

LA RISERVA DI LEGGE A TUTELA DEGLI ANIMALI NEL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI*

di Franco Sicuro**

Sommario. 1. Perimetrazione delle riflessioni. – 2. L'art. 9, c. 3, Cost. e il riferimento allo Stato nella più complessa organizzazione repubblicana. – 3. La riserva di legge statale all'interno dei «Principi fondamentali». – 4. Il nuovo articolo 9 della Costituzione e la (re-)interpretazione adeguatrice della legislazione vigente in materia di tutela degli animali. – 5. Uno sguardo alla giurisprudenza (non solo) costituzionale successiva all'introduzione del nuovo art. 9, c. 3, Cost. – 6. La modifica costituzionale e la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni a Statuto speciale.

45

1. Perimetrazione delle riflessioni. All'interno di una Repubblica (ri-)«fondata sull'ambiente»¹, il novellato art. 9, c. 3 Cost. attribuisce alla legge dello Stato il compito di stabilire «i modi e le forme di tutela degli animali», così da colmare una formale «lacuna»² della Carta repubblicana³.

Sebbene il legislatore costituzionale non abbia espressamente riconosciuto gli animali quali esseri senzienti⁴, né abbia declinato la loro protezione alla stregua di un «principio

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bari Aldo Moro.

¹ Così come la definisce A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 783, individuando in essa «la chiave di lettura per comprendere il senso complessivo della revisione, se si vuole prendere sul serio la codificazione, tra i principi fondamentali, dei valori ambientali, tra cui l'interesse delle future generazioni e la tutela degli animali».

² Problematica alquanto complessa, quest'ultima, su cui ragiona R.G. Rodio, *Alcune riflessioni su anomalie, lacune e limiti dell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, 1, 2019, 136 ss.

³ Come ha evidenziato S. Grassi, *La tutela degli animali nella prospettiva della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, Milano, 2012, 309-312, la tutela degli animali aveva però già assunto rilevanza costituzionale «nell'ambito della visione unitaria dell'ambiente e dell'ecosistema» alimentata dal giudice delle leggi. E tanto, a partire almeno dalla sentenza n. 210 del 1987, in cui la Corte costituzionale ha inteso il «bene ambientale» comprensivo de «da 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 naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni» (*cons. in dir.* n. 4.2).

⁴ Nell'alveo di quanto stabilisce – seppure in senso alquanto compromissorio – l'art. 13 TFUE, a norma del quale, «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda in particolare i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Come si evince dal suo tenore letterale, tale disposizione non attribuisce una competenza propria all'Unione, limitandosi ad intersecare, attraverso il «benessere degli animali», un più ampio complesso di politiche europee. Intorno a tale articolo si è poi sviluppato, sempre a livello europeo (e, segnatamente, nella giurisprudenza della CGUE), un orientamento interpretativo di certo non lineare, anch'esso forse eccessivamente refrattario a concretamente bilanciare il benessere animale con le tradizioni culturali e religiose degli Stati membri, soprattutto in tema di macellazioni c.d. rituali. Per averne contezza, si veda T.M. Moschetta, *La tutela del benessere degli animali: principio*

equiparabile alla tutela dell'ambiente»⁵, la previsione di una riserva di legge statale sulle modalità di tutela degli animali è parsa aver determinato la «stabilizzazione dei punti più avanzati dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale avvenuta nell'ambito in questione»⁶, rafforzando la competenza esclusiva dello Stato nella protezione degli animali «come parte dell'ambiente»⁷.

La previsione costituzionale della tutela degli animali può implicare sia un'indagine intorno ai diritti «degli» o «per» gli esseri senzienti non umani⁸, sia sull'opportunità di scorgere in essi soggetti di diritto; problematiche aventi, entrambe, una sicura rilevanza nell'ambito della «domanda di cura costituzionale per l'ambiente»⁹ intercettata dai gruppi parlamentari della XVIII Legislatura¹⁰. Ai fini del presente contributo, però, qualsiasi discorso sulla senzietà

di non discriminazione e bilanciamento tra valori, in E. Battelli, M. Lottini, G. Spoto, E.M. Incutti (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, Roma, 2022, 39-53.

⁵ R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it – Paper*, 6 aprile 2022, 6. E tanto, secondo l'A., testimonierebbe «l'impronta antropocentrica della revisione perché gli animali sono tutelati in funzione degli interessi dell'uomo: ciò deriva dalla tecnica normativa prescelta in cui le forme e i modi sono rimessi alla discrezionalità (vincolata) del legislatore».

⁶ A. Valastro, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, 271. In questa prospettiva, per quanto critico rispetto alla collocazione della tutela degli animali nell'art. 9 Cost., A. Vuolo, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali*, in *PasSaggi costituzionali*, 1, 2022, 44, ritiene «molto problematico per il legislatore ordinario rivedere in *peius* la normativa finora elaborata per la protezione degli esseri animali: si tratta in altri termini di un livello minimo di tutela pressoché intangibile».

⁷ S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 227, il quale evidenzia come, a seguito della revisione costituzionale, tale «palese intenzione di rafforzare la competenza esclusiva statale, anche e soprattutto nel settore della disciplina a tutela della fauna come parte dell'ambiente», «vale anche nei confronti delle regioni a Statuto speciale». La rilevanza costituzionale dell'ambiente era già stata evidenziata da numerosi studi della dottrina, tra cui si veda F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005.

⁸ Il riferimento ai diritti potendo, peraltro, rivelarsi quale mera «rifrazione retorica» della soggettività giuridica umana, «creata in funzione della rappresentazione e [...] gestione di interessi umani». Così, G. Pelagatti, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali nella revisione dell'art. 9*, in *Amministrazioneincammino.it*, 8 luglio 2022, 4. Su tali aspetti, si veda *amplius* F. Rescigno, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005. Il «rapporto fra costituzionalismo e diritti degli animali» è indagato anche da G. Gemma, *Costituzione e tutela degli animali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 aprile 2004, 1-3, il quale ritiene che «il costituzionalismo conduca sì alla configurazione di diritti degli animali, ma non in termini tali da comportare uno status costituzionale di parità fra specie umana ed altre».

⁹ Q. Camerlengo, *Ambiente e Costituzione: speranza e disincanto*, in *PasSaggi costituzionali*, 1, 2022, 14, il quale però non si dice «ottimista» sulla possibilità che «questa riforma costituzionale» determini «una coraggiosa e netta virata ecologista delle nostre istituzioni repubblicane». Secondo l'A., infatti, occorrerebbe «rivedere la stessa matrice di legittimazione del potere», da reindirizzare in senso «naturale» al fine di «una reinterpretazione in chiave ecologica della democrazia e dei suoi elementi costitutivi: pluralismo, partecipazione, coesione sociale». Su questi temi, dello stesso A. cfr. *amplius* Id., *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, 2020.

¹⁰ In particolare, come evidenzia M.S. D'Alessandro, *La tutela degli animali nel dibattito parlamentare sulle proposte di modifica della Costituzione nella XVIII legislatura*, in E. Battelli, M. Lottini, G. Spoto, E.M. Incutti (a cura di), *Nuovi orizzonti*, cit., 82, nt. 6, le senatrici De Petris, Cirinnà e Giammanco, firmatrici dei disegni di legge di revisione costituzionale A.S. 83 (De Petris) e A.S. 212 (De Petris, Cirinnà e Giammanco), appartenevano tutte all'intergruppo parlamentare per i diritti degli animali, a dimostrazione della diffusa trasversalità della volontà riformatrice. Ed infatti, come ha evidenziato A. Gusmai, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in *Forum Costituzionale*, 1, 2021, 43-44, gli intergruppi parlamentari sono «associazioni trasversali di deputati e senatori appartenenti, a loro volta, ad una pluralità di gruppi politici regolarmente costituiti», i quali si aggregano «informalmente» in Parlamento «al fine di orientare la produzione normativa verso particolari interessi», di volta in volta rimodulati. Come però non manca di precisare l'A., sarebbe necessario formalizzare, mediante la predisposizione di un registro pubblico, la presenza degli

animale resterà sullo sfondo, pur nella consapevolezza che, tra i primi commentatori della revisione costituzionale, non è mancato chi ha rinvenuto in essa «una sorta di principio inespresso del nostro ordinamento»¹¹ e nella formulazione del nuovo art. 9, c. 3, Cost. l'«implicito riconoscimento normativo» degli animali «come esseri senzienti»¹².

