da un adeguato supporto normativo¹¹; ciò aveva creato uno stato di incertezza «*tanto da rendere assai difficili e controversi i primi interventi dell'autorità giudiziaria di fronte all'incontrollato espandersi del fenomeno dell'inquinamento, ulteriormente favorito proprio dalla deficienza e scarsa decifrabilità della regolamentazione*».

In questa sorta di "far west" legislativo le Regioni sono state «*pressoché costrette ad inserirsi con una interpretazione estensiva e globale ma non arbitraria della competenza loro accordata dall'art. 117 della Costituzione in materia di urbanistica, di caccia e pesca nelle acque interne (cioè in materia direttamente o indirettamente collegata con quella della protezione dagli inquinamenti)*». L'attivismo legislativo regionale in chiave ambientale ha trovato così nella sentenza n. 225/1983 pieno riconoscimento; la Corte costituzionale dichiarò infondate o inammissibili le questioni sollevate perché la Lombardia aveva utilizzato competenze legislative che le erano riconosciute e che, in qualche modo, erano connesse con il problema dell'inquinamento; la decisione stabilì che la disposizione regionale "suppletiva", colmando un vuoto normativo, aveva svolto un fondamentale ruolo integrativo e sarebbe rimasta valida sino all'approvazione di una legge statale.

In un quadro istituzionale ancora "acerbo" e non paragonabile a quello attuale e con dei riferimenti costituzionali completamente diversi rispetto agli attuali, la decisione ha inaugurato il filone interpretativo sulla tutela dell'ambiente che, nel definire gli ambiti legislativi tra Stato e Regioni, esclude una valutazione strettamente testuale e ne impone una più ampia che non si fissi capziosamente "sul dito"; nelle parole della Corte «*da una considerazione unitaria del contenuto dell'art. 117 della Costituzione si desume l'attribuzione alle*

¹¹ Anche se poi risultata di scarsa efficacia nonché iniziativa un po' isolata, va segnalata l'apprezzabile approvazione della L. n. 615/66 (c.d. antismog) che forniva una prima disciplina nazionale sull'inquinamento atmosferico.

regioni, come uno dei campi preferenziali, della competenza relativa all'assetto del territorio, del quale le acque costituiscono elemento essenziale, sicché la strumentazione della loro difesa dagli inquinamenti non può ritenersi sottratta, quanto meno nella totalità, alla competenza regionale». Nella successiva sentenza n. 183/1987 il pensiero della Corte si consolida sia perché chiari come il meccanismo ermeneutico – che nella decisione del 1983 si era focalizzato sugli scarichi – trovava riconoscimento anche alla tutela dell'ambiente nel suo complesso, sia perché precisò in modo più compiuto il legame funzionale tra questa e gli altri ambiti dell'art. 117. Il caso vide sempre coinvolta la Lombardia ma stavolta nel ruolo di impulso perché impugnò quasi tutto l'impianto del D.P.R. n. 691/1982 che dava attuazione alla direttiva CEE n. 75/439 dedicata all'eliminazione degli oli usati; la doglienza era che la normativa statale, introducendo una disciplina organica dalla raccolta sino all'eliminazione degli oli usati, avrebbe leso le competenze regionali.

Il contenzioso fu promosso sulla scia della sentenza n. 225/1983 ed in base al contenuto dell'art. 101 del D.P.R. n. 616/77 che aveva trasferito alle Regioni, assieme ad altre funzioni connesse, anche lo «smaltimento dei rifiuti liquidi»; inoltre lo specifico ambito non risultava nemmeno incluso nel successivo art. 102 che elencava le competenze rimaste allo Stato.

La Corte in quell'occasione dichiarò invero infondate le questioni sollevate dalla Lombardia ma, per quanto interessa, ribadì come non si poteva negare «alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può essere individuato, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico». Riconoscimento ricavabile proprio dal testo costituzionale e, in particolare, desumibile «dall'interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell'art. 117» ossia in funzione dell'inscindibile collegamento funzionale tra la protezione dell'ambiente e il territorio, l'urbanistica e il paesaggio¹²; ambiti che però non erano in grado di rappresentare il complesso delle finalità da essa perseguita in quanto «la materia della protezione ambientale si distingue per la specificità dell'interesse perseguito»¹³.

Infine, quale conferma della dimensione costituzionale raggiunta dalla tutela dell'ambiente, va ricordata la sentenza n. 356 del 1994 che ha risolto un contenzioso promosso dalle Province autonome di Trento e Bolzano; queste censuravano molte delle disposizioni del D.L. n. 496/1993, convertito con modifiche dalla L. 61/1994, che istituiva l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (adesso ISPRA) nonché le agenzie regionali. Nella decisione la Corte ribadì la specificità degli interessi perseguiti che andavano ben oltre la sommatoria dei singoli interessi funzionali rintracciabili nelle materie dell'art. 117 affermando che «[l]a protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria

¹² In parallelo a questo filone interpretativo rivolto a chiarire la ripartizione di competenze legislative, la Corte portava avanti un percorso interpretativo sull'art. 9 che, supportato anche dalla dottrina, porterà al riconoscimento della tutela dell'ambiente nonostante il testo imponesse alla Repubblica “soltanto” quella del paesaggio; v. meglio *infra*.

¹³ Tenuto conto del ventaglio di funzioni amministrative effettivamente conferite la Corte completò il ragionamento aggiungendo come «soprattutto ciò si ricava dalle norme interposte rispetto a quelle costituzionali suddette [gli artt. 117 e 118], di cui agli artt. 80, 83 e 101 del d.P.R. n. 616 del 1977».

autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore, rivendicate dalle province ricorrenti».

Quali elementi di riflessione possono trarsi da questa sintesi storica?

Pare evidente che il ruolo regionale abbia contribuito positivamente alla regolazione ambientale, “supplendo” ai vuoti normativi e, in qualche modo, costringendo anche il legislatore statale ad attivarsi al fine di introdurre una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

Il risultato complessivo degli approdi è che, nonostante la mancanza di riferimenti dedicati all’ambiente tra le materie indicate nel vecchio art. 117, una loro interpretazione finalistica o teleologica portava ad identificare un interesse specifico, diverso e ulteriore rispetto a quelli ad esso funzionalmente collegati; veniva riconosciuta, su base giurisprudenziale, l’esistenza di una competenza concorrente o, quantomeno di una concorrenza di competenze tra Stato e Regioni¹⁴ intendendo con tale espressione un modello rivolto a soddisfare esigenze più complesse di quelle risolvibili con il modello concorrente “all’italiana” ossia con la distinzione, tanto chiara sul piano concettuale quanto enigmatica su quello concreto, tra principi fondamentali e ciò che non lo è.

La disciplina normativa che meglio rappresenta un assetto che “si smarca” dal criterio concorrente è la L. n. 394/91 sulle aree naturali protette, una delle poche regolazioni ambientali totalmente di iniziativa interna e parlamentare (oramai una rarità); due sono gli elementi che meritano di essere evidenziati. Intanto è la legge stessa ad autoqualificarsi “quadro”; se questa non è una indicazione giuridicamente decisiva è quantomeno un segnale che le forze politiche in Parlamento riconoscevano la natura concorrente ad una disciplina che rientra tra le più emblematiche della protezione della natura. Dopodiché, a dimostrazione che la ripartizione delle competenze in base al criterio concorrente non sia in grado di cogliere le effettive esigenze di tutela e di valorizzazione, la legge n. 394/91 detta una regolazione completa per le aree protette nazionali e mantiene invece la sua natura di fonte di principi per quelle regionali. Abbiamo visto come sia stato proprio l’attivismo regionale che ha portato la Corte ad inaugurare il filone giurisprudenziale sulla tutela dell’ambiente in chiave teleologica; prospettiva finalistica della disciplina che, come vedremo¹⁵, sarà mantenuta dalla Corte nell’interpretare il testo dell’art. 117 dopo la riforma del Titolo V davanti a criteri “rovesciati” e riferimenti terminologici completamente diversi. Ma prima è necessario ripercorrere l’altro filone interpretativo che la Corte porta avanti in parallelo a quello appena analizzato e che, invece di essere rivolto a definire la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni, si concentra sull’art. 9 realizzando, sempre su base interpretativa, il superamento di un altro “vuoto” costituzionale.

3. L’evoluzione interpretativa dell’art. 9: dal paesaggio come “bello da vedere” all’ambiente quale equilibrio ecologico complessivo e concetto unitario.

Prima della riforma del 2022 l’unica proposizione che all’interno dell’art. 9 poteva essere considerata legata alla protezione dell’ambiente era quella contenuta nel co. 2 della Costituzione in base alla quale la Repubblica «[t]utela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Così era nel 1948 e così è rimasto sino al 2001; ma se in quel mezzo

¹⁴ G.VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l’ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste Istituzioni*, n. 1, 2022, pp. 18-19 e dottrina ivi citata.

¹⁵ V. *infra* par. 4.

secolo il testo costituzionale è rimasto lo stesso, nel mondo la questione ecologica è esplosa a partire dal primo episodio di *smog killer* registrato a Donora in Pennsylvania¹⁶ dove a causa di un mix di inquinamento atmosferico e condizioni meteo avverse perirono 20 persone; condizioni che qualche anno dopo, nel 1952, deflagarono nel ben più noto episodio di Londra dove i morti furono notevolmente superiori.

Ma è solo nei primi anni '70 del secolo scorso che si acquisisce una maggiore consapevolezza del problema ed emerge la necessità di ricercare soluzioni sia sul piano internazionale¹⁷ che, per quanto interessa l'Italia, sovranazionale¹⁸; nello stesso periodo anche la dottrina italiana avvisava dell'inverarsi di una rottura prima non avvertita nell'equilibrio ecologico determinata da un certo tipo di attività umana; si preannunciava già l'insostenibilità del sistema economico e il "vagito" dell'Antropocene in quanto «*mentre in precedenti periodi c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo...oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive*»¹⁹. La lungimirante considerazione conduce ad una amara verità che la storia del diritto dell'ambiente ci consegna: l'emotività sollevata da incidenti e preoccupazioni stimola la produzione legislativa più di qualsiasi ineccepibile argomentazione o report scientifico.

In Italia sarà la fuga di diossina verificatosi nel 1976 dall'impianto ICMESA ubicato a Seveso che darà il via alle omonime direttive volte ad affrontare il rischio di incidenti rilevanti; ai fini ricostruttivi del presente contributo rilevano però altre due iniziative legislative "emergenziali" approvate a metà degli anni '80: il c.d. decreto Galasso e la legge che ha istituito il Ministero dell'ambiente.

Il primo è un intervento emergenziale anche nella forma in quanto emanato come D.L n. 312/85 poi convertito in L. n. 431/85; la motivazione è ben desumibile dal precedente DM del Ministero dei Beni culturali e ambientali del 21 settembre 1984 il cui contenuto²⁰ sarà per buona parte poi riportato nel decreto legge; in esso viene evidenziata «*l'assoluta necessità di evitare il crescente degrado del patrimonio ambientale, emerso anche alla constatazione delle forze politiche e sociali ed a livello parlamentare in occasione della discussione dell'iniziativa legislativa sul*

16 Un precedente fenomeno di smog fu registrato a St. Louis, nel Missouri, martedì 28 novembre 1939 (c.d. "Black Tuesday") dove non vi furono eventi mortali o direttamente lesivi della salute ma la visibilità risultò per una decina di giorni così ridotta che i lampioni dovettero restare accesi tutto il giorno.

17 Con la Conferenza ONU tenutasi a Stoccolma nel 1972, dove viene approvata la Dichiarazione sull'ambiente umano, emergono le prime esigenze collaborative a livello internazionale (in particolare per affrontare la questione "piogge acide") e vengono definiti i primi principi di carattere generale che dovrebbero guidare le politiche ambientali; nella Dichiarazione di Stoccolma, documento ovviamente di *soft law*, si prospetta già la necessità di adottare criteri in grado di garantire una equità intergenerazionale: «*[l]uomo... è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future*».

18 La Commissione europea inizia a proporre regole con ricadute ambientali nonostante l'assenza di qualsiasi obiettivo ambientale nei Trattati che viene inserito soltanto con l'Atto Unico Europeo; per una ricostruzione v. B.CARAVITA, L.CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B.CARAVITA, L. CASSETTI, A.MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2016, pp. 83-98; G.ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2015, pp. 35-42. Si segnala tuttavia in ambito italiano la legge n. 615/66 (cd antismog) che forniva una prima disciplina nazionale sull'inquinamento atmosferico e la successiva L. 315/76 (cd legge Merli) sull'inquinamento idrico; anche le neo istituite regioni a statuto ordinario iniziano a legiferare in campo ambientale "sfruttando" le competenze concorrenti loro riconosciute istituendo, ad esempio, il parco Ticino nel 1971 e il parco della Maremma del 1975.

19 M.S.GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 1971, p. 1125.

20 Per un commento sul testo del D.M. del 1984 v. M.LIBERTINI, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: le vicende del «decreto Galasso»*, in *Foro It.*, n.7/8, 1985, pp. 209 e ss.

condono edilizio»; discussione che si concluderà positivamente con l'approvazione nel febbraio del 1985 della L. n. 47, norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia più noto come il primo condono edilizio italiano; seguirono a giugno dello stesso anno l'emanazione del D.L. n. 312 e l'approvazione ad agosto della L. n. 431 di conversione.

L'intervento Galasso, dal cognome del Ministro promotore dell'iniziativa, fu approvato in funzione della evidente asimmetria tra situazione di fatto e situazione di diritto che caratterizzava il territorio italiano; al fine di evitare, per il futuro, ulteriori fenomeni di "degrado ambientale" una parte significativa del territorio italiano fu assoggettata *ex lege* a tutela paesaggistica.

Il risultato fu un salto sia quantitativo sia qualitativo della tutela; come abbiamo già ricordato difatti una legislazione sulla tutela del paesaggio era già presente nel periodo prerepubblicano e, in particolare, era vigente la L. n. 1497/39 approvata durante il ventennio fascista.

Tale normativa, i cui aspetti tecnici sono stati confermati anche dalla normativa successiva, prevedeva una fase di ricognizione del bene da tutelare che richiedeva un'articolata procedura amministrativa; in disparte la lentezza dell'iter, la debolezza di sistema era la mancanza di una visione d'insieme del paesaggio; venivano cioè assoggettati a vincolo paesaggistico solo i beni e le zone puntualmente individuate a conclusione dei vari iter amministrativi con il risultato di una protezione a "macchie di leopardo".

Il salto qualitativo della Galasso è che alla ricognizione amministrativa, che rimase, venne aggiunta un'altra forma di tutela molto più efficace perché *ope legis*: l'approvazione della normativa era già sufficiente per assoggettare a vincolo paesaggistico porzioni di territorio individuate tramite un elenco stilato in base a criteri ambientali e geografici; ad esempio venivano protetti tutti i territori costieri in una fascia di profondità di 300 metri dalla battigia e le sponde dei fiumi per una fascia di 150 metri²¹.

Questa diversa modalità ricognitiva determinò un effetto che andava ben oltre la tutela del paesaggio superando forse le stesse nobili intenzioni dell'iniziativa: le zone venivano infatti protette in funzione delle loro caratteristiche ecosistemiche e non più secondo i criteri estetici che avevano caratterizzato l'esperienza precostituzionale sulla tutela del paesaggio.

21 L'elenco completo delle c.d. "zone Galasso", inserito nel D.P.R. n. 616/77 come co. 5 dell'art. 82, è il seguente:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) i terreni contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi in cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448;
- j) i vulcani;
- k) le zone di interesse archeologico.