Le riflessioni che seguono saranno, invece, incentrate sulla previsione di una riserva di legge statale all'interno dei «Principi fondamentali» della Carta repubblicana e sul conseguente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di tutela degli animali.

2. L'art. 9, c. 3, Cost. e il riferimento allo Stato nella più complessa organizzazione repubblicana. Sin dalla sua genesi, l'art. 9 Cost. ha rappresentato uno dei «duoghi» della Carta repubblicana in cui più acceso si è fatto lo «scontro» fra statalisti e regionalisti¹³. I primi, interessati ad accentrare nello Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione; i secondi ad attribuirlo alla competenza concorrente delle Regioni. Com'è noto, fu l'emendamento presentato dall'on. Emilio Lussu a risolvere la controversia, sostituendo il termine Stato – originariamente previsto dalla Costituente come riferimento normativo della suddetta tutela – con quello più ampio di Repubblica¹⁴.

Una simile contesa sembra oggi rinnovarsi con riguardo all'attribuzione alla legge dello Stato, e non già alla Repubblica in tutte le sue articolazioni territoriali *ex art. 114 Cost.*¹⁵, del compito di definire primariamente «i modi e le forme di tutela degli animali». Ed infatti, mentre i commi 1 e 2 dell'art. 9 Cost. si rivolgono alla Repubblica, ossia ad «ogni soggetto pubblico

intergruppi nelle Camere, anche per non vanificare il ruolo dei partiti politici e la piena operatività dei principi di pubblicità e responsabilità che presiedono l'esercizio della funzione pubblico-rappresentativa.

¹¹ R. Garetto, *La tutela dell'animale nella Costituzione. Elementi di novità ed "omissioni" nel testo riformato dell'art. 9 Cost.*, in *PasSaggi costituzionali*, 1, 2022, 85. Peraltro, sino alla revisione costituzionale del 2022, anche la tutela dell'«ambiente» si rivelava uno «status» «valoriale» sorretto da norme inesprese del nostro ordinamento, di volta in volta esplicitate dal giudice delle leggi. A questa conclusione giungeva, alcuni anni prima della novella costituzionale del 2022, A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, 1, 2015, spec. 139-142, il quale sottolineava che, «nel caso specifico della delineazione dello status costituzionale ambientale, le norme inesprese desunte dalla Consulta da altre disposizioni di principio risultano essere il frutto di un'attività marcatamente nomopoietica, destinata precisamente a colmare lacune assiologiche (il valore «ambiente» nel frattempo diffusosi in società) giudicate ormai «insostenibili» nello scenario costituzionale contemporaneo».

¹² Così, A. Valastro, *La tutela degli animali*, cit., 265. A conclusioni di fatto similari giunge anche F. Rescigno, *Parturient montes, nascetur ridiculus mus? Il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana e il mancato traguardo della soggettività animale*, in *PasSaggi costituzionali*, 1, 2022, 62, la quale scorge nel nuovo art. 9, c. 3 Cost. la premessa costituzionale per il futuro riconoscimento della soggettività giuridica animale.

¹³ M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, 133. Sul contrasto insorto in Assemblea costituente, cfr. *Id. Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 218-220.

¹⁴ A ricordarlo è, ancora una volta, M. Cecchetti, op. cit.

¹⁵ Sul punto, nell'intento di operare «una contestualizzazione», all'interno dell'art. 114 Cost. per come modificato nel 2001, della tesi argomentata da C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Id.*, *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 807-809, sulla distinzione tra Stato-società e Stato-governo, A.M. Nico, *La ricerca della sovranità nello studio di Carlo Lavagna sulle figure giuridiche soggettive*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, 14, ritiene che tale nuova formulazione «per un verso contiene ancora nel lemma 'Repubblica' il concetto di Stato-società, quale collettività organizzata, e in quella di 'Stato', quale elemento costitutivo della Repubblica, il concetto di Stato-governo, quale istituzione in senso stretto. A quest'ultimo si accompagnano le altre istituzioni a carattere rappresentativo alle quali si riconosce pari dignità costituzionale, fermo restando la posizione dominante o di supremazia che comunque lo Stato conserva rispetto agli altri enti territoriali. La riforma costituzionale del 2001 sembra dunque confermare la solidità della tesi di Lavagna in ordine alla configurazione dello Stato-società».

indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenza»¹⁶, il c. 3 affida al solo Stato il dovere di stabilire direttamente le modalità di tutela degli animali.

Anche a causa dell'assenza di pubblicità dei lavori del Comitato ristretto, ignote restano però le ragioni sottese a tale scelta, se si eccettua il riferimento ad un generico «punto di mediazione»¹⁷ raggiunto tra i gruppi parlamentari a seguito della presentazione di un gran numero di emendamenti da parte delle forze politiche che più hanno avversato la costituzionalizzazione di un principio incondizionato di tutela degli animali¹⁸.

Dalla lettura dei *Resoconti* parlamentari emerge, infatti, che il riconoscimento degli animali quali esseri senzienti, previsto in alcuni disegni di legge di revisione costituzionale presentati nelle Camere¹⁹, avesse coagulato le rimostranze delle categorie di allevatori e produttori di carne, oggetto di audizioni informali; critiche che sono state poi rilanciate, all'interno dell'organo legislativo, da alcuni gruppi parlamentari, preoccupati dalla possibile «deriva ecocentrica»²⁰ che avrebbe assunto la novella costituzionale. E così, l'originario testo unificato adottato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, che affidava alla Repubblica il compito di proteggere «la biodiversità e gli animali» (art. 1), contestualmente inserendo la tutela degli animali tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex* art. 117, c. 2, lett. s), Cost. (art. 3), veniva modificato attribuendo alla «legge dello Stato» il compito di stabilire «i modi e le forme di tutela degli animali», senza intervenire sulla formulazione dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost.²¹.

Il rinvio alla legge dello Stato²², in luogo del più ampio riferimento alla Repubblica, e il

¹⁶ F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 438.

¹⁷ Come si può infatti leggere nel *Dossier Servizio Studi del Senato* n. 396 del 2021, 5-6, «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» [...] o di contro l'opzione di non inserimento alcuno di una previsione circa la tutela degli 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».

¹⁸ In particolare, per la discussione fissata il 20 aprile 2021, sono stati presentati circa 245 mila emendamenti, principalmente a firma del sen. Calderoli, con un chiaro intento ostruzionistico.

¹⁹ Un espresso riferimento agli animali era contenuto in tre degli otto disegni di legge di revisione costituzionale originariamente presentati nel Senato della Repubblica: ora come «rispetto degli animali» (A.S. 212), ora come compito della «Repubblica» di proteggere «la biodiversità e gli animali» (A.S. 2103). Analoghe previsioni erano contenute nei disegni di legge presentati alla Camera dei deputati, tra i quali – per quel che qui più rileva – si segnalano l'A.C. 2174, con cui si proponeva di attribuire alla «Repubblica» il compito di «riconosce[re] gli animali come esseri senzienti» e di promuoverne e garantirne «il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche» e l'A.C. 15, contenente disposizioni sulla protezione degli animali e la proposta di modificare l'art. 117, c. 2, lett. s) Cost., con l'intento di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato la tutela degli animali. La modifica del solo art. 117, c. 2, lett. s), Cost. era invece prevista dall'A.C. 143 e dall'A.C. 2838. Su tali aspetti, cfr. A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4, 2021, 3394-3395, nt. 6.

²⁰ Così come la definisce – dalla prospettiva dei gruppi politico-parlamentari che si sono opposti al riconoscimento della tutela degli animali come principio incondizionato – G. Vivoli, *Il mondo animale davanti al nuovo art. 9, c. 3 della Costituzione: “ingabbiato” in una “riserva statale”?*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2023, 30,

²¹ Cfr. Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari costituzionali, *Resoconto sommario n. 251 del 18 maggio 2021 – Allegato*. In particolare, la modifica del testo-base si deve all'approvazione dell'emendamento n. 1.100 al disegno di legge n. 83, 212, 1203, 1532, 1627, 1632, 938 – Art. 1, il quale imponeva «conseguentemente» di «sopprimere l'articolo 3» del testo-base.

²² La cui introduzione è stata deliberata a seguito dell'acquisizione del parere formulato, nella seduta del 4 maggio 2021, dalla Commissione Territorio, ambiente e beni ambientali del Senato, in cui si invitava a valutare «l'opportunità di integrare la modifica proposta all'art. 9 della Costituzione demandando ad una legge dello Stato la disciplina circa i modi e le forme di tutela degli animali».

conseguente ridimensionamento formale del livello di tutela degli animali, hanno dunque consentito di raggiungere quel compromesso politico necessario per non interrompere il procedimento di revisione costituzionale²³ e scongiurare il suo eventuale rigetto da parte del corpo elettorale²⁴. Tanto è vero che, in seconda deliberazione, il d.d.l. di revisione costituzionale è stato approvato alla quasi unanimità da entrambe le Camere²⁵.