Se per motivi “anagrafici” il testo costituzionale entrato in vigore nel 1948 non poteva contenere riferimenti all’ambiente, *a fortiori*, esperienze legislative precedenti, seppur presenti e vigenti, non potevano essere nate per soddisfare esigenze ed istanze ecologiche; infatti la legge 11/6/1922, n. 778, approvata nel periodo liberale e che fornì una prima disciplina sulla tutela delle bellezze naturali e degli immobili di interesse storico, era motivata per questioni economiche e non ecologiche; la conservazione delle bellezze naturali era cioè preordinata a garantire all’Italia un flusso turistico che «negli anni ’20 costituiva un fattore strutturale per il riequilibrio della bilancia commerciale dello Stato italiano»²².

Il regime fascista abrogherà la L. n. 778/1922 ed approverà la L. n. 1089/1939 sulla tutela delle cose di interesse storico ed artistico e la L. n. 1497/39 sulla protezione delle bellezze naturali; seppure quest’ultima ne rafforzerà significativamente la loro tutela giuridica la *ratio* resterà quella del periodo liberale ossia l’interesse a rafforzare il flusso turistico²³.

Questa visione estetica delle bellezze naturali ha condizionato anche la prima interpretazione del termine paesaggio inserito nell’art. 9 della Costituzione: veniva protetto ciò che è bello da vedere e non ciò che è naturalisticamente rilevante.

Anche la dottrina affrontò l’interpretazione del termine paesaggio assumendo due diverse posizioni: una più statica ed in simbiosi con il “sentire” precedente alla Costituzione e l’altra che proponeva invece una lettura più dinamica ed evolutiva; la Corte dopo aver in fase iniziale aderito alla prima, adotterà invece la seconda per attribuire un diverso significato all’art. 9 davanti ad un enunciato immodificato. E’ un passaggio forte e molto delicato per qualsiasi ambito giuridico ma lo è ancor di più davanti ad un testo costituzionale per la portata dell’impatto ermeneutico; il confine tra interpretazione quale “atto di conoscenza” ossia quale attività di chiarimento dei contenuti oggettivamente ricavabili e “volontà creatrice” è sottile e il “pericolo”, in questo secondo caso, è quello di «un “far dire” al testo ciò che di per sé non dice o non dice in modo univoco»²⁴ e consegnare così ad un giudice (non eletto) il potere di sostituirsi al legislatore o, come in questo caso, al costituente. Timori che possono aver giustificato l’ipotesi ermeneutica statico-conservativa proposta dalla dottrina²⁵ secondo la quale nell’interpretare il termine “paesaggio” andava ricercato come il suo contenuto si era storicamente determinato ossia come lo si intendeva nella discussione che animava i lavori dell’Assemblea costituente.

Seguendo questo approccio il termine “paesaggio” non poteva che fare riferimento al concetto di “bellezza naturale” così come concepito nella L. 1497 del 1939; questa posizione fu assunta da autorevole dottrina²⁶ che così affermava: «nei testi costituzionali, valutati alla luce dei lavori preparatori, l’espressione paesaggio è da ritenere utilizzata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione – essa stessa di comodo – di bellezze naturali»; da ciò conseguirebbe l’abbinamento concettuale tra paesaggio e bellezze naturali «in un senso che ha di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano».

22 A.SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, 1996, p. 93.

23 *Ivi*, p. 97-98.

24 G.ZAGREBELSKY, V.MARCENO’, *Giustizia costituzionale*, 2012, p. 69.

25 Tale dottrina si richiamava al criterio esegetico della “pietrificazione” (*Versteinerungstheorie*); in argomento A.D’ATENA, *Il completamento dell’ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977*, in *Dir.soc.*, 1978, p. 425.

26 A.M.SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Edil.*, parte II, 1967, pp. 72-73.

Un'altra linea di pensiero suggeriva invece di abbandonare i "retaggi" storici proponendo una interpretazione più aperta ed evoluta del paesaggio che doveva piuttosto essere interpretato quale «*forma del paese*»²⁷; questo approccio interpretativo amplificava l'oggetto della tutela ricomprendendovi la «*forma del territorio creata dalla comunità umana che vi si è insediata, come continua interazione della natura e dell'uomo, come forma dell'ambiente, e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall'uomo, dato che in Italia, quasi dappertutto al di fuori di strettissime aree alpine o marine, non può parlarsi di ambiente naturale senza la presenza umana*»²⁸. Il concetto di paesaggio si espande così ben oltre il criterio estetico arricchendosi di significati intrinseci di implicazioni ambientali e legati al rapporto uomo-ambiente e la sua tutela «*si estende ad ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio*»; mutamento di prospettiva che inciderebbe anche nel significato da attribuire al termine "tutela" contenuto nell'art. 9 che diventerebbe così «*una direzione della costruzione del paesaggio*» e «*pianificazione del mutamento*»²⁹.

Lo spostamento della giurisprudenza verso la posizione più evoluta è l'effetto delle due importanti iniziative legislative prima citate e può essere chiaramente compreso ritornando al decreto Galasso e analizzando l'esito del ricorso promosso da Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Val d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e Bolzano che lo avevano impugnato³⁰. Infatti, dopo alcune precedenti decisioni che potevano già delineare un qualche cambiamento³¹, il superamento del criterio meramente estetico legato alle bellezze naturali diventa più nitido con la sentenza n. 151/1986 che dichiarò l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Nei limiti di quanto interessa, la Corte prese atto del salto qualitativo della *ratio legis* la cui cesura rispetto al passato risultava evidente e chiarita già nelle premesse al percorso argomentativo seguito: era cioè «*necessario considerare che la norma impugnata si discosta[va] nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (legge 29 giugno 1939, n. 1497)*». Difatti, come sopra evidenziato, le c.d. "zone Galasso" imponevano *ex lege* un vincolo su elementi del territorio individuati secondo criteri ambientali (e non estetici) e tale soluzione legislativa non poteva che essere per la Corte conseguenza di un nuovo approccio, fortemente innovativo rispetto al passato: concepire «*una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale*».

La mutata interpretazione del paesaggio risultò solo un primo passo per realizzare un obiettivo che sarà poi molto più rilevante e che, davvero, metterà in crisi qualsiasi lettura testuale dell'art. 9. La sentenza n. 151/1986 "spianò" la strada per un salto interpretativo molto più ampio che andava ben oltre concepire il paesaggio qualcosa di più del solo "bello da vedere": giungere a riconoscere l'ambiente, termine completamente inespresso, un valore costituzionalmente riconosciuto. Per sancire definitivamente questo approdo c'è voluto prima un episodio allarmante nel mondo dei fatti: il disastro di Chernobyl.

27 A.PREDIERI, Voce "Paesaggio", in *Enciclopedia del diritto*, 1981, XXXI, pp. 506 e ss.

28 A.PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amministrativo*, 1970, III, p. 360.

29 A.PREDIERI, Voce "Paesaggio", cit., p. 512.

30 Fu impugnato sia direttamente il D.L. n. 312/85 sia la relativa legge di conversione.

31 Ci si riferisce all'ordinanza n. 184/1983 e alle sentenze nn. 141/72, 210/72, 239/82 e 94/1985; per una loro sintesi v. G.VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 15-16.

La reazione legislativa fu la legge n. 349/86 che ha istituito, in forte ritardo rispetto a molti altri Stati, il Ministero dell'ambiente e disciplinato le associazioni ambientaliste nonché gli istituti giuridici che stanno a monte e a valle della normativa ambientale cioè, rispettivamente, la VIA e il danno ambientale.

Ritenendo l'iniziativa legislativa lesiva delle proprie competenze, le Province di Trento e Bolzano impugnarono alcuni articoli della L. 349/1986; stavolta peraltro le doglianze provinciali per la presenza loro riconosciuta di materie che si intrecciavano con la tutela dell'ambiente erano connotate da una argomentazione aggiuntiva che, almeno in teoria, rafforzava la posizione delle ricorrenti: le Province lamentavano infatti la violazione di numerose materie in cui vantavano (e vantano ancora) una competenza esclusiva e, quindi, dotate di una forza di resistenza maggiore di quelle solo concorrenti reclamabili dalle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117.

La Corte dichiarò infondate tutte le questioni di legittimità sollevate e la decisione fu anche l'occasione per fare il punto sullo "stato dell'arte" della tutela dell'ambiente; difatti la scelta del legislatore italiano di istituire un dicastero dedicato non poteva non essere considerata quale novità di assoluto rilievo e, soprattutto, nonostante "incentivata" dall'incidente di Chernobyl, espressione limpida e concreta di una mutata consapevolezza: tutelare l'ambiente richiedeva un approccio complessivo ed unitario.

Con la sentenza n. 210/1987 la Corte prese atto della portata dell'intervento legislativo; in particolare andava «riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione». L'accentramento verso il nuovo dicastero, a cui venivano trasferite funzioni attribuite sino ad allora ad altri³², risultava chiaro dall'articolo di apertura che ne fissava il compito, decisamente ampio ossia quello di «assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento». Il legislatore, si noti, nemmeno tentò di fornire una definizione di "ambiente" – che per quanto già detto sarebbe stata una "battaglia persa" – ma, in linea con la prospettiva ermeneutica teleologica seguita anche dalla Corte, indicò le finalità da perseguire.

Dalla lettura dell'art. 1 emerge la mancanza di qualsiasi termine esplicitamente dedicato al mondo animale; non ci sono termini quali fauna, animali, biodiversità o ecosistema – e non ci sono in tutto il testo legislativo – ma si parla però di "patrimonio naturale". La Corte, andando oltre quanto necessario per risolvere il giudizio, arricchì la decisione con riflessioni di ampia portata; infatti, dopo aver preso atto della prospettiva da cui si era mosso il legislatore cioè «una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali», aggiunse come quest'ultimo, qualificato in modo forse limitante quale "bene", comprendeva anche «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato

³² Con l'eccezione della tutela del paesaggio che ancora oggi resta di competenza del Ministero della Cultura ed ha una disciplina separata contenuta nel D.Lgs. n. 42/2004; separazione istituzionale che, peraltro, conferma ed alimenta la separazione concettuale tra paesaggio e ambiente che oggi è presente e, in qualche modo, evidenzia la portata dell'attività interpretativa per ampliare l'angusto riferimento testuale dell'originale versione dell'art. 9.

naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni». Ampiezza che giustificava anche l'introduzione del danno ambientale, definito come un «*pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente*». Valori che «*la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione*». In modo ancora più netto della precedente sentenza n. 151/86, con questa decisione la Corte, accompagnando l'intervento legislativo statale, ha conferito all'ambiente una dimensione autonoma e lo ha consacrato quale valore costituzionale da proteggere affidandone la tutela, sotto l'egida dell'art. 9, alla Repubblica.

La sentenza n. 210/1987 sancisce così la definitiva "emancipazione" dell'ambiente dal paesaggio quale valore costituzionale da proteggere; distacco i cui presagi erano in qualche modo già rilevabili nella decisione n. 151/86 ma che vedeva le considerazioni ivi svolte, seppur già evolute verso una prospettiva ecologica più ampia, calate comunque all'interno del contesto paesaggistico; limitazioni argomentative non eccepibili per questa decisione che affronta l'intervento legislativo più ampio che si potesse allora immaginare. Va quindi evidenziato come, nonostante le finalità perseguite dal neonato Ministero dell'ambiente erano prive di riferimenti espliciti al mondo animale, nella sentenza n. 210/87 la Corte ha affermato come il "bene" ambiente ricomprendeva tutte le specie animali o, almeno, quelle che in esso vivono allo stato naturale.

Riepilogando i punti centrali che emergono dalla ricostruzione, le nuove esigenze ecologiche che si manifestano a metà anni '80, si "scontrano" con l'angusto termine "paesaggio" contenuto nell'art. 9; in assenza di una modifica costituzionale l'unico modo che aveva la Corte per accompagnare gli importanti interventi legislativi e andare così incontro alla "modernità" dei nuovi problemi era quella interpretativa; doveva però abbandonare la concezione "pietrificata" dell'art. 9 e così ha fatto. C'era scritto "paesaggio" ma doveva leggersi "ambiente" e, in base alla sentenza n. 210/87, in esso andavano ricomprese, nonostante l'assenza di un riferimento chiaro nel testo della L. n. 349/86, tutte le specie animali (o almeno tutte quelle che in esso vivono allo stato naturale).

4. La riforma del Titolo V: la "materia trasversale" e la possibile tutela in *melius* regionale.

Con la riforma del Titolo V sono molte le novità del nuovo art. 117: come noto gli elenchi diventano due – il primo dedicato alle competenze esclusive statali e il secondo alle materie concorrenti – e si inverte la logica del criterio residuale per cui il non espresso è attribuito alle regioni; con l'art. 117, co. 2, lett. s) la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema viene inserita tra le competenze legislative esclusive statali.

Conferimento che si allontana dall'assetto tendenzialmente "concorrente" che ha caratterizzato il periodo precedente alla riforma del Titolo V; in prima battuta il dato letterale sembrava eliminare qualsiasi spazio legislativo regionale in materia di tutela dell'ambiente. Ma questa lettura interpretativa risulterà sin da subito troppo rigida e la giurisprudenza costituzionale, dando così continuità al filone teleologico ed applicandolo al nuovo testo, ricaverà una soluzione ermeneutica diversa da quella in cui conduceva, *prima facie*, il dato testuale.

Il criterio di attribuzione fissato dall'art. 117, co. della Costituzione è talmente perentorio – lo Stato «*ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie*» – che non permette particolari "spazi di

manovra” ma la stessa risolutezza, lo abbiamo già evidenziato, non si trasferisce al termine a cui la tutela si riferisce: l’ambiente. Non si sfugge cioè alla sua ampiezza ed all’impossibilità di contenerlo in un perimetro oggettivamente riconoscibile; la conseguenza è che anche nel nuovo testo dell’art. 117 è possibile trovare espressioni linguistiche che si intrecciano, si sovrappongono e si connettono con la tutela dell’ambiente; ciò vale sia per le espressioni con cui vengono descritte le materie concorrenti³³ sia per i contenuti desumibili dall’applicazione del criterio residuale.

Con la sentenza n. 407/2002, la prima che affronta un caso ambientale a testo riformato, la Corte chiarirà un aspetto decisivo: la competenza esclusiva statale in tutela dell’ambiente non è in grado di annullare completamente gli spazi legislativi regionali. La Regione Lombardia con la legge n. 19/2001 aveva regolato le modalità di esercizio delle funzioni di controllo sui rischi di incidente rilevante (RIR) in attuazione del D.Lgs. n. 334/1999 che, a sua volta, aveva recepito la Direttiva 96/82/CE. Il Presidente del Consiglio impugnava alcune disposizioni sostenendo che la disciplina regionale era riconducibile a “sicurezza” e “tutela dell’ambiente” per le quali, facendosi forte del novellato testo dell’art. 117, lo Stato vantava una competenza esclusiva. A parere dell’Avvocatura, le norme contestate avrebbero realizzato «effetti innovativi e sarebbero costituzionalmente illegittime, dato che il livello di sicurezza, salvo che non sussistano situazioni ambientali differenti - ciò che non accade nel caso in esame -, dovrebbe essere identico sull’intero territorio nazionale» in quanto una regolazione differenziata a livello regionale avrebbe creato distorsioni alla concorrenza a causa dei maggiori costi introdotti. Tali oneri aggiuntivi si sarebbero manifestati perché la disciplina regionale non era soltanto innovativa ma bensì finalizzata a introdurre una tutela ulteriore rispetto a quella fissata a livello statale. La Regione propose una linea difensiva che si dimostrerà costruttiva; non dedicò sforzi per negare l’attrazione della propria legislazione sul controllo impianti RIR verso gli ambiti esclusivi statali ma invitava a tener conto di un’altra “forza gravitazionale”: l’interferenza di tale attività con altre materie di competenza legislativa concorrente quali governo del territorio, tutela della salute e protezione civile. La posizione della Regione è efficacemente così sintetizzata nella sentenza:

«per numerose materie elencate nell’art. 117 della Costituzione sarebbe difficile stabilire i confini tra competenza statale e regionale e, proprio per questo, occorrerebbe applicare il criterio teleologico e, comunque, riconoscere, come nel caso della protezione ambientale, che la Regione è titolare di competenza legislativa in riferimento ai profili che interessano anche materie di sua competenza, potendo in ogni caso emanare quelle norme che garantiscono una maggiore tutela del bene della salute»

Dopo aver definito “improprio” il riferimento a “sicurezza”, la Corte ha affrontato la questione principale sollevata dal ricorso statale ossia la qualificazione della materia RIR davanti alle nuove coordinate costituzionali giungendo alla seguente conclusione: tutela dell’ambiente non poteva essere considerata una materia in senso stretto³⁴ o in senso tecnico;

³³ Così come nel vecchio testo dell’art. 117 c’erano urbanistica e caccia, in quello novellato le espressioni risultano, ad esempio, tutela della salute, governo del territorio e, nonostante risulterà poi un riferimento più debole, valorizzazione dei beni ambientali.