Dopo aver «dequotato»²⁶ la tutela degli animali mediante la previsione di una riserva di legge, il legislatore costituzionale ha però evitato la sua ulteriore degradazione a mera materia oggetto di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni *ex art.* 117 Cost., conservando il riferimento agli animali nell'art. 9 Cost. Nel far ciò, si è inserita una riserva di legge statale tra i «Principi fondamentali», la quale è parsa sin da subito alimentare le perplessità degli esperti auditi dalle commissioni, l'invito ad un'attenta ponderazione sulla formula prescelta da parte dei Servizi Studi delle Camere²⁷ e le critiche della dottrina. E ciò proprio a causa della sostituzione del termine Repubblica con quello di Stato, da cui deriverebbe il risultato, «palesamente incongruo e comunque inopportuno»²⁸, di restringere o eliminare del tutto²⁹,

²³ Che proprio questa sia stata l'*intentio* del legislatore costituzionale lo si evince dalla semplice lettura dei resoconti parlamentari. Su tali aspetti, si veda *amplius* G. Vivoli, *Il mondo animale davanti al nuovo art. 9, c. 3 della Costituzione*, cit., 24 ss., il quale evidenzia come, dall'analisi degli stessi 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», dacché è stato «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».

²⁴ Una volta approvato dal Senato nella seduta del 9 giugno 2021, il d.d.l. di revisione costituzionale è stato adottato come testo-base anche dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. E tanto, proprio al fine di accelerarne l'*iter* parlamentare, come dimostra la mancata approvazione degli emendamenti presentati al testo ed il celere conferimento dell'incarico alla relatrice di riferire favorevolmente all'Assemblea.

²⁵ Il d.d.l. di revisione costituzionale è stato infatti approvato con 218 voti favorevoli, nessun contrario e 2 astenuti nel Senato della Repubblica il 3 novembre 2021; con 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti nella Camera dei deputati l'8 febbraio 2022.

²⁶ In tal senso, proprio a cagione del suddetto compromesso politico-parlamentare, G. D'Alessandro, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 nei lavori preparatori della XVIII Legislatura*, in *AmbienteDiritto.it*, 2, 2023, 3, ritiene che «la specifica previsione di una tutela degli animali» sia stata «'dequotata' da principio costituzionale tout court a istituzione di una riserva di legge dello Stato», così «riducendo corrispondentemente l'ambito di possibile residuo intervento legislativo regionale». Allo stesso modo, di «tutela indiretta ed eteronoma» parla G. Spoto, *Benessere e tutela dell'animale: da "oggetto di protezione" a "soggetto" di diritti?*, in E. Battelli, M. Lottini, G. Spoto, E.M. Incutti (a cura di), *Nuovi orizzonti*, cit., 60.

²⁷ A titolo esemplificativo, dopo aver rievocato l'intreccio tra competenze statali e regionali (queste ultime derogatorie in *melius* delle prime nelle materie spettanti alle Regioni), con il *Dossier* n. 396 del giugno 2021, il Servizio Studi del Senato ha evidenziato che «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 meramente confermativa dell'intarsio competenziale sopra ricordato, ovvero determini un effetto restrittivo circa l'ambito di possibile intervento normativo regionale».

²⁸ M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica*, cit., 135, il quale, nel ragionare intorno al possibile impatto della novella costituzionale sulle competenze legislative regionali a tutela degli animali, sottolinea «il rischio, evidentemente paradossale, di escludere la maggior tutela regionale e di conseguire complessivamente risultati di minore protezione». Anche se, lo stesso A., ritiene comunque possibile considerare la competenza legislativa statale «circoscritta alla disciplina 'direttamente' rivolta alla tutela degli animali e che, perciò, essa non sia in grado di escludere l'intervento delle Regioni che, trovando fondamento nelle competenze legislative e amministrative di queste ultime, si riveli idoneo a perseguire forme di tutela 'indiretta' delle specie animali, come accade evidentemente nell'ambito della regolazione delle attività venatorie, ovvero negli ambiti di legislazione concorrente relativi alla ricerca scientifica o alla tutela della salute».

²⁹ Come sembra ritenere G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Costituzionale*, 2, 2021, 470, secondo il quale l'introdotta riserva di legge statale «non ha soltanto un valore di garanzia, ma

se non nelle – invero rare – ipotesi in cui lo Stato decida di azionare la clausola dell'art. 117, c. 6, Cost., lo spazio di intervento regionale a tutela degli animali.

In effetti, allorché la Costituzione adopera l'espressione «legge dello Stato» l'intento parrebbe essere proprio quello di attribuire all'Ente statale, con esclusione di ogni altro, il dovere di disciplinare una determinata materia: è così nell'art. 114, c. 3, Cost., che demanda alla legge dello Stato il compito di dettare l'«ordinamento» di Roma-capitale; nell'art. 116, c. 3, Cost., in cui si specifica che deve essere la «legge dello Stato» ad attribuire alle Regioni che ne facciano richiesta, nel rispetto delle condizioni previste, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; e, ancora, nell'art. 117, u.c., Cost., in cui si prevede che, «nelle materie di sua competenza», la Regione possa «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»³⁰.

Previsioni normative, queste, contenute tutte nel Titolo V della Costituzione, dedicato ai rapporti tra gli Enti che compongono la «Repubblica», al contrario della riserva di legge statale inserita tra i «Principi fondamentali», la quale, per ciò stesso, sembrerebbe destinata ad orientare l'interpretazione del medesimo Titolo V Cost.³¹. La sostituzione del termine Repubblica con quello di Stato³² non sarebbe stata dunque «neutrale», ma avrebbe determinato un significativo ampliamento dei poteri dell'Ente statale in una materia sino ad oggi tradizionalmente inserita tra le competenze residuali delle Regioni *ex art.* 117, c. 4, Cost.³³. Se, sin da ora, può però anticiparsi che la riserva di legge statale non parrebbe in grado di

segna anche un limite alla competenza legislativa regionale, escludendo che possano intervenire provvedimenti normativi degli enti territoriali (a statuto ordinario).

³⁰ E così, ancora, *art.* 118, c. 3, Cost. stabilisce che la «legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali»; *art.* 117, c. 5, prevede che, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano «partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»; *art.* 119, c. 3, Cost. attribuisce alla «legge dello Stato» il compito di istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; *art.* 119, c. 5, Cost. riconosce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni la possibilità di godere di un proprio patrimonio, «attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

³¹ G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., 470.

³² La nuova formulazione dell'art. 114, c. 1, Cost. ha alimentato diverse ricostruzioni dottrinali sul rapporto che intercorre tra gli Enti che compongono la Repubblica, oltre che sul significato che esso assume alla luce dell'art. 5 Cost. In particolare, C. Pinelli, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in R. Gambino (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, 2003, 160-161, ritiene che, pur parificando gli Enti che la compongono, il nuovo art. 114 Cost non possa legittimare la prevalenza di un potere locale sui principi di unità ed indivisibilità della Repubblica. Allo stesso modo, R. Bifulco, *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 146, contesta la tesi dell'equiparazione tra Enti e ritiene che «l'elencazione ivi contenuta non mira [...] a creare una parificazione tra gli enti ma solo a indicare che la Repubblica si costituisce sussidiariamente attraverso di essi». F. Fabrizzi, *Articolo 114*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 320, osserva invece che, all'esito di quel «processo di sussidiarietà», *art.* 114, c. 1 Cost. «pone sullo stesso piano gli enti elencati, dando vita ad un pluralismo istituzionale paritario».

³³ Articolo, questo, che, come ha evidenziato A.M. Nico, *La tutela dell'ambiente nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, cit., 168, «non ha evitato una stratificazione normativa che ha finito col porre spinosi problemi di coordinamento, non solo tra le diverse fonti nazionali e tra queste e quelle comunitarie, ma anche tra gli organi giurisdizionali».

eliminare del tutto la possibilità per le Regioni di legiferare *in melius*³⁴ a tutela degli animali nelle materie di propria competenza concorrente o residuale, la formulazione dell'art. 9, c. 3, Cost. «merita» comunque «di essere valorizzata e non rubricata come una svista del riformatore»³⁵ e, in ogni caso, conclusosi l'*iter* di revisione costituzionale, valutata nelle sue conseguenze applicative³⁶.

Di talché, al fine di non sminuire «la rilevanza della previsione sulla tutela degli animali»³⁷, potrebbero rinvenirsi profili financo positivi derivanti dall'introdotta riserva di legge statale. A partire dalla necessità che sia lo Stato, in termini di doverosità, a compiutamente³⁸ legiferare a tutela degli animali, così da aumentare il livello di protezione già oggi riconosciuto nell'ordinamento repubblicano e scongiurare la moltiplicazione di leggi regionali che finiscono per differenziarne la tutela all'interno dell'unico e indivisibile territorio nazionale³⁹. Anzi, proprio la mancata inclusione della tutela degli animali nell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. parrebbe aver evitato il possibile trasferimento della materia a favore delle Regioni che dovessero concludere l'*iter* per il riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, c. 3, Cost. Il che avrebbe di fatto esposto la tutela degli animali al rischio di ulteriori ritagli e differenziazioni sul territorio nazionale, non sempre orientati ad

³⁴ Di tale opinione sono anche E. Rossi, *L'ambiente (e il resto) in Costituzione: fu vera gloria?*, in *«Lessico di Etica Pubblica»*, 2, 2022, 12; M.S. D'Alessandro, *La tutela degli animali nel dibattito parlamentare*, cit., 91; A. Valastro, *La tutela degli animali*, cit., 277.

³⁵ F. Rescigno, *Parturient montes, nascetur ridiculus mus?*, cit., 62.

³⁶ Come sottolinea E. Rossi, *L'ambiente (e il resto) in Costituzione*, cit., 12, pur essendo criticabile per molteplici profili, la novella costituzionale «così è, e quindi dobbiamo valutarne le conseguenze».

³⁷ P. Vipiana, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, 2, 2022, 1119, secondo la quale, pur essendo teoricamente ammissibile, la collocazione nell'art. 117 Cost. «avrebbe sminuito la rilevanza della previsione sulla tutela degli animali». Coticché, la scelta del legislatore costituzionale di modificare l'art. 9 Cost. è stata opportuna, anche perché, formulata «come una frase a sé», la tutela degli animali pare «un aspetto nettamente distinto rispetto a quelli menzionati prima del punto (la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi)», pur essendo «de due parti dell'art. 9, terzo comma, Cost. [...] strettamente connesse e la tutela degli animali acquista uno specifico significato proprio in correlazione con la tutela dell'ambiente».

³⁸ Come ha sottolineato L. Carlassare, (voce) *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1990, 5, «da riserva [...] è egualmente violata sia quando vengano attribuiti poteri normativi a fonti diverse, sia quando la legge, anziché regolamentare completamente la materia, la lasci praticamente sfornita di disciplina, limitandosi a generiche indicazioni o al conferimento di poteri discrezionali».

³⁹ La legislazione regionale si è esplicita soprattutto con riguardo agli animali da affezione, a tutela dei quali – sin dagli anni '90 del XX secolo – si sono diffusi una serie di provvedimenti legislativi: tra questi, si pensi alla legge reg. campana n. 3/2019 o alla legge reg. pugliese n. 2/2020, mediante la quale si è provveduto a rielaborare la disciplina previamente dettata dalla legge reg. n. 12/1995 al fine di puntualmente regolare il rapporto tra uomo, animali (invero, solo cani e gatti) ed ambiente, nell'alveo dell'innovativo parametro del *One Health*. Per di più, la legge pugliese sulla tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo riconosce tali esseri senzienti non umani quali forme di vita dotate di una propria «dignità» (art. 1), che, tanto le istituzioni pubbliche (Regioni, Comuni, ASL), quanto i cittadini «proprietari» di tali animali, hanno il dovere di tutelare anche nel rispetto delle loro caratteristiche etologiche. Per restare sul piano regionale, alcune Regioni a Statuto ordinario hanno incluso la promozione del «rispetto per gli animali» (art. 2, c. 4, lett. k) St. Lombardia), inteso quale aspetto dal rilievo culturale (art. 4, c. 1, lett. l) St. Toscana), financo nei rispettivi Statuti, anche se, a guardar bene, si tratta di previsioni di principio cui spesso non corrispondono effettive ed innovative forme di tutela animale. Su tali aspetti, cfr. P. Vipiana, *La protezione degli animali*, cit., 1116. Ancora. Alcune Regioni, come il Piemonte (legge reg. n. 6 del 2010), hanno istituito la figura del Garante per i diritti degli animali, quale figura istituzionale deputata a prevenire e contrastare forme di crudeltà o disinteresse umano nei confronti degli esseri senzienti non umani. La figura del Garante è invero stata introdotta anche in alcune realtà locali, come nel Comune di Taranto è avvenuto a decorrere dal novembre 2022.

un incremento della sfera di protezione degli esseri senzienti non umani⁴⁰ e in palese distonia con il significato costituzionale della previsione di una riserva di legge statale nella materia *de qua*.

3. La riserva di legge statale all'interno dei «Principi fondamentali». Per la sua collocazione tra i «Principi fondamentali» della Carta repubblicana, la riserva di legge statale sulle modalità di tutela degli animali è tuttavia parsa generare un vero e proprio «corto circuito topografico, logico, pratico»⁴¹, tanto da mettere in discussione la stessa possibilità di scorgere in essa l'istituto della «riserva», difettando di quei requisiti di «garanzia» della collettività rappresentata e di «democraticità» del contenuto normativo che ne costituiscono la *ratio*⁴². E così, all'esito di un percorso interpretativo – forse eccessivamente – manipolativo del dettato costituzionale, il nuovo art. 9, c. 3, Cost. altro non rappresenterebbe che un «pressante invito [...] specificamente rivolto al legislatore statale a dare concreta attuazione al nuovo principio fondamentale», dal momento che, «quanto al rapporto fonti primarie/fonti secondarie nulla» sarebbe «cambiato rispetto al passato». Quella contenuta nell'art. 9, c. 3, Cost. non sarebbe dunque una vera e propria riserva di legge e, stante la mancata modifica dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., la «tutela degli animali» sarebbe rimasta una «materia innominata»⁴³.

Considerazione, quest'ultima, precipuamente legata all'(in-)opportunità di assegnare allo Stato la competenza «diretta» in materia di tutela degli animali, ma invero difficilmente compatibile con la *littera* e il significato della riserva di legge statale inserita nell'art. 9 Cost. Non sembra infatti convincere la rigida distinzione tra la «riserva» e il mero riparto di competenze operata al fine di negare la presenza della prima tra i «Principi fondamentali». Nel rivolgersi «agli organi della produzione giuridica, ossia agli organi investiti di competenze normative»⁴⁴, le «norme di riserva» stabiliscono infatti una «riserva di competenza normativa»⁴⁵ a favore della fonte ritenuta più idonea a disciplinare il contenuto della materia. In altre parole, non si può separare del tutto l'istituto della riserva di legge dalla previsione contestuale di un criterio di distribuzione delle competenze normative tra fonti⁴⁶.

⁴⁰ Al contrario, D. Cerini, E. Lamarque, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 24, 2023, 57, stigmatizzano tale mancata inclusione nell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. proprio perché, in tal modo, «la 'tutela degli animali' non potrebbe neppure essere oggetto di una richiesta di attribuzione a titolo di autonomia differenziata formulata da una Regione particolarmente virtuosa e attenta ai temi animalisti».

⁴¹ A. Vuolo, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione*, cit., 40. Secondo l'A., si tratterebbe di un «corto circuito topografico [...] perché l'allocatione delle competenze avrebbe dovuto essere realizzata all'interno dell'art. 117, come originariamente previsto, attenendo a un profilo di stretta distribuzione delle competenze e non alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute tra i principi fondamentali. Logico in quanto lo scorporo della semplice 'tutela degli animali' dalla 'tutela della biodiversità' non ha più alcun senso se non accompagnata dalla previsione che questi sono esseri senzienti. [...] Pratico perché è molto poco credibile che la congetturata competenza esclusiva dello Stato estrometta il legislatore regionale, specie alla luce della notevole produzione normativa da questi finora sviluppata in argomento».

⁴² Sul punto, L. Carlassare, (voce) *Legge (riserva di)*, cit., 3-4, sostiene, a più riprese, l'impossibilità di ridurre «la riserva di legge a semplice criterio di ripartizione delle competenze tra la legge e le altre fonti del diritto», atteso che la «previsione costituzionale della riserva di legge, [...] è principio del tutto estraneo ed inapplicabile ai rapporti tra fonti statali e regionali».