³⁴ Difatti, nel momento “chiave” della decisione, dopo aver confermato la posizione del ricorrente cioè la riconducibilità della disciplina regionale all’interno del nuovo art. 117, co. 2, lett. s), la Corte puntualizza l’aspetto decisivo che accoglie la tesi sostenuta dalla difesa lombarda: non tutti gli ambiti materiali specificati nelle competenze esclusive statali «possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di

l'inestricabile connessione degli interessi ambientali con altri interessi e competenze non rendeva possibile configurare una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata; la tesi quindi sostenuta dalla difesa lombarda.

Avvalendosi anche di richiami a decisioni precedenti³⁵, la Corte "smaterializzò" l'espressione "tutela dell'ambiente" proponendo un rapporto di subordinazione logica tra le due dimensioni di "valore" e di "materia" e su cui, nei "silenzi" degli artt. 9 e 117 della Costituzione, era stata edificata la giurisprudenza costituzionale prima della riforma del 2001. Com'è stato ricostruito, il filone interpretativo dedicato al primo ha elevato l'ambiente a valore costituzionalmente protetto³⁶, mentre con il secondo matura quella prospettiva ermeneutica teleologica³⁷ che, senza soluzione di continuità, influenzerà anche l'interpretazione del nuovo testo; infatti la Corte, preso atto dell'impossibilità di circoscrivere l'ambito della sua tutela perché «*investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*», conclude come il nuovo riferimento costituzionale delinea piuttosto «*una sorta di materia trasversale*» o finalistica³⁸ «*in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*».

Dopo queste considerazioni valide per tutta la tutela dell'ambiente, la decisione passa a considerare lo specifico caso in trattazione della disciplina RIR; a conferma della natura trasversale della materia, la Corte rileva come essa incida su «*una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche [...] di competenza concorrente delle regioni, i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia*». La Corte dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale affermando come la Regione poteva «*ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il*

materie.

La decisione richiama la sentenza n. 282/2002 in quanto la prima, non dedicata alla tutela dell'ambiente, in cui la Corte individuò la presenza di ambiti materiali specificati nell'art. 117, co. 2 non configurabili come "materie" in senso stretto in quanto piuttosto competenze statali idonee ad investire una pluralità di materie è la sentenza n. 282/2002; A.D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 3, p. 2030 ss; D.MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002*, *ivi*, p. 2034 ss; R.BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Regioni*, n. 6, 2002, p. 1445 ss.; più in generale sulla lettura non materiale della tutela dell'ambiente v. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, 2006 e in precedenza ID, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, n. 1, 2004, p. 176 ss.

35 Sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998.

36 V. *supra* par. 3.

37 V. *supra* par. 2.

38 P.CARETTI, V.BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, cit., p. 5188, dove gli A. osservano come, anche in riferimento alla legislazione precedente la riforma del Titolo V e in particolare nel D.Lgs. 112/1998, «*l'abbandono della concezione che vedeva nell'ambiente una "materia" o "supermateria" (quest'ultima espressione è di A.Predieri) per abbracciare una concezione della protezione ambientale in termini valoriali e finalistici, come una "non materia" (D'Atena) ovvero come "materia trasversale", in grado di attraversare ambiti competenziali diversi quanto a natura, estensione e titolarità, si sia risolta in una evidente "contaminazione" tra la prima e la seconda parte della Costituzione*»; A.MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, 2020, p. 158.

territorio interessati». Ironia della sorte la sentenza, quasi a rafforzare il principio cercando una conferma anche nelle decisioni passate, si chiude con quest'ultimo paragrafo: «*In questo senso, d'altronde, si è già espressa questa Corte, quando in una vicenda analoga, a proposito dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, ha ritenuto non incostituzionale una disciplina regionale "specie a considerare che essa se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti"* (sentenza n. 382 del 1999)». Finale ironico perché poco dopo, con la sentenza n. 307/2003, la Corte affrontò proprio il vaglio di alcune disposizioni regionali in materia di elettrosmog che fissavano limiti più rigorosi di quelli stabiliti a livello nazionale ma decise in senso contrario, "smentendo" quanto affermato con la decisione del 1999. Il caso si presentò alla Corte quando il Presidente del Consiglio impugnò le disposizioni di quattro leggi regionali che fissavano valori-soglia di emissione più bassi di quelli stabiliti a livello statale³⁹. Gli elementi sembravano poter ricondurre la Corte a replicare lo stesso schema di ragionamento della (allora) recentissima sentenza n. 407/2002 per le similitudini riscontrabili: era immediato ed agevole rilevare nella competenza concorrente "tutela della salute" l'ambito materiale che poteva giustificare l'intervento legislativo regionale; nessun dubbio nemmeno sul perseguire una tutela più rigorosa; *last but not least* c'era anche la sentenza del 1999 citata dalla sentenza n. 407/2002. Nonostante questi elementi la Corte decise però diversamente; per spiegare l'apparente forte contraddizione va tenuto conto che nel frattempo, dopo la sentenza del 1999, il Parlamento aveva approvato, poco prima della riforma del Titolo V, la legge n. 36/2001 dedicata all'inquinamento elettromagnetico.

In base anche alla nuova legislazione l'Avvocatura reclamava la competenza esclusiva in materia ex art. 117, co. 2, lett. s); l'argomento non era però decisivo perché la Corte ribadì, confermando la prospettiva interpretativa della sentenza n. 407/2002, che la tutela dell'ambiente «*più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste*».

La Corte proseguì precisando come l'impossibilità di introdurre una tutela *in peius* non escludeva affatto «*la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale*»⁴⁰. Tuttavia, entrando nel merito del caso specifico dell'inquinamento elettromagnetico, valutare se le Regioni potessero o meno stabilire valori-soglia più rigorosi di quelli statali richiedeva una indagine più profonda volta a chiarire «*la ratio di tale fissazione*».

Questa è la premessa concettuale che poi distinguerà la decisione dalla precedente sentenza n. 407/2002; un livello di protezione più rigoroso, realizzato tramite una riduzione dei valori-soglia, sarebbe stato ammissibile se l'unica *ratio legis* era quella di tutelare la salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico; la Corte ricordò come il principio di una maggior tutela da parte del legislatore regionale era già stato riconosciuto nella sentenza n. 407/2002 e, sul piano dei rapporti tra Stati e livello UE, trovava un suo avallo anche nei trattati⁴¹. Tuttavia la Corte rilevò come «*la fissazione di valori-soglia risponde[va] ad una ratio più complessa e articolata*»; nonostante il testo della L. n. 36/2001 risultasse opaco nell'esplicitare

39 Si precisa che le censure statali riguardavano anche aspetti diversi dai valori-soglia che non vengono considerati nel presente contributo in quanto non pertinenti con l'argomento in trattazione.

40 Citando le sentenze nn. 407/2002 e 222/2003.

la trama degli interessi sottesi, fu ritenuto decisivo il disposto dell'art. 4, co. 1, lett. a) che attribuiva allo Stato la determinazione dei limiti di esposizione in funzione del «*preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee*».

Da tale espressione la Corte ritenne che si potevano ricavare almeno due *ratio legis*; all'esigenza di tutelare la salute delle persone dal rischio di effetti negativi causa elettrosmog si contrapponeva anche l'esigenza di «*consentire, anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo, la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali*».

Ai fini della qualificazione della materia, l'interesse alla realizzazione di impianti faceva emergere come la disciplina afferisse anche alle materie concorrenti trasporto dell'energia ed ordinamento della comunicazione, con conseguente vincoli delle Regioni ai principi fondamentali stabiliti a livello statale. Questa pluralità di interessi da bilanciare "convergono" nella fissazione dei limiti di esposizione fissati a livello statale; in altri termini i valori soglia sono espressione di un compromesso tra due esigenze diverse ed opposte; un *trade-off* tra massimizzare la realizzazione di impianti necessari per lo sviluppo del paese e minimizzare le emissioni elettromagnetiche; i valori soglia sono quindi – come li chiama la Corte – dei "punti di equilibrio" che, risultando dalla mediazione di esigenze diverse e contrapposte, non possono essere modificati dalle regioni nemmeno *in melius*. Su tale specifica questione la Corte con la sentenza n. 307/2003 accolse il ricorso statale e aggiunse un ulteriore tassello nel complesso mosaico interpretativo dell'art. 117 della Costituzione; se da un lato la riforma del 2001 non escludeva interventi legislativi regionali *in melius*, dall'altro non sempre questa è ammissibile; se la sentenza n. 407/2002 "apriva" a possibili interventi legislativi regionali, la sentenza n. 307/2003 ridimensionò la portata della precedente ponendo un "freno" ad una incondizionata tutela più rigorosa.

Com'è stato osservato a differenza della disciplina RIR, «*[l]a rilevanza dell'interesse sotteso a questo secondo ordine di esigenze, tali da abbracciare l'intera comunità nazionale, eleva il livello statale quale ambito ottimale di bilanciamento, le cui conseguenti determinazioni sono così insuscettibili di eccezioni e deroghe in sede regionale*»⁴² e, a conferma di come le modifiche costituzionali, se non adeguatamente ponderate, possano risultare inutili, nonostante la formale espunzione dell'interesse nazionale, «*la dimensione degli interessi da soddisfare rappresenta, quale ispirazione del catalogo delle materie abbozzato dall'art. 117 Cost., l'autentico, immanente elemento di discriminazione tra competenze statali e competenze regionali*»⁴³.

In sintesi, nonostante l'analisi della casistica possa presentarsi non agevolmente intelligibile, le coordinate teorico generali sono chiare: prle Regioni, seppur a certe condizioni, possono giungere indirettamente a legiferare *in melius* nella "materia" tutela dell'ambiente.

41 Vedi adesso art. 193 del TFUE del Trattato di Lisbona (ex art. 176 TCE) in base al quale i «*provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione*».

42 Q.CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale. Nota a Corte Cost. n. 307/2003*, in *Regioni*, n. 2/3, 2004, p. 627.

43 *Ivi*, p. 628, con rimando sul punto ad A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. Reg.*, 2001, 565 ss.

5. Il mondo animale davanti alla Corte costituzionale prima della riforma del 2022.

Ripercorsa l'evoluzione interpretativa degli artt. 9 e 117 della Costituzione e tracciato il perimetro concettuale in cui si è mossa la Corte per affrontare la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni nella tutela dell'ambiente *post* riforma del Titolo V⁴⁴, è opportuno adesso portare l'attenzione su alcuni casi in cui il mondo animale era, in qualche modo, "parte" del giudizio.

Si ritiene sufficiente ricordare quattro decisioni che offrono un quadro complessivo sufficientemente chiaro: la sentenza n. 222/2003 dedicata agli animali esotici, la n. 166/2004 sulla sperimentazione animale, la n. 7/2019 inerente la fauna selvatica e la n. 277/2019 in materia di randagismo e di animali da affezione. E' importante già evidenziare come, nonostante l'assenza in Costituzione di un riferimento esplicito agli animali, quando la Corte ha dovuto affrontare la validità di testi normativi dedicati alla loro tutela, ha applicato gli stessi approcci interpretativi elaborati per la tutela dell'ambiente nel suo complesso.

L'adozione di un approccio simmetrico della Corte tra ambiente e mondo animale pone ancora di più in risalto il trattamento differenziato che, adesso, il nuovo art. 9 dedica alla tutela degli animali.

Nel primo caso il contenzioso nasce quando la Regione Marche approvò la L.R. n. 12/2002 con la quale si prevedevano alcuni obblighi sia per i possessori che per i commercianti di animali esotici che andavano, ad esempio, dal comunicare la detenzione, le nuove nascite e i decessi per i primi, all'imposizione di una autorizzazione rilasciata dal comune di svolgimento dell'attività per i secondi. Il Presidente del Consiglio ha impugnato l'intera disciplina perché ritenuta lesiva anche⁴⁵ dell'art. 117 co. 2, lett. s) nonché dei principi fondamentali del D.Lgs. n. 112/98 in relazione alla materia concorrente tutela della salute.

A giudizio del ricorrente, la disciplina regionale si poneva in contrasto con quanto formava già oggetto sul piano internazionale dalla c.d. Convenzione CITES del 1973 dedicata al commercio internazionale di specie animali e vegetali a rischio estinzione⁴⁶ o, per dirla meglio, il cui commercio incontrollato potrebbe minacciare la loro sopravvivenza; ulteriori profili di contrasto emergevano anche sul piano europeo in funzione del regolamento n. 338/97/CE del 1996 e di quello approvato dalla Commissione n. 1808/2001 in quanto anch'essi finalizzati a proteggere flora e fauna tramite controlli sul loro commercio.

Le doglienze statali, che contestavano in radice l'intero intervento normativo, puntavano a ricondurre la disciplina del commercio e della detenzione di fauna esotica (o alloctona) nell'ambito della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza statale esclusiva ex art. 117, co. 2, lett. s), nonché nel campo della profilassi internazionale (lett. q). La difesa regionale, oltre a richiamare la *ratio decidendi* della (allora) recente sentenza n. 407/2002, reclamava la legittimità della propria iniziativa in quanto rispettosa delle prescrizioni statali come dimostravano i numerosi richiami e le c.d. "clausole di salvezza"; inoltre, sul piano delle competenze, riteneva la propria iniziativa espressione della materia concorrente commercio estero e di quelle residuali quali agricoltura, caccia e pesca. Nell'affrontare l'ambito a cui ricondurre la legislazione marchigiana, la Corte non condivise

44 Per una più recente ricognizione delle decisioni della Corte su casi ambientali in v. N.PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, pp. 274-305.

45 Fu invocata anche la lesione della competenza esclusiva ai sensi della lettera q) in profilassi internazionale.

46 La Convenzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, fu ratificata dall'Italia con L. n. 874/95.

la prospettazione del ricorrente nell'attrarla all'interno dei parametri costituzionali invocati perché andavano invero considerate le diverse finalità perseguite dalla convenzione CITES e dalla regolazione europea.

In primis, a differenza di queste ultime, la disciplina marchigiana si occupava solo di fauna e non di flora; in secondo luogo esse puntavano a impedire o limitare il commercio di flora e fauna per frenarne l'abbattimento e la cattura di specie a minaccia di estinzione; dall'analisi del testo legislativo regionale emergeva invece un tratto distintivo che acclarava una diversa finalità perseguita. Infatti ai sensi dell'art. 1 della L.R. Marche n. 12/2002, che specifica l'oggetto della regolazione, gli animali esotici sono «*le specie di mammiferi, uccelli, pesci, rettili, anfibi ed invertebrati non autoctoni nel territorio nazionale o che non hanno colonizzato il territorio medesimo in seguito a fenomeni di espansione naturale*»; la definizione considera quindi animali esotici quelli che non rientrano nelle specie autoctone a prescindere da qualsiasi valutazione di minaccia o estinzione.