⁴³ È questa la conclusione cui giungono D. Cerini, E. Lamarque, *La tutela degli animali*, cit., 61-62.

⁴⁴ Così, R. Guastini, (voce) *Legge (riserva di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1994, 164.

⁴⁵ V. Crisafulli, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss.

⁴⁶ Tanto è vero che R. Guastini, (voce) *Legge (riserva di)*, cit., 165, definisce la riserva di legge statale come una «riserva di competenza», dal momento che «le disposizioni» costituzionali che le prevedono «fanno rinvio a specifiche fonti del diritto», esprimendo «norme di riserva» facilmente evincibili «dal contesto, il quale lascia

Quella contenuta nell'art. 9, c. 3 Cost. è dunque una riserva di legge⁴⁷ a favore dello Stato che esclude la competenza legislativa regionale dalla diretta definizione delle modalità di tutela degli animali. Del resto, anche qualora l'attribuzione alla competenza statale fosse stata inserita nell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., lasciando nell'art. 9, c. 3, Cost. una previsione di principio a tutela degli animali, la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni non sarebbe di fatto cambiata, soprattutto se la Corte costituzionale avesse poi interpretato la «tutela degli animali» alla stregua di una «materia» *stricto sensu* intesa⁴⁸, e non già come un «fine» che – al pari della tutela dell'«ambiente» e dell'«ecosistema» – investe trasversalmente le competenze concorrenti o residuali delle Regioni⁴⁹.

Per di più, la previsione di una riserva di legge statale tra i *Principi fondamentali* della Carta repubblicana non può considerarsi un *unicum*, sol che si pensi al rinvio operato dall'art. 8 Cost. alla legge – evidentemente statale⁵⁰ – destinata a regolare, sulla base di intese con le relative rappresentanze, i rapporti dello Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica⁵¹. Allo stesso modo, pur se istituita prima della modifica del 2001, un'ulteriore riserva di legge statale al di fuori del Titolo V della Costituzione è presente nell'ultimo comma dell'art. 33 Cost., lì dove si precisa che «le istituzioni di alta cultura, università ed accademie,

trasparire una 'ratio' evidente». Sottolinea come la riserva di legge rappresenti «anche un criterio di distribuzione della competenza tra le fonti», F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, Genova, 1992, 57. D'altronde, nell'alveo delle riflessioni qui soltanto principiate, un regolamento emanato in una materia coperta da riserva di legge sarà dichiarato illegittimo per vizio di *competenza*; così come, qualora una legge deleghi, all'interno di una materia riservata, la disciplina della stessa ad una fonte secondaria, quest'ultima sarà annullata e la prima sarà dichiarata costituzionalmente illegittima.

⁴⁷ G. Marazzita, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 896-897, ritiene la suddetta riserva «rinforzata», in quanto «al legislatore ordinario statale non viene affidato il compito di disciplinare liberamente la materia 'animali' ma quello di porre norme 'a tutela degli animali'. Dunque sembra che il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. impedisca al Parlamento di adottare una legge sugli animali che non li tuteli minimamente considerandoli alla stregua di cose [...]». In ogni caso, su un piano generale, la dottrina ha a lungo contestato la possibilità stessa di distinguere le riserve di legge sulla base del loro carattere assoluto, relativo o rinforzato. Ed infatti, se per L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 80, «qualunque riserva dovrebbe dirsi assoluta relativamente ad oggetti più o meno limitati», per S. Fois, *La riserva di legge*, Milano, 1963, 322 ss., la riserva sarebbe sempre assoluta. G. Amato, *Rapporti tra norme primarie e secondarie*, Milano, 1962, 89 ss. distingue, invece, tra riserva «di campo materiale» e riserva di «modo di disciplina».

⁴⁸ Così come la Consulta ha argomentato nella sentenza n. 11/2016 con riguardo al «paesaggio», inteso «come un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentt. nn. 210/2014 e 235/2011)», con la conseguenza che «la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentt. nn. 101/2010, 437 e 180/2008, 378 e 367/2007)».

⁴⁹ Il legame tra tutela degli animali e tutela dell'ambiente è messo in evidenza da P. Vipiana, *La protezione degli animali*, cit., 1121, la quale sottolinea che la correlazione tra le due forme di tutela «risulta ora inequivocabilmente sancita nel novellato art. 9, terzo comma, Cost., da cui si desume una nozione di ambiente inteso in senso ampio come biosfera, cioè habitat di tutti gli esseri viventi – umani, animali e vegetali – che va tutelato nella sua interezza e unitarietà: la protezione degli animali assume allora un nuovo significato poiché viene inserita in questa visione non (più) antropocentrica, ma olistica dell'ambiente».

⁵⁰ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla l. n. 449/1984 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*) o alla l. n. 516/1988 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno*) e alle successive leggi n. 517 del 1988 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*) e n. 101/1989 (*Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane*).

⁵¹ Del pari, lo stesso art. 10, c. 2, Cost. rinvia alla legge la regolazione della «condizione giuridica dello straniero», da realizzarsi «in conformità delle norme e dei trattati internazionali». Legge che non potrà che essere statale, sol che si pensi all'inclusione dell'«immigrazione» nell'art. 117, c. 2, lett. b), Cost.

hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»⁵². Riserva, questa, che non sembra peraltro soddisfare le ricordate esigenze di democraticità e garanzia che ne hanno accompagnato la genesi⁵³, con ciò confermando il perimetro più ampio della *ratio* sottesa alla previsione costituzionale di una riserva di legge. Ed invero, guardando il complesso ordito costituzionale, essa sembrerebbe svolgere un'ulteriore, precipua funzione: quella di indirizzare e controllare l'attività dell'Esecutivo, come dimostrano gli articoli 76 e 77 Cost.⁵⁴.

Per questa via, ben si possono rinvenire elementi in grado di giustificare anche tecnicamente – e non solo politicamente – la previsione di una riserva di legge statale nell'art. 9, c. 3, Cost., individuati nella volontà del legislatore costituzionale di riservare allo Stato la potestà di disciplinare la (e dunque indirizzare la produzione normativa in) materia di tutela degli animali, al contempo sottraendo al (e quindi controllando il) potere regionale – e, chiaramente, a quello Esecutivo – la possibilità di differenziare tale normativa sul territorio nazionale⁵⁵. Certo, la formulazione della riserva di legge statale avrebbe potuto essere più precisa⁵⁶, essendo «i modi e le forme» espressioni tra loro pressoché sinonimiche, come tali non direttamente connesse al piano contenutistico della tutela. Tuttavia, la *ratio* della novella costituzionale non può che implicare che «la disciplina delle «modalità» trascini con sé anche quella dei *casi* per i quali si intenda predisporre la tutela»⁵⁷, non potendosi ritenere che la definizione di questi ultimi sia rimessa a fonti secondarie⁵⁸.

E così, benché anche prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2022 la giurisprudenza costituzionale avesse già enucleato «un'ampia serie di titoli di competenza» statale «per adottare le normative più adeguate»⁵⁹ a tutela dell'ambiente e degli animali, l'introduzione di

⁵² Sugli effetti determinati dalla modifica del Titolo V Cost. sul margine di applicazione della suddetta riserva di legge, si veda F. Guella, *Una materia "università" in Costituzione: atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 3-7.

⁵³ Tali per cui le limitazioni delle libertà fondamentali promanano da organi rappresentativi della volontà popolare e assumano, per ciò stesso, la *fiction* dell'autolimitazione.

⁵⁴ Al contrario, L. Carlassare, (voce) *Legge (riserva di)*, cit., 4-5, esclude dal novero delle riserve di legge proprio le ipotesi di legge di approvazione del bilancio, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di delegazione e di conversione, dacché si tratterebbe di «attribuzione costituzionale di competenza», concretantesi in una «funzione di controllo politico sul governo» del tutto estranea allo «schema», alla «funzione» e al «meccanismo della riserva di legge».

⁵⁵ Come ha sottolineato 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*, Pisa, 2023, 24-25, «la neo-riserva di legge introdotta all'articolo 9 non presenta soltanto un valore di garanzia, ma segna anche un limite – parziale – alla competenza legislativa regionale», comprimendola «nelle materie concorrenti e residuali, anche alla luce del fatto che la tutela degli animali può articolarsi in un fascio vastissimo di discipline settoriali, che investono un gran numero di ambiti (dall'agricoltura, alla sanità, dalle politiche sociali, al governo del territorio), con una capacità di proiezione potenzialmente molto incisiva».