E' un distinguo netto e decisivo in quanto porta la Corte a concludere che l'obiettivo prioritariamente perseguito non era tanto quello di disciplinare il commercio di specie esotiche a rischio ma, piuttosto, quello «*di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone*». Inoltre, lungi dal porsi in contrasto con le prescrizioni statali e comunitarie, la legislazione regionale ne presupponeva la loro operatività caratterizzandosi per assumere la natura di «*disciplina aggiuntiva, e non già, per alcuna parte, sostitutiva o modificativa*».

Per quanto interessa, con la sentenza n. 222/2003 la Corte dichiarò infondate le censure statali e la decisione confermò l'*imprinting* teorico della precedente sentenza n. 407/2002; anche ad ammettere la riconducibilità della disciplina regionale in tutela dell'ambiente, l'intreccio inestricabile di questa con altri interessi e competenze non può portare ad escludere ogni intervento regionale; in funzione delle finalità prioritariamente perseguite, la Corte ha ritenuto la legislazione regionale inquadrabile all'interno della materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria che viene ricondotta nella tutela della salute.

Con questa decisione la Corte confermò quindi la possibilità di una tutela regionale in *melius* integrativa di quella statale anche nel mondo animale. Invece, con la successiva sentenza n. 166/2004, la Corte, applicando il principio elaborato nella 307/2003, ha dichiarato incostituzionale una legge regionale sulla sperimentazione animale per scopi scientifici e didattici. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la L.R. Emilia-Romagna n. 20 del 2002 denominata «*Norme contro la vivisezione*» perché, in contrasto con l'art. 117, co. 3, violerebbe sia i principi fondamentali fissati dallo Stato in materia di ricerca scientifica e tutela della salute sia la disciplina comunitaria in materia attuata dal D.Lgs. n. 116/92; in particolare le censure si concentravano sull'art. 2 poiché vietava in modo assoluto le attività ivi indicate in tutto il territorio regionale⁴⁷. La difesa regionale proponeva una tesi un po' azzardata secondo la quale la disciplina sarebbe confluita in una materia di competenza residuale definibile come "rapporto tra uomo e specie animali".

La Corte, in funzione della terminologia utilizzata dal legislatore regionale nonché dell'evoluzione della normativa in materia, ha invece ricondotto la disciplina all'interno della "ricerca scientifica" e ritenuto come la legislazione statale vigente *pro tempore*, ossia il D.Lgs.

⁴⁷ Il co. 1 vietava «*l'allevamento, l'utilizzo e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti a fini di sperimentazione*», mentre il co. 2 vietava «*la vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali, salvo i casi autorizzati dalla Regione [...]*».

n. 116/92, coniugasse «attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dall'ordinamento nazionale che dall'ordinamento comunitario».

Si ripropone quindi il bilanciamento tra interessi diversi: da un lato lo sviluppo della ricerca, dall'altro la massima tutela per gli animali coinvolti nelle sperimentazioni; come per l'inquinamento elettromagnetico soltanto il legislatore statale risulta nella posizione idonea per bilanciare i due interessi confliggenti e lo ha fatto con il D.Lgs. n. 116/92 le cui disposizioni «costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione»; disposizioni pertanto non modificabili dal legislatore regionale neppure in nome di una tutela più rigorosa.

Le due decisioni, che si concludono con esiti opposti, evidenziano come le Regioni disciplinano gli animali (o tentano comunque di farlo) tramite l'esercizio di competenze costituzionalmente riconosciute; *mutatis mutandis* si ripropongono così per il mondo animale le stesse considerazioni sviluppate per la tutela dell'ambiente ossia che le legislazioni regionali giungono comunque ad incidere su tale ambito.

Ancora più emblematico sembra il caso che porta alla sentenza n. 7/2019 dove la Corte ha affrontato la legittimità costituzionale di una legislazione regionale attinente l'attività venatoria⁴⁸. Il ricorso, promosso dal TAR Piemonte, dubitava della legittimità costituzionale di due disposizioni regionali⁴⁹ che rendevano non più cacciabili⁵⁰ nel territorio piemontese alcune specie considerate invece tali dalla legislazione statale, la nota legge quadro n. 157/92. Per cogliere la portata innovativa della soluzione legislativa va ricordato come lo strumento ordinario con cui ogni Regione disciplina l'attività venatoria sul proprio territorio è il calendario venatorio che, ai sensi dell'art. 18, co. 4 della L. n. 157/92 e previa obbligatoria acquisizione del parere ISPRA, deve essere pubblicato ogni anno entro il 15 giugno «con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria»⁵¹.

La disposizione statale non chiariva un aspetto importante: il calendario venatorio poteva (o doveva) essere approvato con provvedimento amministrativo o con legge?

Il silenzio legislativo ha trovato una risposta nella sentenza n. 20 del 2012 quando la questione giunse all'attenzione della Corte che, per quanto interessa, così la risolse: il calendario venatorio non può essere approvato con legge ma solo con atto amministrativo per la "presenza" di una implicita "riserva di amministrazione".

Sulla base anche di tale precedente, il TAR rimettente prospettava due criticità: *in primis*, visto che la disciplina sarebbe stata riconducibile a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema,

48 La sentenza è analizzata più in profondità in questa rivista in G.VIVOLI, *L'autonomia legislativa regionale in materia di caccia nel rispetto degli standard di protezione della fauna*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2020, pp. 391 e ss.

49 Segnatamente l'art. 39, comma 1, della L.R. n. 26/2015, recante «Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015» e l'art. 1, co. 1, della L.R. n. 27/2016 recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)».

50 La prima disposizione vietava di abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*), la seconda di abbattere o catturare i seguenti uccelli: fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*).

51 Art 18, L. n. 57/92.

l'ordinanza dubitava sulla legittimità della decisione di estendere le specie non cacciabili oltre quelle già stabilite nella L. n. 157/92 visto che nessuna disposizione prevedeva esplicitamente tale possibilità.

E' interessante anche ricordare l'ipotesi su cui si basava la censura: la modifica costituzionale del 2001 non poteva non aver inciso anche sulla natura "quadro" della legge n. 157/92; in funzione dei nuovi riferimenti dell'art. 117 della Costituzione, questa non poteva più essere considerata una legge "di principi" quale espressione di una materia concorrente ma sarebbe invece *«divenuta una "legge a contenuto strettamente ambientale", che definisce un "rigido quadro normativo statale" e non tollera più alcuna forma di intervento derogatorio legislativo regionale»*.

Si ripropone quindi, sotto diverse spoglie, la tensione prodotta dalla competenza esclusiva statale in tutela dell'ambiente ma stavolta davanti ad un testo legislativo approvato nel 1992 e mai modificato; la Corte precisò come, con la riforma del 2001, la caccia era diventata materia residuale ma che ciò non determinava l'assenza di vincoli da parte della legislazione regionale che doveva rispettare *«la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi»*; quindi nonostante in tale ambito la riforma del 2001 sembra "copernicana"⁵², il nuovo assetto dell'art. 117 non determina alcun effetto giuridico sul testo normativo precedente.

La Corte coglie l'occasione per effettuare anche un'ampia ricostruzione della disciplina e di propri precedenti⁵³ per poi giungere ad affermare che se *«viene chiamata a pronunciarsi su leggi regionali che, nell'esercizio della competenza residuale, anziché ampliare [...] riducono il numero delle specie cacciabili, in conformità a una specifica tradizione attenta al mantenimento degli esistenti equilibri ecologici, il giudizio non può che concludersi con la dichiarazione di infondatezza della censura prospettata sotto il profilo scrutinato»*.

In sintesi si ripropone lo schema concettuale già noto per la tutela dell'ambiente: legislatore regionale non può derogare i livelli di protezione *in peius* ma, nell'esercizio delle proprie competenze, conserva la possibilità di alzare il livello di tutela. Come secondo motivo del rimettente, la disciplina sarebbe entrata in conflitto con il principio elaborato nella sentenza n. 20/2012 che non consentirebbe alle Regioni di adottare il calendario venatorio con legge; ed è proprio affrontando questo aspetto che la decisione evidenzia il salto qualitativo dell'iniziativa regionale nonché l'errore in cui cade la doglianza. Infatti le disposizioni impugnate non hanno approvato *«alcun calendario venatorio, bensì hanno introdotto, in via generale e astratta, un divieto di caccia per determinate specie, prescindendo da una specifica stagione venatoria. Esse, pertanto, hanno solo stabilito un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico del calendario venatorio, nonché dei relativi effetti temporanei e contingenti»*. La Regione avrebbe potuto prevedere e riproporre ogni anno nel calendario venatorio i divieti per le specie cacciabili; e in questo caso, coerentemente con la sentenza n. 20/2012, avrebbe potuto approvarlo solo con atto amministrativo. Ma non è

⁵² La legge n. 157/92 fu approvata quale legge quadro e quindi espressione di una materia concorrente; con la riforma del titolo V mutano radicalmente i riferimenti costituzionali: la caccia da materia concorrente diventa residuale e la tutela dell'ambiente da un assetto prossimo alla concorrente diventa esclusiva statale.

⁵³ Nella datata sentenza n. 577 del 1990, all'interno quindi del quadro normativo addirittura previgente alla legge quadro n. 157/92, la Corte stabilì che *«le Regioni e le Province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili»*.

questa la volontà della Regione; la scelta di escludere *sine die* alcune specie da quelle cacciabili è espressione di una valutazione più ampia e rivolta alla preservazione dell'equilibrio ecologico per il futuro.

La portata della decisione rende la fonte legislativa non soltanto legittima ma anche l'unica idonea a stabilire divieti che guardino oltre la contingenza della stagione venatoria; le disposizioni censurate quindi non hanno perseguito l'obiettivo elusivo «*di attrarre alla disciplina legislativa il calendario venatorio, bensì di innalzare, in via generale e astratta, il livello della tutela faunistica*». Così conclude la Corte nel motivare l'infondatezza delle questioni di legittimità: «*[u]na volta riconosciuto che le norme legislative censurate hanno determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia*».

In ordine di tempo si giunge poi alla sentenza n. 277 del 2019 in cui rileva la questione promossa in relazione all'art. 1, co. 1, lett. c), della L.R. Basilicata n. 46 del 2018, secondo cui la Regione, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla L. n. 281/91 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), avrebbe dettato norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione «*al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono*».

L'Avvocatura, in funzione anche del termine "maltrattamento" che richiama fattispecie penali, riteneva tale ambito riconducibile a «*ordine pubblico e sicurezza*» affidato alla competenza esclusiva statale ex art. 117, co. 2, lett. h) della Costituzione.

La Corte dopo aver prima ricordato, in relazione ad altro punto di motivazione della decisione, che la disciplina dettata L. n. 281/1991 «*concerne principalmente la materia dell'assistenza e della polizia veterinaria, ascrivibile alla "tutela della salute"*»⁵⁴ ed osservato la natura di mero indirizzo della disposizione impugnata – perché non individuava l'esercizio di alcuna attività puntuale –, ha poi affermato che le Regioni «*nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale*». Nelle quattro decisioni analizzate trova conferma il fatto che la Corte, nell'affrontare casi che attengono al mondo animale, si è mossa all'interno delle stesse coordinate ermeneutiche utilizzate per la tutela dell'ambiente e riconoscendo, alle stesse condizioni, possibili spazi legislativi regionali. Si può a questo punto tirare le fila delle considerazioni svolte sin qui: quel minuscolo seme linguistico inserito, quasi per caso, nell'art. 9 si è dimostrato di una fecondità inaspettata; le importanti iniziative legislative degli anni '80 sono state avallate dalla Corte costituzionale che ha recepito il nuovo "sentire" ecologico ed interpretato in modo estensivo il termine paesaggio che si è trasformato da ciò che è bello da vedere a ciò che è naturalisticamente rilevante; l'ambiente, termine inespresso nell'art. 9, è diventato così un valore costituzionale che la Repubblica aveva il compito di tutelare.

La natura di ambiente quale valore non viene smarrita neppure dopo che la riforma costituzionale del 2001 ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in tutela

⁵⁴ Già nella sentenza n. 123 del 1992 la Corte aveva ritenuto che la legge n. 281/91 ricadesse nel suo complesso «*nella materia della sanità, ivi compresa l'assistenza e la polizia veterinaria: pur, infatti, in presenza delle finalità generali indicate nell'art. 1, le quali indubbiamente, come rileva l'Avvocatura dello Stato, mirano ad elevare il livello di civiltà della nostra società, non può negarsi che il contenuto oggettivo dei successivi articoli debba essere ricondotto (salvo marginali eccezioni di cui si dirà) alla materia sanitaria lato sensu intesa*»; nel contesto del Titolo V riformato v. sentenza n. 193/2013.

dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, co.1, lett. s). Questa scelta si discostò dal passato in quanto, nel silenzio dell'art. 117 ante riforma e in base ad una interpretazione sulle altre materie in precedenza ivi elencate, la disciplina della tutela dell'ambiente, sempre in via interpretativa, si era assestata su base tendenzialmente concorrente.

Il dato testuale del nuovo art. 117 come riformato nel 2001 sembrava davvero lasciare pochi spazi ai legislatori regionali; e invece la Corte, con la sentenza n. 407/2002, nella prima occasione in cui viene chiamata ad affrontare l'interpretazione della nuova materia esclusiva tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, recupera la lettura valoriale del termine ambiente (stavolta esplicitamente previsto nel testo costituzionale seppur nell'art. 117) per dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri contro alcune disposizioni di una legge lombarda in materia di RIR.

La "trasversalità" della materia risultò un canone interpretativo a favore delle Regioni che conservavano la possibilità di portate avanti iniziative legislative dedicate alla cura di interessi funzionalmente collegati alla protezione dell'ambiente al sussistere di due condizioni necessarie ma non sufficienti: l'esercizio di una competenza legislativa regionale ex art. 117 (concorrente o residuale) e la tutela *in melius*.

Va poi considerato anche il "muro" insormontabile dei c.d. "punti di equilibrio": un "nodo" fissato a livello centrale che lega la pluralità di interessi coinvolti e rende la legislazione statale impermeabile anche a incrementi di protezione "settoriali"⁵⁵. Quanto appena ricostruito è risultato valido per tutta la regolazione afferente la tutela dell'ambiente e, per quanto visto nel presente paragrafo, ha trovato conferma nelle due sentenze analizzate dedicate al mondo animale. E' sulla base di questi elementi "genetici" che si è forgiata l'esperienza costituzionale italiana sulla tutela dell'ambiente; è questa "l'eredità giuridica" che viene consegnata ai lavori preparatori che condurranno poi alla legge costituzionale n. 1 del 2022.

6. La tutela degli animali quale unico elemento divisivo.

Dopo che il testo dell'art. 9 ha assunto il contenuto che risulterà quella definitivo il servizio studi del Senato ha elaborato il 30 giugno 2021 un dossier che così avvertiva⁵⁶:

«Ebbene, potrebbe ritenersi suscettibile di verifica se la disposizione prospettata dal disegno di legge, la quale (entro i principi fondamentali della Costituzione) riserva alla legge "dello Stato" la disciplina dei "modi e forme" della tutela degli animali, si ponga come meramente confermativa dell'intarsio competenziale sopra ricordato, ovvero determini un effetto restrittivo circa l'ambito di possibile residuo intervento normativo regionale».

Verifica "confermativa" che verrà così ribadita anche nel successivo dossier⁵⁷ del 7 febbraio 2022:

«Relativamente al dettato della previsione si valuti l'opportunità di un approfondimento riguardo al riferimento alla legge "dello Stato" nella Parte I della Costituzione e ai possibili riflessi rispetto al

⁵⁵ La dottrina, in riferimento al ruolo della legislazione regionale più rigorosa nella tutela dell'ambiente ha recentemente rilevato «una certa tendenza espansiva della Corte a riconoscere standard [statali] non derogabili (neppure) in melius», v. N.PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 287.

⁵⁶ Il dossier è reperibile sul sito denominato «Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati»; la citazione è a p. 7 ma è utile la lettura delle pp. 5-7.

⁵⁷ Dossier denominato «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

riparto di competenze come definito dall'art. 117 della Costituzione e dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale»⁵⁸.

Approfondimento di cui a quel punto mancavano anche i tempi tecnici visto che il giorno dopo nell'account twitter di Palazzo Chigi si leggeva che l'8 febbraio 2022 era stata una «giornata storica per il Paese che sceglie la via della sostenibilità e della resilienza nell'interesse delle future generazioni», e un lungo applauso a Montecitorio ha seguito i passaggi dell'ultima votazione che si è conclusa con esito “bulgaro”: 468 voti a favore, sei astenuti ed un solo contrario.

Ma come si spiegano i due moniti? In particolare, perché il dossier del giugno 2021, elaborato poco dopo⁵⁹ l'inserimento della riserva di legge statale nell'art. 9, suggeriva di verificare se questa si potesse come “meramente confermativa” dell'intarsio delle competenze legislative?

L'unico spunto utile rilevabile nel dossier del giugno 2021 è il seguente⁶⁰:

«Siffatta formulazione ha costituito un punto di mediazione tra un novero piuttosto articolato di orientamenti quali emersi nella discussione referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, tra i due capi della proposta di inserimento di una tutela degli animali quali “esseri senzienti” (riprendendo una dicitura presente nell'articolo 13 del Trattato di Lisbona dell'Unione europea) o di contro l'opzione di non inserimento alcuno di una previsione circa la tutela gli animali, ritenuta già inclusa appieno nella nozione di ecosistema e biodiversità quale scandita dalla novella.

Si è dunque resa necessaria, nella sede referente, una mediazione tra orientamenti diversificati».

Il dossier non produce però ulteriori elementi idonei a spiegare adeguatamente il senso del “punto di mediazione” trovato; non sembra cioè agevolmente comprensibile perché il risultato possa essere considerato un compromesso tra chi voleva affermare che gli animali sono esseri senzienti e chi voleva evitare un riferimento specifico perché la loro tutela sarebbe già inclusa nelle nozioni di ecosistema e biodiversità⁶¹.

Intanto entrambe le ipotesi, nella loro palese diversità, erano comunque volte a sancire un “principio” che avrebbe trovato nell'art. 9 la sua collocazione naturale; non pare si possa nemmeno discutere infatti sulla natura di principio dell'affermazione dell'inizio del co. 3 in base al quale la Repubblica (e non lo Stato) tutela adesso anche «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

Inoltre va anche considerato come nessuno dei ddl iniziali proponesse per la tutela degli animali di riportare le lancette indietro nel tempo a prima del “compromesso Lussu”: il “ritorno” cioè nell'art. 9 del termine Stato in luogo di Repubblica⁶². Per comprendere il motivo di una previsione che quindi, almeno inizialmente, nessuno pareva richiedere,

⁵⁸ Ivi p. 8.

⁵⁹ Le vicende saranno approfondite nel paragrafo successivo.

⁶⁰ Dossier Servizio studi del Senato n. 396 del 2021, pp. 5-6.

⁶¹ Perplessità sollevate in tempo utile anche da M.CECCHETTI, *Revisione degli artt. 9 e 41*, cit., p. 303-304; l'A., dopo aver ricordato l'apprezzabile intento delle proposte per riconoscere quale valore il rispetto degli animali, prende poi atto che: «Nulla di tutto ciò è rinvenibile nella formulazione, evidentemente “compromissoria”, sulla quale è stata raggiunta – almeno allo stato – la convergenza delle forze politiche rappresentate in Senato. L'enunciato che ci troviamo a esaminare – anche a voler prescindere da ciò che non si è riusciti a prevedere – si limita a stabilire un unico contenuto normativo, ossia una riserva di legge statale per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, rivelandosi, per ciò stesso, palesemente incongruo e comunque inopportuno».

⁶² V. supra par. 2.

occorre attingere⁶³ ai resoconti della Commissione Affari costituzionali del Senato il cui esame in sede referente è iniziato l'8 ottobre 2019 e si è concluso il 19 maggio 2021.

A conferma del disinteresse iniziale su tale aspetto, nella prima versione elaborata dal Comitato ristretto e adottato dalla Commissione come testo base⁶⁴, il primo articolo prevedeva la formulazione del nuovo comma da inserire nell'art. 9 che affidava alla Repubblica il compito di «[t]utela[re] l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; protegge[re] la biodiversità e gli animali»; il secondo articolo indicava invece le modifiche da apportare all'art. 41 e sarà approvata in tale versione.

L'art. 3 era invece dedicato agli animali ma aggiungeva la loro tutela all'interno del catalogo previsto nell'art. 117, co. 2, lett. s) che avrebbe così affidato allo Stato la competenza legislativa esclusiva in «tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e degli animali; tutela dei beni culturali».

In sintesi nel testo base elaborato dal Comitato ristretto non v'era traccia della riserva statale.

Questa versione della riforma aveva sicuramente un pregio: rispettava l'ingegneria della Costituzione; nell'art. 9 venivano inserite solo affermazioni di principio mentre la modifica nell'art. 117 non poteva che, ovviamente, assumere rilievo ai fini della ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni.

In disparte una qualsiasi valutazione sull'opportunità di un tale inserimento "aggiuntivo" nell'art. 117, il rispetto dei "luoghi" costituzionali avrebbe comunque permesso alla novità, ammesso e non concesso che poi potesse essere considerata tale, di inserirsi all'interno delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla Corte⁶⁵ a partire dal 2001.

Nella seduta del 23 marzo 2021 la relatrice Maiorino, nel sottoporre il testo alla Commissione, rileva come su di esso vi sia stato un «un consenso ampio ma non unanime». Più interessante la seduta del 20 aprile 2021 che rende più evidente quale sia il punto divisivo tra le forze politiche e il "peso" dello scontro: in apertura la presidente comunica la presentazione di «circa 245 mila emendamenti, principalmente a firma del senatore Calderoli».

Da considerare che il giorno precedente si erano tenute audizioni informali dove avevano partecipato le categorie economiche coinvolte nell'allevamento animali e nella produzione delle carni. A parere del senatore Augussori dalle audizioni era «emerso come l'inserimento della tutela degli animali debba tenere presente la distinzione tra varie tipologie: da compagnia, da reddito, domestici, selvatici o addirittura nocivi» e invitava ad un ulteriore sforzo proprio sulla

63 Per una sintesi dell'iter dai ddl iniziali sino all'approvazione della legge cost. n. 1 del 2022 v. G.D'ALESSANDRO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 nei lavori preparatori della XVIII legislatura*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2023.

64 Cfr. resoconto sommario n. 230 del 23 marzo 2021 della 1 Commissione sul sito istituzionale del Senato.

65 Tale affermazione non risulta tuttavia pacifica; v. D.CERINI, E.LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2023, p. 51 e ss.; le A., valutando il ddl cost. 212, l'unico che prevedeva tra i progetti iniziali di aggiungere la tutela degli animali in seno all'art. 117, co. 2, lett. s), ritengono che ciò «non avrebbe in alcun modo garantito che la successiva giurisprudenza costituzionale adottasse per questa nuova materia statale i medesimi criteri interpretativi di apertura regionalista già utilizzati per decidere le questioni relative all'ambiente e all'ecosistema»; in altri termini «se la materia fosse stata inserita nell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come era stato proposto, non ci sarebbe stata alcuna certezza che la giurisprudenza costituzionale avrebbe lasciato qualche spazio alla legislazione regionale, neppure se volta a una tutela maggiore di quella predisposta dallo Stato», perché la Corte avrebbe «potuto qualificare la materia come ambito materiale in senso stretto (gli animali in quanto esseri viventi)» distinguendo quindi tale ambito i criteri interpretativi applicati per tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

tutela degli animali *«che si può inserire nella Costituzione ma non nella formulazione proposta: tra gli emendamenti presentati ve ne sono alcuni volti proprio a ricercare una convergenza in tal senso»*.

Anche il senatore Vitale afferma la necessità di rimuovere i riferimenti al mondo animale precisando come non si possa *«rischiare di far fallire l'iter di una riforma costituzionale così importante, auspicata dallo stesso Presidente del Consiglio, sulla base della volontà pregiudiziale di mantenere all'interno del testo, ad ogni costo, la tutela degli animali»*; il senatore Grassi osserva come, peraltro, gli animali *«siano già ricompresi e tutelati negli altri due concetti di biodiversità ed ecosistema: per cui è già possibile tutelarli in tal modo»*. La relatrice Maiorino ritiene *«che il rapporto tra tutela dell'ambiente e trattamento degli animali si ponga proprio con riferimento agli animali da reddito, in particolare per le ripercussioni ambientali degli allevamenti intensivi»*. Il senatore Calderoli, promotore della maggior parte degli emendamenti al testo, si lamenta delle modalità di voto e asserisce come *«non sia stato produttivo per il seguito dell'esame l'aver deciso di votare a maggioranza il testo unificato proposto dalla relatrice»*; ribadisce poi che la tutela degli animali debba essere sì garantita ma *«senza creare difficoltà per interi settori produttivi»*; nello stesso senso la posizione della senatrice Pirovano la quale *«premettendo di nutrire una grande sensibilità personale per il tema della protezione degli animali, rileva come si debba trovare una soluzione non suscettibile di determinare conseguenze pregiudiziali su rilevanti settori economici»*.

Senza entrare nel merito delle diverse posizioni è chiaro come vi sia una distanza siderale sul mondo animale e che, come sottolinea il senatore Perilli, la presentazione di un numero così esorbitante di emendamenti *«è dettato solo dalla volontà di espungere dal testo la tutela degli animali»*.

C'era quindi un'ampia condivisione sugli altri termini inseriti nell'art. 9 e sugli "innesti" nell'art. 41, ma sulla tutela degli animali le posizioni sono talmente distanti che, almeno dai "toni" desumibili dai resoconti, un accordo appare impossibile; del resto, visti gli approdi giurisprudenziali già ricostruiti, aggiungere la tutela dell'ambiente in Costituzione risultava, più che una novità, prendere atto di quanto già da tempo "vivente"; mentre invece, quasi paradossalmente, l'elaborazione era più immatura e sicuramente meno riconoscibile per ciò che vivente lo è davvero.

A sbloccare la situazione giunge il parere della Commissione ambiente⁶⁶; a conferma della tutela animali quale argomento divisivo, nel resoconto sommario del 29 aprile 2021 il sen. Ferrazzi rileva come tra le forze politiche le diversità di vedute si siano concentrate soprattutto su tale tematica; anche la senatrice Gallone evidenzia come le posizioni più diversificate siano emerse proprio *«in particolare con riferimento alla materia della tutela degli animali»*.

I successivi resoconti della Commissione ambiente non riportano altre informazioni utili e si giunge così alla seduta n. 211 del 4 maggio 2021 che esprime parere favorevole al testo unificato con la seguente osservazione: *«all'articolo 1 del citato testo unificato, si valuti l'opportunità di integrare la modifica proposta all'articolo 9 della Costituzione demandando ad una legge dello Stato la disciplina circa i modi e le forme di tutela degli animali»*; la presidente precisa *«che la proposta mira a realizzare un'efficace sintesi politica tra le posizioni espresse dai vari gruppi»*. Il giorno seguente la Commissione Affari costituzionali prende atto del parere della Commissione ambiente e la relatrice Maiorino preannuncia *«la presentazione di un nuovo testo, nel tentativo di individuare un punto di convergenza con tutte le forze politiche»*. Nella seduta del 19 maggio 2021, viene posto ai voti e approvato l'emendamento 1.100 che, accogliendo

⁶⁶ Più precisamente la Commissione è denominata "Territorio, ambiente, beni ambientali".

l'invito della Commissione ambiente, porta la formulazione dell'art. 9 a quella che poi sarà approvata con legge cost. n. 1/2022 e, in parallelo, viene soppresso⁶⁷ l'art. 3 che agiva sull'art. 117. Questo è quindi il momento che sancisce l'inserimento del "corpo estraneo" all'interno dell'art. 9; una mera competenza legislativa cambia forma e viene "teletrasportata" dall'art. 117 all'interno dei principi fondamentali per trovare un punto di mediazione sulla tutela degli animali⁶⁸. Nonostante le approssimazioni informative ricavabili dagli atti disponibili, il quadro sembra potersi comunque delineare in modo sufficientemente chiaro.

Sulla tutela dell'ambiente, nonostante qualche inevitabile diversità tra le forze politiche, l'accordo comunque c'era e il lavoro del Comitato ristretto veniva ritenuto complessivamente soddisfacente; il *punctum dolens* era invece il mondo animale su cui le divergenze erano ampie perché l'affermazione di un vago principio sulla loro tutela suscitava, almeno in alcune forze politiche, timori di ricadute non controllabili nel sistema economico.

L'opportunità di apportare una modifica all'art. 9 giunge poi "lateralmente" tramite il parere fornito in sede consultiva dalla Commissione ambiente; il suggerimento viene accolto dalla Commissione Affari costituzionali e recepito con l'emendamento 1.100 che, vista la distanza delle forze politiche sul mondo animale, individua il Parlamento quale idoneo «luogo di mediazione tra gli interessi in campo».

Ma l'accordo raggiunto sul piano politico⁶⁹ quali conseguenze ha prodotto sul piano del diritto costituzionale? Sul piano del confronto testuale si è passati dall'affidare il compito alla Repubblica di proteggere «la biodiversità e gli animali» ad affermare che, per i secondi, solo la legge dello Stato può disciplinare i modi e le forme della loro tutela; la biodiversità viene invece ricollocata all'interno del primo periodo tra "ambiente" ed "ecosistemi". Dalla lettura dei resoconti si ha la percezione che non è indossando solo le lenti della razionalità e della logica che si può comprendere meglio ciò che è davvero accaduto.

Del resto la tutela dell'ambiente (e degli animali) ha sempre suscitato emozioni forti e spesso contrastanti; sia sufficiente pensare all'attività venatoria e alle posizioni inconciliabili tra cacciatori e associazioni ambientaliste; le prime tappe della regolazione ambientale italiana confermano come questa possa essere mossa più dalle emozioni che dai ragionamenti⁷⁰. E sembra quella dell'emotività la chiave di lettura aggiuntiva da considerare:

67 Nonostante la soppressione dell'art. 3 non fosse stato indicato nel parere della Commissione ambiente è evidente come sia una immediata conseguenza della riserva statale inserita nell'art. 9.

68 Nella seduta in assemblea dell'8 giugno 2021 la senatrice Maiorino, riferendosi al secondo periodo dell'art. 9 afferma che esso «ha ad oggetto la tutela degli animali, attraverso l'introduzione di una riserva di legge statale che ne disciplini forme e modi. Per la prima volta perciò gli animali, già oggetto di tutela da parte del Trattato di Lisbona, assumono rilievo costituzionale. Si è ritenuto, infatti, che la tutela dell'ambiente non potesse considerarsi completa, se non fossero stati inclusi in maniera esplicita anche gli animali, il cui trattamento ha un impatto estremamente rilevante sull'ambiente e sulla salute umana. Riteniamo che il risultato raggiunto sia un grande successo, nonché un passo rivoluzionario. Il punto di sintesi raggiunto in Commissione individua poi correttamente nel Parlamento il luogo di mediazione tra gli interessi in campo».