⁵⁶ Di «scarsa qualità redazionale» della riserva di legge statale a tutela degli animali discorre S. Grassi, *La cultura dell'ambiente*, cit., 222.

⁵⁷ In tal senso, seppure in forma dubitativa, E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it – Parte III*, 1, 2022, 14.

⁵⁸ Soluzione, questa, «azzarda[ta]» da C. Cupelli, *La salvaguardia degli animali in Costituzione: le ricadute sul sistema penale della legge costituzionale n. 1 del 2022*, in D. Buzzelli (a cura di), *Animali e diritto*, cit., 62, il quale evidenzia, in ogni caso, che si tratterebbe di un risultato «paradossale».

⁵⁹ M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica*, cit., 136, il quale si riferisce «al ben noto titolo di competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», alla potestà legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», alla quale il Giudice delle leggi ha sempre pacificamente ricondotto il settore dell'assistenza e della polizia veterinaria». Del resto, tra tutela dell'ambiente e della salute v'è un legame inestricabile, ulteriormente comprovato dalle conseguenze (e, prima ancora, dalle cause) dell'emergenza pandemica del 2020: su tali aspetti,

una riserva di legge a favore dello Stato tra i «Principi fondamentali» non può che spostare verso «l'alto» tanto la competenza dell'Ente preposto alla tutela diretta degli animali⁶⁰, quanto il livello di doverosa⁶¹ protezione da assicurare loro sul territorio nazionale⁶².

4. Il nuovo articolo 9 della Costituzione e la (re-)interpretazione adeguatrice della legislazione vigente in materia di tutela degli animali. Una volta approvata ed entrata in vigore, la legge dello Stato che stabilisca «i modi e le forme di tutela degli animali» potrebbe determinare l'implicita abrogazione delle leggi regionali che prevedano un livello di tutela degli animali inferiore rispetto a quello fissato a livello nazionale⁶³, restando invece in vigore le leggi regionali ampliative della protezione degli animali⁶⁴, tanto selvatici quanto di affezione⁶⁵.

si veda M.G. Nacci, *Ambiente, salute ed emergenza pandemica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, 1, 2021, 49 ss.

⁶⁰ In tal senso, G. Pelagatti, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali*, cit., 8, sottolinea che «la riserva alla legge dello Stato sembra dare 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».

⁶¹ L'adozione di una siffatta legge non rientra più, infatti, nel «novero dei buoni propositi, lasciati alle scelte volubili di *politique politicienne*», ma «serve per privilegiare nell'ordine dei valori tutte le forme di vita sensibile, rendendo non più esclusiva la prospettiva antropologica». Così, A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, cit., 788. Di «precisa responsabilità a capo del Legislatore statale», il quale «dovrà necessariamente intraprendere una strada nuova riguardo alla [...] tutela e protezione» degli animali, parla F. Rescigno, *Parturient montes, nascetur ridiculus mus?*, cit., 63.

⁶² In questa prospettiva, F. Rescigno, *Animali e Costituzione*, cit., 25, evidenzia come, attraverso il ricorso alla riserva di legge, «gli esseri animali [...] diventano destinatari di uno strumento tipico di garanzia umana. In questo senso la riforma presenta un profilo realmente inedito se non rivoluzionario, forse anche più di quanto gli stessi fautori della revisione potevano immaginare, perché ci si allontana dal tipico antropocentrismo giuridico per estendere la platea dei soggetti protetti da precisi ed incontrovertibili strumenti quali appunto la riserva di legge».

⁶³ È chiaro che, qualora lo Stato o la Regione dovessero adire la Corte costituzionale per ristabilire l'ordine delle competenze fissato dalla Costituzione, la Consulta non potrà che dichiarare l'illegittimità costituzionale della fonte primaria che violi la suddetta ripartizione. In altri termini, il criterio cronologico lascerà il posto a quello gerarchico, l'abrogazione implicita trasformandosi in annullamento. In tali casi, infatti, «l'invasione di campo [...] 'in orizzontale', [...] si converte *ipso iure* in una trasgressione, 'in verticale', nei confronti della norma superiore distributiva delle competenze. La gerarchia, ancora una volta, insomma, fagocita e trasforma un criterio che porta un nome diverso dalla gerarchia stessa, ma che esprime pur tuttavia l'essenza di un ordinamento a gradi delle fonti eretto sulla comune base costituzionale». Così, A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, V ed., Torino, 2009, 64-65.

⁶⁴ La legge statale che fissi le modalità di tutela degli animali non potrebbe, infatti, stabilire un livello massimo inderogabile dalle Regioni, dacché, come ha evidenziato la Corte costituzionale nella sentenza n. 125 del 2015, la legislazione statale non può «imporre un tetto massimo» alla potestà legislativa regionale (nella specie, si trattava della previsione, contenuta nel d.l. 95/2012, della riduzione dello *standard* di posti letto imposto alla Provincia autonoma di Trento), ma «garantire un *minimum* intangibile della prestazione».

⁶⁵ Per quanto, ancora oggi, la differenziazione normativa delle tutele apprestate a favore degli animali non umani in ragione del loro essere riconosciuti di/da affezione, da macello o selvatici continui a destare più di qualche perplessità, sol che si ragioni sul piano della (ormai scientificamente acquisita) loro senzientà. Da questa prospettiva, L. Lombardi Vallauri, *Testimonianze, tendenze, tensioni del diritto animale vigente*, in S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, cit., 264, ritiene che «il diritto sanziona un razzismo smisurato tra animali di famiglia ed animali da reddito/macellazione che non ha fondamento ontologico ed etologico [...]». Un approccio «oltre» la specie, e attento all'individualità dei singoli animali e delle loro specifiche esigenze, è quello argomentato da M. Nussbaum, *Giustizia per gli animali. La nostra responsabilità collettiva*, Bologna, 2023. In particolare, sul presupposto che «per i biologi la nozione di 'specie' è approssimativa; ciò che realmente lavorano

Allo stesso modo, la riserva di legge di cui all'art. 9, c. 3, Cost. parrebbe determinare *ex se* l'illegittimità sopravvenuta delle fonti secondarie disciplinanti la materia, così come delle leggi che dovessero contenere una delega al potere regolamentare dell'Esecutivo⁶⁶.

La *ratio* inscritta nella previsione di una riserva di legge statale sulle modalità di tutela degli animali è poi apparsa strettamente correlata al suo potenziale impatto nella materia penale, ambito in cui – com'è noto – è esclusa la competenza legislativa regionale⁶⁷ e, per quel che qui più rileva, maggiore è la dimensione esclusivamente antropocentrica assunta dalla produzione normativa (sol che si pensi all'art. 727 c.p.⁶⁸). Anzi, è proprio nell'intreccio con la normativa penale a tutela del «sentimento degli animali»⁶⁹ che si può rinvenire «il punto di ricaduta nevralgico della riforma» e «la cartina di tornasole della sua attuazione effettiva»⁷⁰.

sono le popolazioni, composte da singole creature», la giurista-filosofo statunitense intende applicare l'«approccio delle capacità», da essa stessa precedentemente elaborato con riferimento alle forme di giustizia «umana», al fine di esaltare l'esigenza di tutela delle singole vite animali non umane. E tanto, dal momento che tale approccio «si propone di fornire una costituzione virtuale a cui nazioni, stati e regioni possano guardare nel tentativo di migliorare (o di riformulare) le loro leggi sulla protezione degli animali. [...] L'obiettivo di fondo è che tutti gli animali avrebbero l'opportunità di vivere una vita compatibile con la loro dignità e i loro sforzi, fino a una soglia ragionevole di protezione». Per questa via, l'A. propone di «imparare quello che serve per fare una lista distinta per ogni tipo di creatura, inserendovi le cose che più contano per sopravvivere e fiorire. La lista, in realtà, viene approntata dagli animali stessi, che esprimono le loro più profonde preoccupazioni via via che cercano di vivere». Cosicché, gli animali parrebbero divenire essi stessi fonte di normatività.

⁶⁶ Su tali aspetti, si vedano R. Guastini, (voce) *Legge (riserva di)*, cit., 168-169 e L. Carlassare, (voce) *Legge (riserva di)*, cit., 9-10.