69 Com'è stato recentemente osservato in riferimento alla mediazione che ha condotto alla formulazione del secondo periodo del co. 3, «si tratta di un punto di sintesi con finalità esclusivamente politiche e non certamente mosso da considerazioni di tipi tecnico-giuridico», v. D.CERINI, E.LAMARQUE, *La tutela degli animali*, cit., p. 55.

70 Che risultasse il termine "animali" a suscitare timori e resistenze sembra dimostrato dal fatto che le potenzialità più interessanti della riforma in termini espansivi o, se si vuole, "riduttivi" sull'attività economica siano da ricercarsi anche negli "interventi chirurgici" in seno all'art. 41; ma nel suo caso, dove le aggiunte al testo fanno riferimento a "salute" e "ambiente" ma non al mondo animale, non si rileva alcuna frizione tra le

il timore, giusto o sbagliato che fosse, che l’inserimento della tutela degli animali quale principio in sé, quindi svincolato da agganci normativi “concreti”, potesse aprire la porta a scenari ecocentrici inarrestabili.

E’ l’incontenibilità dell’affermazione in sé, percepita come potenzialmente inarginabile, a determinare quell’arroccamento su posizione contrarie e intransigenti manifestate “simbolicamente” con la presentazione di una mole sterminata di emendamenti che comunicano un veto o un *diktat*: la riforma costituzionale così non passa.

Oltre ai contenuti della seduta del 20 aprile 2021 della Commissione Affari costituzionali, si ritiene utile riportare anche l’affermazione del senatore La Pietra che, in sede di discussione in assemblea dell’8 giugno, sostenendo l’emendamento 1.204 teso a rimuovere del tutto la riserva di legge statale, prima afferma «*che si tratta di una precisazione superflua, in quanto lo Stato disciplina già con leggi ben precise la tutela degli animali*» ma poi aggiunge, significativamente, come questo sia stato presentato «*non solo perché è superfluo ribadire questo, ma anche perché abbiamo paura che vi sia la volontà di far passare dalla finestra quello che non è passato dalla porta, cioè quel principio quasi radicale di una tutela degli animali a prescindere, che potrebbe portare a sviluppi imprevedibili. Penso in particolare all’allevamento, all’aspetto faunistico e alle attività venatorie*».

L’affermazione, la tutela degli animali “a prescindere”, ha il pregio di svelare perché il dossier n. 396 del 30 giugno 2021 suggeriva di verificare che la soluzione trovata fosse meramente confermativa dell’intarsio legislativo competenziale.

Si giunge infatti ad un punto centrale: non emerge né nei ddl iniziali, né dal primo testo elaborato dal Comitato ristretto, né dalla lettura dei resoconti riportati che fosse la legislazione regionale ad accendere il “timore” sulla tutela degli animali; non emerge niente nemmeno nell’accesa discussione in Commissione affari costituzionali del 20 aprile 2021. E’ questo il motivo che sembra così giustificare il suggerimento dal Dossier n. 396 del giugno 2021: se erano quelle le intenzioni della mediazione perché invitare a verificare se la riserva statale dell’art. 9 si ponesse «*come confermativa dell’intarsio competenziale*»⁷¹?

L’espressione lascia presupporre più un effetto non voluto e non considerato; in altri termini la soluzione trovata sul piano politico non teneva di conto di quanto elaborato dalla Corte costituzionale dopo la riforma del 2001; il dossier sembra avvisare che la formulazione è andata oltre le intenzioni e confligge con il quadro delle competenze legislative perché rende difficile coniugare il dato testuale del secondo periodo dell’art. 9 con quanto elaborato della giurisprudenza costituzionale nell’art. 117.

La sintesi è quindi la seguente: il “timore” che un’affermazione di “principio” potesse impedire di fissare un limite alla tutela degli animali «a prescindere» era l’elemento bloccante; per superare l’*impasse* si media su questo “principio costituzionalmente

forze politiche e il risultato del testo finale è identico a quello proposto del Comitato ristretto; sul fatto che le potenzialità maggiori siano da ricercarsi nell’art. 41, v. R.BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Atti del Convegno “La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente” del 28 gennaio 2022*, p. 85 (contributo pubblicato anche in *Analisi Giuridica dell’Economia*, n. 1, 2022, pp. 7-26) nonché F.DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Atti del Convegno “La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente” del 28 gennaio 2022*, p. 62, secondo l’A., come indica già il titolo del contributo, mentre le modifiche sull’art. 9 hanno natura prevalentemente ricognitiva, le revisioni dell’art. 41 rappresenterebbero invece «*una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economia del nostro Paese*».

⁷¹ Dossier n. 396, p. 7 prima di paventare “effetti restrittivi” sulla normazione regionale.

modificato⁷²: gli animali vengono sì citati ma, a differenza degli altri termini, “ingabbiati” in una riserva di legge statale inserita nell’art. 9.

Per depotenziare le paure di una deriva ecocentrica, con il “declassamento” da Repubblica a Stato si è però, rispetto al passato, ridotto lo spazio legislativo regionale; o almeno questa è la lettura più immediata⁷³ del secondo periodo del nuovo art. 9 co. 3.

7. Le criticità della riserva di legge statale inserita nel nuovo art. 9, co. 3 della Costituzione.

La ricostruzione storico-giuridica aveva lo scopo di evidenziare, nel modo più chiaro possibile, le criticità che pone adesso il nuovo art. 9, co. 3 della Costituzione; abbiamo anche visto come vi sia il dubbio che la soluzione abbia prodotto dei risultati “preterintenzionali”.

La prima considerazione è talmente ovvia che, in vario modo, è stata osservata da quasi tutta la dottrina che ha commentato la riforma: la discutibile scelta di collocare all’interno dell’art. 9 una mera ripartizione di competenza quale appare essere l’affermazione che soltanto «[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Partiamo dal porsi una domanda sul mero piano dell’opportunità: indipendentemente da altre considerazioni costituzionali, perché sarebbe preferibile che soltanto una legge statale possa disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali? Partendo dalla banale considerazione che niente poteva impedire allo Stato, anche prima della riforma del 2022, di approvare qualsiasi legge in tale ambito, gli effetti dell’enunciato sembrano quelle di escludere la legislazione regionale dalla tutela degli animali (*rectius*: dei modi e le forme). Eppure, com’è stato evidenziato nel percorso ricostruttivo, la storia della regolazione ambientale dimostra l’utile apporto delle Regioni sia nella fase iniziale⁷⁴ - per dare risposte “locali” in assenza di discipline statale -, sia nella fase intermedia⁷⁵ di attuazione del vecchio art. 117 - in base a quell’assetto “concorrente” ricordato -, sia, infine, per il possibile esercizio di una tutela *in melius* riconosciuto dalla Corte costituzionale⁷⁶, a certe condizioni, dopo la riforma del Titolo V.

Considerazioni valide sia per la tutela dell’ambiente in generale, sia per il mondo animale⁷⁷. Ma allora, se già anche prima della riforma del 2022, lo Stato poteva approvare

72 La dottrina ha osservato come la tutela degli animali sarebbe stata «“dequotata” da principio costituzionale tout court a istituzione di una riserva di legge dello Stato», v. G.D’ALESSANDRO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022*, cit., p. 3; sul diverso “metro” della riforma tra tutela dell’ambiente e tutela degli animali v. R.BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, Paper del 6 aprile 2022, p. 6, dove osserva che «[l]a tutela degli animali non appare un principio equiparabile alla tutela dell’ambiente (vedi per differenza l’art. 20a della Legge fondamentale tedesca, introdotto nel 1994 e modificato nel 2002 proprio al fine di tutelare espressamente gli animali). Il legislatore costituzionale non ne fa oggetto di tutela diretta ma l’affida al legislatore. Emerge con evidenza, in questo frangente, l’impronta antropocentrica della revisione perché gli animali sono tutelati in funzione degli interessi dell’uomo: ciò deriva anche dalla tecnica normativa prescelta in cui le forme e i modi sono rimessi alla discrezionalità (vincolata) del legislatore».

73 Per perplessità sugli effetti della riserva statale sulle competenze legislative regionali v. R.MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, p. 207.

74 V. *supra* par. 2.

75 *Ibidem*.

76 V. *supra* par. 4.

77 V. *supra* par. 5; sull’inopportunità di una riduzione del ruolo regionale v. D.CERINI, E.LAMARQUE, cit, p. 50; secondo le A. «non sarebbe stato affatto necessario sottrarre alle Regioni la competenza legislativa residuale ed esclusiva sugli animali, data la presenza dell’appena descritto potentissimo spiegamento di titoli

qualsiasi legge a tutela degli animali non derogabile *in peius* dalle Regioni quale “principio fondamentale” realizza l’impedire a quest’ultime di legiferare (anche *in melius*) e perché, se si vuole sostenere la linea ampliativa della riforma, ciò determinerebbe un miglioramento per il mondo animale?

Affrontiamo adesso le criticità dal punto di vista tecnico giuridico: è palese l’interferenza tra l’ultimo periodo dell’art. 9, co. 3 e gli approdi interpretativi elaborati dalla Corte costituzionale nella “materia” tutela dell’ambiente in base al testo dell’art. 117 nella versione post riforma del Titolo V. Rimandando alle ricostruzioni già fatte⁷⁸, gli spazi legislativi riconosciuti dalla Corte alle Regioni entrano adesso in aperto conflitto con il dato testuale del nuovo art. 9, co. 3, aprendosi così uno scenario alquanto incerto⁷⁹: quando la Corte sarà chiamata ad affrontare tale nuovo parametro quali soluzioni interpretative adotterà per stabilire la condizioni di “convivenza” con gli approdi dell’art. 117?

Calando il dubbio in un caso concreto: se la Corte dovesse riaffrontare il caso della legislazione regionale piemontese che ha ridotto le specie cacciabili cosa deciderebbe⁸⁰? Affermare con sicurezza che la decisione sarà la stessa della sentenza n. 7 del 2019 non sembra così scontato⁸¹; l’ultimo periodo del nuovo art. 9, co. 3 non è in fondo una specifica eccezione alla possibile tutela regionale *in melius* per gli animali? E se invece dovesse dichiarare la legge regionale incostituzionale il mondo animale sarebbe più tutelato? E come si giustificerebbe questo risultato all’interno di una riforma costituzionale rivolta a spostare l’asticella almeno un po’ più avanti o, al limite, a mantenerla dov’era già? Va infine

all’intervento dello Stato; ma soprattutto non sarebbe stato neanche opportuno, dato che le Regioni, negli oltre venti anni decorsi dalla riforma costituzionale del 2001, avevano fatto in media un ottimo uso della possibilità, loro attribuita, di dettare norme a tutela degli animali».

78 V. *supra* par. 4 e 5.

79 Tra i motivi che avrebbero reso il nuovo disposto dell’art. 9 incongruo e inopportuno Cecchetti così efficacemente afferma: «anche a voler interpretare – con evidente forzatura – la disposizione non come riserva di legge in senso proprio ma come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva sul modello dell’art. 117, essa si rivelerebbe comunque poco opportuna, in quanto, da un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino ad oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall’altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale; basti considerare che a quest’ultimo, già oggi, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, non manca certo un’ampia serie di titoli di competenza per adottare le normative più adeguate a dare attuazione al principio costituzionale della protezione degli animali», M.CECCHETTI, *Revisione degli artt. 9 e 41*, cit., pp. 304-305; sempre in chiave critica v. D.CERINI, E.LAMARQUE, cit., p. 57: «La lettera dell’attuale art. 9, terzo comma, Cost., in altri termini, se venisse assunta una interpretazione del tutto meccanicistica e avulsa dal contesto e dalle finalità della riforma, sembrerebbe deporre in modo chiaro per un’interpretazione che non lasci alcuno spazio alla legislazione regionale, neppure se maggiormente favorevole agli animali».

80 V. però *infra* par. 8 l’interessante “segnale” della sentenza n. 148 del 2023.

81 Sul punto v. M.CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022, p. 136 dove l’A., riferendosi all’ultimo periodo dell’art. 9, osserva che la nuova competenza legislativa dello Stato «rischia seriamente di compromettere la perdurante ammissibilità di una potestà legislativa che è sempre stata ritenuta pacificamente spettante alle Regioni da un consolidato indirizzo del Giudice delle leggi che affonda le sue radici addirittura in epoca antecedente alla riforma costituzionale del 2001»; e ancora, dopo aver ricordato gli interventi in *melius* regionali sulla specie cacciabili o nel ridurre il periodo venatorio, ribadisce il timore «che possa risultare non particolarmente agevole sostenere che interventi regionali di questo tipo siano riconducibili a un ambito materiale diverso o comunque estraneo a quello della nuova potestà legislativa riservata al legislatore statale e avente ad oggetto, in termini potenzialmente onnicomprensivi, “i modi e le forme di tutela degli animali”, con il rischio, evidentemente paradossale, di escludere la maggior tutela regionale e di conseguire complessivamente risultati di minor protezione».

considerato anche il “contenitore”: la novità è stata inserita in un “luogo” che ha uno spessore giuridico diverso dall’art. 117 ed i “margin di manovra” su quest’ultimo, in termini di modifica, sono molto più ampi di quelli consentiti per i primi dodici articoli. E’ infatti quantomeno più probabile che all’interno di essi – non a caso denominati “Principi fondamentali” – si manifesti la presenza di quegli elementi genetici talmente in simbiosi con la forma Repubblicana che la Corte ha definito supremi.

Le prime decisioni⁸² risalgono agli anni ’70 ma la sentenza più nota è forse la n. 1146/1988 dove la Corte ribadì come la nostra Costituzione «*contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*»; la previsione dell’art. 139, l’unica che esclude esplicitamente da revisione costituzionale la forma repubblicana, non esaurisce quindi le preclusioni alla modifica.

A tale divieto vanno aggiunti anche «*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*». Il “catalogo” è quindi aperto e la Corte aveva già avuto modo di accertare l’assenza di simmetria tra principi supremi e principi fondamentali. Infatti nella successiva sentenza n. 203 del 1989, affrontando il tema

82 La Corte, già negli anni ’70, aveva avvertito la presenza di principi supremi davanti a “minacce” esterne ossia davanti a norme convenzionali (in particolare il Concordato e Trattati europei) o norme internazionali consuetudinarie ex art. 10 della Costituzione», ma anche, negli anni ’80, in tema minoranze linguistiche. In ordine di tempo la questione fu approcciata per la prima volta dopo l’approvazione della L. n. 898/70 sul divorzio quando la Corte si trovò ad affrontare i rapporti tra Costituzione e Concordato in relazione al matrimonio e, per la prima volta, rilevò la presenza di “principi supremi”. In riferimento al Concordato nella sentenza n. 30 del 1971 la Corte considerò che «*giacché esso riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, non può avere forza di negare i principi supremi dell’ordinamento costituzionale dello Stato*». L’argomento si presentò fertile e il principio ribadito anche nelle coeve sentenze n. 31 e 32 del 1977; nella successiva sentenza n. 12/72 fu ribadito come: «*Con le sentenze n. 31 e n. 32 dell’anno 1971 la Corte, nell’ammettere la derogabilità del principio di eguaglianza in quanto venga richiesta dagli impegni concordatari, ha tuttavia statuito che essa trova un limite inderogabile nel rispetto dei principi supremi dell’ordinamento*»; principio ribadito nelle successive sentenze n. 175/73, 1/77, 18/82. Nella sentenza n. 183/1973, esprimendosi in relazione al Trattato CEE reso esecutivo con l’art. 2 della L. 1203/1957, la Corte puntualizzò come le limitazioni di sovranità ex art. 11 della Costituzione non avrebbero potuto concedere agli «*organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana*». In relazione invece alle consuetudini internazionali nella sentenza n. 48/1979 la Corte precisò come l’adeguamento automatico ex art. 10 Cost. «*non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione*»; in quell’occasione il principio fu sancito soltanto per le norme consuetudinarie venute ad esistenza dopo l’entrata in vigore della Costituzione. In riferimento alle minoranze linguistiche in quanto espressione delle garanzie sancite nell’art. 6, nella sentenza n. 312/1983 la Corte ha affermato come essa «*costituisce uno dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale*»; più chiaramente nella successiva sentenza n. 62/92 affrontando il diritto all’uso della lingua materna nell’ambito della comunità di appartenenza, esso viene considerato «*elemento fondamentale di identità culturale e come mezzo primario di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell’esistenza e della continuità del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza etnica*»; in quanto «*aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche*» si collega ai “principi supremi” della Costituzione individuati nella decisione nell’art. 2, perché la lingua è «*elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare*» (Corte cost. n.15/96, n. 159/2009 e 88/2011) e nell’art. 3, perché nel primo comma, sul piano formale, «*stabilisce la pari dignità sociale e l’eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua*» (*ibidem*) mentre nel secondo, sul piano sostanziale, «*prescrive l’adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie*» (*ibidem*).

dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole non universitarie, la Corte individuò il "principio supremo di laicità" dello Stato negli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione.