⁶⁷ Circostanza, questa, ribadita dal giudice delle leggi sin dalla sentenza n. 79/1977, in cui la Consulta ha esplicitato che «la fonte del potere sanzionatorio penale non può risiedere che nella legislazione dello Stato». Dalla circostanza «di avere autonoma potestà normativa in determinate materie» non può infatti dedursi che «le Regioni, anche a Statuto speciale, dispongano del potere sia di introdurre, sia di rimuovere o variare con proprie leggi norme penali nelle materie stesse». In questa prospettiva, A. Valastro, *La tutela degli animali*, cit., 277, sottolinea che, in questa materia, «la competenza statale esclusiva è fisiologica perché il nucleo duro della tutela diretta degli animali è affidata alle fattispecie che ne puniscono le forme di maltrattamento, e il diritto penale è competenza esclusiva dello Stato». Circostanza, questa, esplicitamente confermata dall'art. 117, c. 2, lett. l), Cost.

⁶⁸ Il quale, nell'alveo della suddetta prospettiva esclusivamente antropocentrica, viene collocato fra i reati contro la moralità pubblica e il buon costume e, precisamente, tra le «contravvenzioni concernenti la polizia dei costumi». Allo stesso modo, anche l'art. 727-bis c.p., inerente l'«uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette», trova applicazione «salvo che il fatto costituisca più grave reato», al di «fuori dei casi consentiti» e «salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie». Deroghe, queste, della cui costituzionalità – a seguito della revisione costituzionale del 2022 – è lecito nutrire (almeno) qualche dubbio, soprattutto per l'inconsistenza delle conseguenze penali in cui incorrerebbe chi, per i motivi i più discutibili o meramente ludici, attenta alla vita di una specie protetta.

⁶⁹ Introdotta dalla legge n. 189 del 2004, la quale, come sottolinea F. Rescigno, *Parturient montes, nascetur ridiculus mus?*, cit., 60, pur costituendo «senza dubbio una svolta significativa nell'approccio giuridico alla questione animale», rappresenta al contempo «una battuta d'arresto nel nostro cammino legislativo in materia», essendosi poi il legislatore «dimitato all'attuazione e all'applicazione della normativa europea senza proporre soluzioni nuove maggiormente orientate verso il benessere animale».

⁷⁰ Così, ancora, A. Valastro, *La tutela degli animali*, cit., 273, secondo la quale «la presenza, oggi, di un principio di portata costituzionale impone di tornare a riflettere sulla coerenza complessiva del sistema penale, «alzando il livello della ragionevolezza necessaria non solo e non tanto rispetto alle forme di crudeltà gratuita quanto soprattutto sul piano dei limiti alle attività umane di utilizzo degli animali». In un lavoro di poco precedente, la stessa A. aveva passato in rassegna le principali criticità dischiuse dalle singole fattispecie di reato contro la vita e la salute animale ed il loro pratico ridimensionamento a causa della doppia clausola derogatoria contenuta nell'art. 19-ter disp. trans. del Codice penale. Sul punto, si veda pertanto A. Valastro, *La tutela penale degli animali: problemi e prospettive*, in S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri, *La questione animale*, cit., spec. 645-673, la quale – conclusivamente – scorge «un legislatore [...] costantemente in bilico: tanto severo verso le forme di maltrattamento più eclatanti ma anche più isolate (come il caso dell'uccisione ingiustificata), quanto blando

La mancata reinterpretazione costituzionalmente orientata delle previsioni (civilistiche e) penalistiche potrebbe infatti concretamente ridurre la tutela degli animali a «costituzionalizzazione simbolica»⁷¹, dopo che in sede di istruttoria parlamentare si sono già eliminate le innovazioni più impattanti sul vigente ordinamento repubblicano, a partire dalla compatibilità delle condizioni di vita degli animali con le loro caratteristiche etologiche⁷².

Ed invero, anche in assenza di una nuova legge dello Stato a tutela degli animali, la formulazione complessiva dell'art. 9 Cost. parrebbe di per sé provocare il tangibile ridimensionamento dell'ambito applicativo della doppia clausola derogatoria di cui all'art. 19-ter disp. trans. c.p., se non proprio la sua incostituzionalità sopravvenuta⁷³. E tanto, dal momento che essa prevede una causa di non punibilità che comporta la non applicabilità delle fattispecie di cui al Titolo IX-bis del Libro II c.p. (artt. 544-bis – 544-sexies) «ai casi previsti dalle leggi speciali in materia di caccia, di pesca, di allevamento, di trasporto, di macellazione degli animali, di sperimentazione scientifica sugli stessi, di attività circense, di giardini zoologici», oltre che «alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente». Ovverosia, a tutti quei «casi» in cui maggiore è il rischio di non poter evitare forme di crudeltà verso gli animali, le quali vengono anzi legittimate. Al pari di quelle civilistiche che ancora declinano gli animali alla stregua di *res*⁷⁴, tali disposizioni dovrebbero

verso i comportamenti nascosti fra le pieghe delle tradizionali attività di sfruttamento degli animali, di fatto più gravi (e più subdole) in quanto più frequenti e maggiormente tollerate» (672).

⁷¹ È questo il rischio che, proprio con riferimento alla clausola derogatoria di cui all'art. 19-ter disp. trans. c.p., ritiene prefigurarsi G. Pelagatti, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali*, cit., 10. Secondo l'A., infatti, il contrasto tra la legislazione penale e il nuovo art. 9 Cost. è «solo apparente», dacché «l'assunzione nel testo costituzionale della tutela animale trascende il 'senso proprio delle parole'», la tutela degli animali essendo «trasferita su un piano concettuale ove la sua concreta portata verrà dagli interpreti individuata attraverso l'interpolazione con altri riferimenti valoriali fondati su diversi enunciati costituzionali, in una reciproca ponderazione in termini di compatibilità e ragionevolezza». L'espressione «costituzionalizzazione simbolica» è tratta dal lavoro di M. Neves, *Costituzionalizzazione simbolica e deconstituzionalizzazione di fatto*, Lecce, 2004.

⁷² Si pensi all'A.C. 2174, con cui si proponeva di attribuire alla «Repubblica» il compito di «riconosce[re] gli animali come esseri senzienti» e di promuoverne e garantirne «il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche». Innovazione, questa, che, se riconosciuta a livello costituzionale, avrebbe concretamente sollevato la questione della compatibilità costituzionale – oltre che della sostenibilità ambientale – delle modalità attraverso le quali sono organizzati gli allevamenti intensivi. Peraltro, ragionando intorno al reato di «maltrattamento degli animali» di cui all'art. 544-ter c.p., con la recente sentenza n. 15453 del 23 aprile 2023, la Suprema Corte di Cassazione ha precisato che «la nozione di comportamenti insopportabili per le caratteristiche etologiche non assume un significato assoluto (come raggiungimento di un limite oltre il quale l'animale sarebbe annullato), ma un significato relativo inteso quale contrasto con il comportamento proprio della specie di riferimento come ricostruita dalla scienza naturale. E, in questo senso, la collocazione degli animali in ambienti inadatti alla loro naturale esistenza, inadeguati dal punto di vista delle dimensioni, della salubrità, delle condizioni tecniche vale certamente a integrare la fattispecie nei termini oggi richiesti dal legislatore (così Cass., Sez. 3, n. 39159 del 27/03/2014, Muccini, Rv. 260295)».

⁷³ Del resto, anche prima della novella costituzionale del 2022, L. Lombardi Vallauri, *Testimonianze, tendenze, tensioni*, cit., 265, aveva sottolineato che «sembrano, *prima facie*, punibili in base al Titolo IX-bis, solo casi marginali di sadismo o episodico [...] o abituale [...], eccettuate tutte le immense strutture industriali e commerciali della carneficina legittima, utile/necessaria».

⁷⁴ Come l'art. 820 c.c., il quale stabilisce che «sono frutti naturali», come tali spettanti al proprietario, «quelli che provengono direttamente dalla cosa, vi concorra o no l'opera dell'uomo come i prodotti agricoli, la legna, i parti degli animali, i prodotti delle miniere, cave e torbiere». Nella stessa dimensione ontologica, l'art. 925 c.c. prevede che «gli animali mansuefatti possono essere inseguiti dal proprietario nel fondo altrui» e che «essi appartengono a chi se ne è impossessato, se non sono reclamati entro venti giorni da quando il proprietario ha avuto conoscenza del luogo dove si trovano». Ed ancora, l'art. 843 c.c. impone al proprietario di un fondo di «permettere l'accesso a chi vuole riprendere la cosa sua che si trovi accidentalmente o l'animale che vi si sia riparato sfuggendo alla custodia». A ciò si aggiunga che, proprio in quanto *res*, ad essi si applicano gli artt. 623

dunque essere reinterpretate in senso conforme al significato assunto dal rinnovato articolo 9 della Costituzione⁷⁵, così da espungere considerazioni soggettive in ordine alla crudeltà e al maltrattamento degli animali utilizzati nelle attività umane⁷⁶.