La decisione ha sancito un passaggio forse scontato ma che merita una puntualizzazione: non c'è corrispondenza tra principi fondamentali e principi supremi nella misura in cui i secondi possono trovare riferimenti costituzionali anche al di fuori dei primi dodici articoli⁸³. Invece la questione inversa, ossia se i principi fondamentali siano *ex se* "supremi", non è mai stata affrontata dalla Corte⁸⁴ perché sinora i primi dodici articoli erano immutati⁸⁵ dal 1948. Adesso ci si può invece almeno porre una domanda proprio in considerazione del "contenitore": la "retrocessione" da Repubblica a Stato nell'ultimo periodo dell'art. 9, co. 3 non potrebbe aver realizzato uno scenario riduttivo dei principi supremi⁸⁶?

Abbiamo visto come sia proprio la natura di ambiente quale valore che informa la lettura interpretativa dell'art. 117 della Costituzione; la "trasversalità" rappresenta cioè il mezzo per consentire, al sussistere di certi presupposti, spazi legislativi regionali *in melius* ma questa si "delinea" per il riconoscimento, assiologicamente e storicamente precedente⁸⁷, di ambiente quale valore ex art. 9.

83 Considera erronea una assimilazione "*sic et simpliciter*" tra principi fondamentali e principi supremi M.CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41*, cit., p. 308.

84 Cfr. G.CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2, 2022, p. 199; l'A., in risposta alle posizioni che ritenevano intoccabili i primi dodici articoli, ha ricordato come «*autorevole dottrina sostiene che i principi fondamentali della Costituzione non sono contenuti dai primi 12 articoli, sia nel senso che vi sono principi fondamentali espressi altrove – uno per tutti: l'art. 139, Cost. – sia nel senso che vi sono articoli nei primi 12 che non possono essere considerati principi fondamentali – uno per tutti l'art. 12, Cost.*»; v. dottrina *ivi* citata in nota 11.

85 Questo almeno sul piano strettamente formale anche se va ricordato l'intervento "esterno" dell'unico articolo della legge cost. n. 1 del 1967 in base al quale l'ultimo comma dell'art. 10 non si applica ai delitti di genocidio.

86 La sentenza n. 94 del 1985 è forse quella in cui la Corte, riferendosi al paesaggio, ha puntualizzato in modo più forte la rilevanza dell'art. 9 e la sua collocazione nei principi fondamentali: questo «*costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarla tra i principi fondamentali dell'ordinamento*»; in relazione al nuovo art. 9 e al suo impatto a livello costituzionale è stato affermato come non «*vi è dubbio, dunque, che la riforma in questione non abbia toccato, in pejus, il nucleo forte del principio fondamentale e non abbia neppure alterato la ratio originaria del precetto. Viceversa, la legge costituzionale n. 1 del 2022 ha operato un ampliamento della tutela costituzionale dei principi lato sensu riferibili al bene ambiente, allineandosi a pieno alle politiche europee e tracciando la strada verso una rinnovata legislazione e giurisprudenza costituzionale*», v. M.LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023, p. 54; l'A. solleva critiche sul co. 3, secondo periodo ma non per un eventuale retrocessione della tutela rispetto al testo previgente, pp. 52-53.

87 Della già analizzata sentenza n. 222/2003 merita di essere riportato quando la Corte così afferma: «*L'ambiente si presenta, in altre parole, come un valore "trasversale", spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente*». Si dirà niente di nuovo ma l'inizio della citazione – che non parla di "materia" – chiarisce in maniera ancora più netta la riflessione della Corte già prospettata nella sentenza n. 407/2022; l'ambiente è prima di tutto un valore; in modo ancora più chiaro come il "tronco" sia l'art. 9 e la trasversalità solo un "ramo" che da esso si genera. Anche nella sentenza n. 7/2019 la Corte, citando la precedente sentenza n. 536/2002, così afferma: «*La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*». Nuovamente emerge la preesistente natura di valore che, già riconosciuto in passato, viene poi "confermato" nell'art. 117.

Ma se prima della riforma la tutela era affidata alla Repubblica e il concetto di ambiente comprendeva anche la tutela degli animali⁸⁸, è difficile sostenere che l'ultimo periodo del nuovo art. 9, co. 3, escludendo gli enti regionali, non sia, in tale ambito, riduttivo rispetto al passato. Si potrebbe dire che mentre il compromesso dell'On. Lussu, a sua insaputa, ha aperto la porta della tutela dell'ambiente alle Regioni, il "punto di mediazione" del 2022 ha chiuso loro, consapevolmente o meno, quella della tutela degli animali. Prendendo la "riduzione" rispetto al passato come un dato⁸⁹, la questione si sposta nel chiedersi se quindi si è davvero violato un principio supremo; si propende per fornire una risposta negativa per almeno due motivi.

Innanzitutto per il fatto, già sottolineato, che non risulta in modo chiaro una volontà politica in tal senso; anzi sembra un effetto indesiderato e non considerato; tuttavia, premesso che le intenzioni del legislatore sono solo uno dei possibili canoni interpretativi, nel momento in cui l'invito ad approfondire viene segnalato nel Dossier di giugno 2021 è anche vero che l'iter prosegue senza tenerne di conto e ciò potrebbe anche essere visto come una sorta di tacito consenso postumo; se non erano quelle le intenzioni volute ci potrebbe essere stata una condivisione politica "sopraggiunta"⁹⁰.

Il secondo motivo sembra più convincente: l'ultimo enunciato dell'art. 9 non sembra possa essere considerato una violazione di alcun principio supremo e, forse, vista la sua formulazione, nemmeno di un principio. Nonostante la sua collocazione improvvida in seno all'art. 9 tra i principi fondamentali, una mera attribuzione di riserva di legge statale non sembra cioè avere una portata in grado di ledere nessun principio, tantomeno "supremo": in prima lettura è una ripartizione di competenza scritta dalla parte sbagliata⁹¹.

88 Questo è un passaggio che non è pacifico; ad esempio v. P.VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE on line*, n. 2, 2022, p. 1111; l'A. ritiene che «la tutela degli animali prima della l. cost. n. 1/2022 non era né prevista esplicitamente né ricavabile implicitamente dalla nostra Carta costituzionale».

89 Punto non pacifico; v. M.OLIVI, *L'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali selvatici*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2022, p. 11 e in D.DI PAOLA, G.TRENTA (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente*, 2023, p. 151; secondo l'A. «non si pone un problema di legittimità della revisione costituzionale perché comunque il legislatore non ha certo sovvertito o modificato nel contenuto essenziale il principio riconducibile all'originario art. 9», pone la questione in relazione alla regolazione UE e internazionale ma escludendola; di tenore diverso invece D.CERINI, E.LAMARQUE, cit., p. 60; le A., nell'argomentare i motivi per cui diventa necessario superare il dato letterale del secondo periodo dell'art. 9, co. 3, ritengono che interpretare la nuova disposizione costituzionale quale norma sul riparto di competenza tra Stato e Regioni che precluderebbe ogni intervento normativo regionale anche *in melius* «avrebbe una conseguenza assurda, perché significherebbe che il legislatore costituzionale, nel momento in cui ha introdotto, all'interno dei principi fondamentali, un nuovo bene degno di tutela, ne ha contemporaneamente ristretto le possibilità di tutela già esistenti. Se così fosse, non solo si tratterebbe di un'operazione incomprensibile, ma addirittura si dovrebbe dire che il legislatore costituzionale sia caduto nella violazione dei limiti impliciti posti alla revisione costituzionale».

90 Va tuttavia ricordato come anche il dossier del 7 febbraio 2022, seppur con una formulazione più generica, suggerisce sempre di valutare l'impatto sulla ripartizione di competenze legislative ex art. 117.

91 v. M.CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41*, cit., p. 304: «si tratta di una riserva di legge che non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute tra i principi fondamentali o nella prima parte della Costituzione, esprimendo bensì, nella sua ratio reale, la ben diversa logica di una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale, la quale avrebbe dovuto (e potuto) trovare la sua più appropriata collocazione "topografica" all'interno dell'art. 117, secondo comma, Cost.»; ritiene che dalla formulazione se ne possano ricavare due principi G.PELAGATTI, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali nella revisione dell'art. 9*, in *Amministrazione in cammino*, 8 luglio 2022.

In conclusione l'ipotesi di riforma dei principi supremi in *peius*, affrontata solo per completezza, non sembra quindi verosimile⁹².

Ritirando un po' le fila: una revisione costituzionale in ottica *green* era doverosa⁹³ perché i vuoti terminologici della Costituzione italiana in riferimento alla tutela dell'ambiente erano veramente anacronistici; il ritardo con cui è stata approvata la legge costituzionale n. 1 del 2022 spiega anche, almeno in parte, come sia risultata prevalentemente ricognitiva del già esistente ma non per questo inutile; il voto "bulgaro" è espressione di un compromesso che, del resto, è elemento imprescindibile di qualsiasi sistema democratico. Tuttavia si è del parere che si debba marcare un distinguo tra la tutela dell'ambiente in generale, dove il giudizio resta nel suo complesso positivo, e la "nicchia" più specifica sul mondo animale dove, invece, le novità risultano insoddisfacenti sia per ciò che non affermano⁹⁴, sia per ciò che affermano. Difatti l'esito finale del testo dell'art. 9, co. 3, a differenza dello spazio costituzionale in cui è inserito, ha smarrito le enunciazioni di principio più significative per gli esseri senzienti non umani⁹⁵; sono state analizzate le motivazioni ed i "timori" per cui si è giunti alla formulazione di quello che si è definito un "principio costituzionalmente modificato".

92 Oltre alla dottrina citata in nota n. 89, in argomento v. su questa rivista F.VARI, *La novella degli artt. 9 e 41 Cost: spunti sistematici tra protezione dell'ambiente e limiti alla revisione costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it.*, n. 3, 2023; lo scritto riprende e amplia le riflessioni formulate dall'A. in *Prime note sulla riforma costituzionale in materia di ambiente*, in A.M.BATTISTI, S.CASSAR, M.C.CATAUDELLA, A.PILEGGI (a cura di), *Il Diritto del lavoro nell'interesse delle nuove generazioni*, Suppl. a n. 11-12/2022 di *Lavoro e Previdenza Oggi*.

93 Peraltro la dottrina ha osservato che con le modifiche apportate alla Costituzione «sembra aver prevalso il partito che configura la tutela dell'ambiente come un "dovere"», v. F.DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Atti del Convegno "La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente" del 28 gennaio 2022*, p. 51; l'A. ricorda in particolare il contributo in tal senso di F.FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 2021, p. 55-69; ma già in precedenza dello stesso A., prendendo spunto dall'art. 2 che richiede alla Repubblica l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, v. Id., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, n. 2, 2002, pp. 215-259.

94 Per una originale prospettiva in "negativo" della riforma dell'art. 9 v. F.FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022; contributo presente anche in D.DI PAOLA, G.TRENTA (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente*, 2023, pp. 254-269.

95 Pienamente condivisibile la posizione, espressa durante l'iter di revisione dell'art. 9, di F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, in *Federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021, «*La riforma prevede poi che sarà la legge a disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali. Non vedo in questa formulazione nessun cambiamento rispetto alla disciplina attuale, esistono già le leggi che si occupano di tutelare gli esseri animali, ma proprio queste leggi fino ad ora non sono state in grado di annoverare gli esseri animali tra i "soggetti" del diritto e non lo fa nemmeno la revisione costituzionale, incapace di concretizzare l'antispecismo giuridico bilanciando gli interessi di esseri viventi appartenenti a specie differenti, ma comunque tutti meritevoli di tutela giuridica. La revisione non ripropone nemmeno la definizione europea di "esseri senzienti" e non modifica la posizione giuridica degli esseri animali, ancora collocati nell'inedita ed umiliante categoria giuridica delle 'res senzienti'. Non si afferma il comune destino ontologico, insomma nulla cambia con l'attuale revisione che anzi compie un passo indietro rispetto all'affermazione del Trattato di Lisbona*»; la stessa A., notoriamente attenta al tema (v. la monografia ID, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, 2005) ha proposto una lettura interpretativa che però non rimuove la debolezza sul piano dei principi; ID, *Animali e Costituzione*, cit., p. 24; l'A., seppur all'interno di una valutazione che non nasconde perplessità, ritiene che sia comunque da «*sottolineare che gli esseri animali entrano nella nostra Costituzione non una, ma ben quattro volte: come animali (tutti), come ambiente di cui fanno innegabilmente parte, come biodiversità che non esiste senza gli animali ed infine quali protagonisti degli ecosistemi*».

L'effetto, che non sembra del tutto voluto nelle intenzioni ma che risulta nel dato testuale, è quello di escludere la legislazione regionale dal disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali. Presupponendo che il secondo periodo dell'art. 9, co. 3 sia frutto di una decisione consapevole, la scelta non convince sul piano dell'opportunità perché la legislazione regionale si è dimostrata, in generale per la tutela dell'ambiente, un buon supplente in caso di mancanza di normativa a livello statale oltre a contribuire ad alzare il livello di tutela anche degli animali.

Per gli argomenti già sviluppati l'enunciato non convince nemmeno sul piano tecnico giuridico perché si pone in chiave problematica con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'art. 117⁹⁶. Inoltre l'analisi delle sentenze della Corte dedicate alla tutela degli animali hanno dimostrato come le Regioni giungono a disciplinare tale ambito tramite l'esercizio di proprie competenze costituzionalmente riconosciute quali ad esempio tutela della salute; anche in questo caso non sembra semplice capire come e quando si applicherà la riserva statale ex art. 9, co. 3 oppure se, come ipotesi estrema, rimarrà una sorta di "guscio vuoto".

Infine la ricostruzione ha evidenziato che il vecchio art. 9, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 210/87, affidava alla Repubblica anche la tutela degli animali⁹⁷ e di come l'interpretazione sull'art. 117 della Corte che ammette spazi legislativi regionali *in melius*, sia una "eco" del valore riconosciuto già nell'art. 9 che assume la natura di preesistente. Quindi se prima la Repubblica già tutelava gli animali e adesso solo la legge statale può disciplinare «*i modi e le forme di tutela degli animali*», in questo specifico ambito l'enunciato ha una portata riduttiva rispetto al passato; si è argomentato come l'inserimento di una mera riserva di legge statale tra i principi fondamentali sia motivo per non considerarla rilevante ai fini della violazione dei principi supremi.

In sintesi in una riforma che non ha niente di rivoluzionario ma che complessivamente può risultare utile per la tutela dell'ambiente in generale, sul tema degli animali il risultato finale non appare poi così soddisfacente: da un lato manca un'affermazione di principio degna di questo nome⁹⁸; inoltre, nonostante le criticità evidenziate in tempo utile sia dalla

96 In modo del tutto condivisibile la dottrina ha osservato come sarebbe stato preferibile affidare sempre alla Repubblica il compito di tutelare gli animali sempre alla Repubblica e demandare «*alla legge – senza precisare se statale o regionale – la previsione dei modi e delle forme della loro tutela*», v. P. VIPIANA, *La protezione degli animali*, cit., p. 1119; quale ipotesi suggeribile ai sostenitori della promozione e della garanzia del rispetto degli animali come esseri senzienti, la dottrina ha considerato anche quella di «*inserire una nuova materia "tutela degli animali" tra quelle di competenza legislativa concorrente. L'operazione, tra l'altro, avrebbe creato una significativa analogia con la materia «tutela della salute» umana, che alla quale la nuova materia "tutela degli animali" avrebbe potuto anche essere accostata come materia immediatamente successiva nell'elenco dell'art. 117, terzo comma, Cost.*», v. D.CERINI, E.LAMARQUE, *La tutela degli animali*, cit., p. 53 in nota 50.

97 O almeno, al di là della giurisprudenza costituzionale, l'interpretazione che nel concetto di ambiente vi si potesse comprendere anche gli altri esseri viventi non umani appare una ipotesi ragionevole e proponibile.

98 Sul diverso "metro" della riforma tra tutela dell'ambiente e tutela degli animali v. R.BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, Paper del 6 aprile 2022, p. 6, dove osserva che «*[l]a tutela degli animali non appare un principio equiparabile alla tutela dell'ambiente (vedi per differenza l'art. 20a della Legge fondamentale tedesca, introdotto nel 1994 e modificato nel 2002 proprio al fine di tutelare espressamente gli animali). Il legislatore costituzionale non ne fa oggetto di tutela diretta ma l'affida al legislatore. Emerge con evidenza, in questo frangente, l'impronta antropocentrica della revisione perché gli animali sono tutelati in funzione degli interessi dell'uomo: ciò deriva anche dalla tecnica normativa prescelta in cui le forme e i modi sono rimessi alla discrezionalità (vincolata) del legislatore*».

dottrina⁹⁹ che dai dossier parlamentari¹⁰⁰, è stato introdotto un “corpo estraneo” nell’art. 9 discutibile sia sul piano dell’opportunità che sul piano tecnico-giuridico; per di più, con la sensazione che gli effetti riduttivi o incoerenti siano quasi una “esternalità” non voluta dalle forze politiche che, pur di giungere in fondo all’iter, hanno poi rinunciato a farsi carico del problema.

8. I primi segnali della giurisprudenza.

A questo punto il compito di “quadrare” questo “cerchio” interpretativo non può che essere di competenza della giurisprudenza costituzionale (ma non solo) che, del resto, non è certo nuova a ricavare soluzioni ermeneutiche non scontate proprio per tutelare l’ambiente: la Corte lo ha riconosciuto quale valore costituzionalmente protetto – anche se non c’era scritto nell’art. 9 – e la sua tutela è di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, co. 2, lett. s) ma senza che questo possa escludere spazi regionali.

Da una rapida verifica sulle decisioni post riforma del 2022, al momento, la Corte non ha ancora avuto occasione di affrontare direttamente la questione dell’art. 9, co. 3; nei ricorsi promossi prima della riforma su questioni di legittimità costituzionale afferenti l’attività venatoria, questa si è mossa sempre all’interno delle stesse logiche precedenti¹⁰¹; lo stesso vale per il periodo successivo¹⁰².

Merita invece di essere evidenziato un passaggio della sentenza n. 148 del 2023 che trae origine da un ricorso del Tar Veneto per una doglianza sulle modalità di approvazione del piano faunistico-regionale del periodo 2022-2027; la Corte, quale premessa alla decisione, ricostruisce il quadro delle competenze legislative sulla protezione della fauna.

In primis riconferma le coordinate generali note: la materia caccia è residuale regionale ma ciò non fa venir meno il rispetto delle disposizioni della L. 157/92 che sono poste «a salvaguardia dell’ambiente e dell’ecosistema»; il legislatore regionale non può stabilire regole *in peius* ma può invece alzare il livello di tutela.

A quest’ultima affermazione, che non era poi così scontata, la decisione aggiunge un ulteriore passaggio: «Questa Corte, in proposito, ha anche affermato che qualora le norme legislative regionali censurate abbiano “determinato l’effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest’ambito di maggiore protezione faunistica, del

99 Limpidamente M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41*, cit., pp. 303-305.

100 Vedi *supra* par. 6; suggerimenti tecnici giunti in modo «*probabilmente troppo garbato*», D.CERINI, E.LAMARQUE, cit., p. 54.

101 Nella sentenza n. 69 del 2022 ha ritenuto illegittima una disposizione ligure perché abbassava il livello di tutela In particolare prevedendo la prevista dilatazione dei termini di cacciabilità alcune specie contrasta con il periodo di “pacificazione venatoria” che, finalizzato alla riproduzione, non può che essere continuativo; la durata del periodo di caccia può quindi essere fissato soltanto a livello statale e «le Regioni non possono allungarlo, né frammentarlo, con recuperi successivi alla sua data finale, senza incorrere in un abbassamento degli standard di tutela prescritti dalla legislazione nazionale»; nella 114 del 2022 ha rigettato il ricorso promosso dalla Regione Campania nella parte in cui contestava le disposizioni statali che istituivano presso il MITE (ora MASE) il Fondo per il recupero della fauna selvatica a sostegno dell’attività delle sole associazioni ambientaliste riconosciute ex art. 13 della L. n. 349/86; la ricorrente lamentava una lesione delle competenze legislative residuali in materia di caccia nonché degli artt. 3 e 97 Cost. perché tale limitazione soggettiva avrebbe determinato una irragionevole disparità di trattamento con riverberi sul buon andamento e sul corretto funzionamento dell’amministrazione; niente da segnalare neppure nella 126/2022.

102 Niente da segnalare neppure nelle sentenze n. 254 del 2022 (sempre sull’attività venatoria il cui ricorso viene promosso dal Tar Lombardia a testo costituzionale riformato) e n. 121 del 2023.

tutto legittimamente si sia esplicata la potestà legislativa residuale in materia di caccia” (sentenza n. 7 del 2019)».

Questo “ripasso” generale sugli approdi noti ed il richiamo specifico alla sentenza n. 7 del 2019 avrebbero un sapore meramente pleonastico a Costituzione invariata ma che possono essere invece letti come “segnali” di continuità con le coordinate generali del passato che non vengono incise dal contenuto dell’art. 9, co. 3. E’ infatti interessante notare come la sentenza n. 148 del 2023 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della L.R. Veneto n. 2 del 2022 perché la Regione aveva approvato con legge il piano faunistico-venatorio; la decisione risulta quindi applicazione dello stesso principio elaborato dalla Corte nella sentenza n. 20 del 2012 sul calendario venatorio: esiste una riserva amministrazione e l’approvazione con legge regionale – piuttosto che con provvedimento amministrativo – configura un abbassamento del livello di tutela¹⁰³.

Ma se la Regione aveva regolato *in peius* la Corte avrebbe potuto chiudere la decisione senza aggiungere altro; non c’era quindi alcun motivo né di rievocare la possibile tutela *in melius* né, tantomeno, di citare la sentenza n. 7 del 2019. E’ ovviamente poco ma può essere visto come un segnale “indiretto”: nell’attività venatoria tutto resta come prima; come se la riserva di legge statale dell’art. 9, co. 3 non avesse rilievo. Più diretto quanto giunto dalla giurisprudenza amministrativa mossa dal tragico caso del *runner* deceduto a causa del suo fatale incontro con un’orsa bruna. In una serie di ordinanze¹⁰⁴, la terza sezione del Consiglio di Stato ha accolto gli appelli cautelari promossi da associazioni animaliste e, in riforma delle ordinanze appellate, ha sospeso i provvedimenti impugnati in primo grado con i quali se ne autorizzava l’abbattimento; le ordinanze affermano che, diversamente da quanto ritenuto dai giudici di *prime cure*, nell’adozione delle misure si doveva tener conto della loro gradualità e che tale interpretazione sarebbe «l’unica compatibile con la modifica costituzionale del comma 2 dell’art. 9 della Costituzione»¹⁰⁵.

Così poi prosegue l’ordinanza riferendosi all’art. 9:

«Essendo stato collocato tra i principi fondamentali[i] della Repubblica, secondo l’insegnamento della sentenza 15 dicembre 1988 n. 1146 resa dalla Corte Costituzionale, 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*”».

Senza entrare nel merito della complessa e delicata vicenda né della decisione presa ci limitiamo a qualche breve considerazione finale sul passaggio riportato.

L’ordinanza afferma una corrispondenza biunivoca tra principi fondamentali – cioè i primi dodici articoli – e principi supremi che non risulta nella sentenza n. 1146/1988 citata; la Corte affermò infatti che la «*Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi*» e non che i principi fondamentali siano supremi; come abbiamo ricordato la Corte ha semmai chiarito

103 V. *supra* par. 5.

104 V. ad esempio ord. n. 2918 del 14 luglio 2023.

105 Il riferimento nell’ordinanza al co. 2 è errato in quanto è rimasto invariato; nell’art. 9 è stato inserito il co. 3.

che questi ultimi possono rilevarsi anche al di fuori dei principi fondamentali¹⁰⁶. Questa precisazione senza l'ultimo periodo dell'art. 9 co. 3 sarebbe del tutto superflua; ma la premessa del Consiglio di Stato – che dà rilievo alla “collocazione” dell'articolo 9 tra i principi fondamentali –, se fosse vera, schiuderebbe la porta proprio a quella ipotesi che questo contributo ha affrontato solo per completezza argomentativa ma ritenuta inverosimile ossia una violazione dei principi supremi.

Le ordinanze citano infatti tutto l'art. 9, co. 3, senza distinguere tra il primo e il secondo periodo; come se cioè dalla loro lettura complessiva e sinergica si potesse ricavare un “principio animalista”¹⁰⁷; ma se sul primo periodo, lo ribadiamo, *nulla quaestio*, sul secondo valgono invece le osservazioni già fatte sul suo contenuto strettamente competenziale e non elevabile a “principio” che esclude, *a fortiori*, una qualsiasi violazione di quelli supremi.

Ma se si parte dal presupposto che qualsiasi enunciato compreso nei principi fondamentali è anche supremo (così affermano le ordinanze cautelari) allora la domanda che ci siamo posti, ossia se la “retrocessione” da Repubblica a Stato nell'ultimo periodo dell'art. 9, co. 3 possa aver rilievo ai fini dei principi supremi, si ripropone con maggior vigore. Nonostante su tale punto l'ordinanza sembra quindi eccedere, la decisione del Consiglio di Stato conferma però come vada distinta la critica sul testo dell'art. 9, co. 3 come esce dalla riforma, dagli scenari interpretativi che la giurisprudenza potrà ricavare: le insufficienze e le incoerenze del primo sul mondo animale possono non aiutare la seconda nel decidere ma non essere determinanti nel superare l'interpretazione letterale più immediata che, impedendo qualsiasi legislazione regionale, finirebbe per “rinchiuderlo”, inutilmente, in una “riserva statale”. Posto che dalla ricostruzione è emerso come il dato letterale sembra anche un effetto non voluto e non considerato le strade, non alternative ma sinergiche, che la giurisprudenza potrà seguire per armonizzare il dettato del secondo periodo dell'art. 9, co. 3 sono di vario genere.

Si potrà agire internamente alla disposizione riducendone al minimo la portata applicativa e lo spazio di azione, dando cioè rilievo al fatto che la riserva di legge statale vale soltanto per “i modi e le forme”; in secondo luogo, seguendo una linea che sembra però porsi in aperto contrasto con il dato letterale dell'enunciato, se ne potrà fornire una diversa interpretazione mettendone in discussione la stessa natura di disposizione volta ad attribuire una competenza legislativa¹⁰⁸; la terza possibilità è quella invece di puntare sull'attrazione

¹⁰⁶ V. anche nota 82.

¹⁰⁷ Posizione sostenuta da D.GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, in *DPCE on line*, n. sp-2, 2023, pp. 857-875; in particolare l'A. considera la novità più importante dell'art. 9 sia costituita proprio «dall'introduzione, tra i principi fondamentali della Costituzione, del principio animalista, poiché il principio ambientalista, o di tutela dell'ambiente, pure oggi esplicitato, era da tempo stato identificato dalla dottrina e dalla giurisprudenza quale derivazione del principio paesaggistico, già presente accanto al principio storico-culturale nel secondo comma del citato art. 9», (pp. 857-858) e che esso sia declinato «sotto due profili: in primis, con la protezione della biodiversità e degli ecosistemi, significativamente ancorata all'“interesse delle future generazioni” (altra importante novità costituzionale), quindi affidando alla legge dello Stato la disciplina delle modalità di tutela degli animali» (pp.859-860); sulla diversità di una prospettiva ambientalista e animalista e nel senso di distinguere la tutela degli animali dalle altre “espressioni” ambientali v. M.OLIVI, L'art. 9 della Costituzione, cit. p. 6 e ss., in D.DI PAOLA, G.TRENTA (a cura di), cit., pp. 146-148.

¹⁰⁸ Questa sembra l'ipotesi suggerita dalla dottrina; v. D.CERINI, E.LAMARQUE, cit., p. 61; le A. ritengono quale conclusione obbligata che il secondo periodo dell'art. 9, co. 3 «non contiene – o, meglio, non può dirsi che contenga, pena l'esito del tutto irragionevole dell'attività interpretativa – una norma sulla distribuzione del potere normativo né tra fonti primarie e secondarie, né tra legge statale e legge regionale»; al fine di evitare esiti incongrui e irragionevoli la A. propongono di considerarlo quale «disposizione che indica al legislatore

gravitazionale degli altri interessi che inevitabilmente afferiscono al mondo animale e per i quali le Regioni, oltre a fruire legittimamente degli spazi legislativi garantiti loro dall'art. 117, potrebbero continuare a reclamare quanto riconosciuto loro dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della tutela *in melius*.

*statale la direzione da percorrere, senza con questo escludere che i legislatori regionali o gli organi della pubblica amministrazione seguano la medesima direzione. In questo senso, si può dire che il terzo comma, secondo periodo, dell'art. 9 Cost. non contiene altro che un pressante invito – il verbo all'indicativo è come sempre da intendere in senso prescrittivo – specificamente rivolto al legislatore statale a dare concreta attuazione al nuovo principio fondamentale oggi contenuto nel testo della Costituzione, e quindi dotato della forza del diritto positivo di rango più elevato»; con il risultato che niente sarebbe quindi mutato rispetto al passato né nel rapporto tra fonti primarie e secondarie né per il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, pp. 61-62; le A. ricavano una conferma dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma; pp. 62 -63; secondo una prospettiva che appare più sinergica rispetto alle modalità descritte nel contributo sempre volta a superare l'irrigidimento del riparto di competenze legislative derivante dall'interpretazione letterale del secondo periodo dell'art. 9, co. 3 v. G.PELAGATTI, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali*, cit., p. 8; l'A. ritiene «ragionevole attribuire alla disposizione in questione una diversa portata, per cui la riserva alla competenza legislativa dello Stato dei modi e delle forme di tutela s'intende come riferita alla determinazione degli standards minimi di protezione animale che vincolano l'esercizio delle competenze regionali, senza tuttavia escluderle in senso migliorativo»; secondo questa prospettiva la riserva di legge statale darebbe «veste unitaria a competenze che sono già ad esso riconosciute, sia in via esclusiva (nel caso della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" – art. 117, 2° comma, lett. s), sia tra le materie di legislazione concorrente – la tutela della salute, art. 117, 3° comma, cui è ascrivibile l'assistenza e la polizia veterinaria».*