Anche attraverso il riferimento scientifico-normativo ai concetti di «biodiversità» ed «ecosistemi»⁷⁷, la nuova formulazione dell'art. 9, c. 3, Cost. è apparsa altresì poter incidere sul perimetro della «materia» della caccia, sino ad oggi rientrante nella competenza residuale delle Regioni, le quali, nel predisporre il calendario venatorio e i piani di abbattimento o controllo selettivo della fauna selvatica, devono comunque considerarsi vincolate all'osservanza dei limiti minimi inderogabili di tutela fissati dalle leggi dello Stato⁷⁸. Pur non comportando l'incostituzionalità sopravvenuta della l. n. 157/1992 (*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*), né delle normative regionali che disciplinano la materia, la novella costituzionale è sembrata poter incidere sul contenuto della stessa legge-quadro statale, tanto da lasciar presagire che, a seguito della revisione costituzionale, l'attività venatoria non possa perseguire finalità diverse da quelle «a protezione delle specie», da ancorare «a rigorosi criteri scientifici, per la cui verifica è stato istituito [...] l'ISPRA, organo tecnico statale»⁷⁹. A guardar bene, una simile interpretazione avrebbe significativamente

c.c. («Cose suscettibili di occupazione») e 924 c.c. («Acquisto di proprietà di sciami d'api»). Tali previsioni codicistiche devono considerarsi tutte costituzionalmente illegittime a seguito dell'approvazione del rinnovato art. 9 Cost., soprattutto se interpretate in chiave esclusivamente antropocentrica. Sul punto, G.L. Conti, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2022, 203, ha rimarcato che «nessuna riserva di legge [...] è vuota, soprattutto se è espressa nei principi fondamentali della Costituzione: con questa riserva di legge, gli animali sono oggetto di una dereificazione, perché altrimenti non avrebbe senso una loro tutela specifica e distinta dalla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi o della biodiversità».

⁷⁵ Del resto, l'interpretazione conforme a Costituzione ha l'obiettivo «di far penetrare la Costituzione e i suoi principi fondamentali finanche nell'anfratto più nascosto dell'ordinamento giuridico formale». Così, A. Gusmai, *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 12.

⁷⁶ A sottolinearlo è A. Valastro, *La tutela degli animali*, cit., 274, la quale, sulla base della circostanza che «la violenza dell'incrudelire – in quanto gratuita – non può essere mai necessaria», ritiene «opportuno modificare queste norme ed eliminare il riferimento alla crudeltà, rimanendo essa assorbita nel più generale e oggettivo accertamento della assenza di necessità». In argomento, sul presupposto della «natura prevalentemente dichiarativa» del nuovo art. 9, c. 3, Cost., C. Cupelli, *La salvaguardia degli animali in Costituzione*, cit., 68-69, auspica «interventi minimi, mirati ed efficaci, che tuttavia – razionalmente – non andranno imperniati, quantomeno in via prioritaria, sullo strumento penale», ma su soluzioni imperniate sulla responsabilità civile o sulle sanzioni preventive, oltre che su una più estesa sensibilizzazione sociale alla tutela animale.

⁷⁷ Tale ultimo riferimento costituzionale è, invero, parso testimoniare l'impegno della Repubblica nella «lotta al cambiamento climatico e quindi la tutela del clima. C'è infatti un rapporto di strumentalità e finalizzazione tra ecosistemi e clima: la tutela degli ecosistemi, nelle condizioni attuali, non può non presupporre la tutela del clima e quindi la lotta al cambiamento climatico». E tanto, dal momento che «la tutela del clima, e in particolare l'azione per arrestare il cambiamento climatico, rappresenta una preconditione della tutela dell'ambiente e delle sue parti costitutive (biodiversità, ecosistemi, ecc.)». Così, R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 139.

⁷⁸ Come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale. A titolo di esempio, si pensi a quanto statuito dal giudice delle leggi nella sentenza n. 20 del 2012, in cui la Consulta ribadisce che «la selezione, sia delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria, implichi l'incisione di principi propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato».

⁷⁹ D. Granara, *Il principio animalista nella Costituzione*, in *DPCE online*, 2, 2023, 868, a detta del quale si è dinanzi ad «un mutamento di prospettiva epocale, poiché l'esigenza di “conservazione della fauna selvatica” non è più limite, ma obiettivo, che giustifica l'effettuazione del prelievo». Ed invero, la giurisprudenza amministrativa successiva all'entrata in vigore del rinnovato articolo 9 della Costituzione ha precisato che i principi normativi volti a consentire il prelievo venatorio nei soli casi in cui esso sia compatibile con gli obiettivi di conservazione delle specie animali «assumono oggi un valore maggiormente pregnante alla stregua delle modifiche alla Carta

ridotto i margini operativi della legislazione regionale in materia di prelievo venatorio⁸⁰, a volte fin troppo osmotica rispetto alla «pressione dei cacciatori o di altri soggetti interessati a limitare le incursioni di specie predatorie»⁸¹, e valorizzato l'espressa inclusione della fauna selvatica nel «patrimonio indisponibile dello Stato [...] tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale»⁸². In effetti, come si è già anticipato *supra*, una volta introdotta tra i «Principi fondamentali» della Carta repubblicana, la riserva di legge statale non può che spostare verso «l'alto» la competenza in materia di forme e modalità del prelievo venatorio, scongiurando o correggendo quelle persistenti «aperture» ad interessi meramente locali e di categoria che intercettano trasversalmente la materia⁸³.

Di tutt'altro avviso è però apparso proprio il legislatore statale, almeno per quel che attiene alle novelle legislative che hanno connotato l'avvio della XIX Legislatura. La l. n. 157/1992 è stata infatti sì sensibilmente modificata, ma non al fine di ampliare la tutela della fauna selvatica né, tantomeno, con una compiuta legislazione organica statale. Al contrario, le introdotte modifiche sono state apportate attraverso un emendamento alla legge di bilancio del 2023 (l. n. 197/2022), atto del tutto estraneo alla compiuta legislazione statale a tutela degli animali imposta dalla riserva di legge di cui all'art. 9, c. 3, Cost. Oltre che per il profilo formal-procedurale, la modifica legislativa *de qua* parrebbe incrinare la riserva di legge statale a tutela degli animali anche per l'ampio rinvio da essa effettuato a piani regionali «ordinari» e «straordinari» (art. 19-ter)⁸⁴, cui è di fatto affidata la concreta gestione della fauna selvatica, e,

costituzionale introdotte con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1». In tal senso, cfr. TAR – Palermo, sentenza n. 3691/2022.

⁸⁰ Così, ancora, D. Granara, op. cit., 868-869.

⁸¹ D. Buzzelli, *La caccia dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione: spunti civilistici*, in D. Buzzelli (a cura di), *Animali e diritto*, cit., 207. A comprova del tutt'altro che soddisfacente livello di tutela assicurato dalle Regioni alla fauna selvatica, si pensi alla condanna inflitta all'Italia dalla CGUE (sentenza 15 luglio 2010, causa C 573/08) a seguito dell'apertura di una procedura d'infrazione causata dal troppo ampio ricorso delle Regioni al potere di «deroga», azionabile sulla base dell'art. 18 della l. n. 157 del 1992, delle previsioni di tutela fissate dallo Stato, con il risultato di compromettere lo «stato di conservazione» delle specie tutelate dalla Direttiva c.d. Uccelli. Vicenda, questa, che, come sottolinea S. Grassi, *La tutela degli animali*, cit., 325, «conferma lo stretto rapporto tra tutela dell'ambiente e tutela delle specie animali e la difficoltà di trovare nelle diverse realtà locali il punto di equilibrio tra le attività umane (come l'agricoltura e l'attività venatoria) e l'esigenza di tutela della fauna selvatica».

⁸² Come ribadisce l'art. 1 della l. n. 157/1992, a norma del quale «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale». Sulla base di tale disposizione, la Corte dei conti ha sottolineato che la fauna selvatica «ha un valore, anche a prescindere dalla sua collocazione nel contesto ambientalistico e dell'ecosistema. La regola generale è, quindi, il divieto di abbattimento dei singoli animali» (Corte dei conti, sez. prima giurisd., 18 giugno 2018, n. 248).

⁸³ In questa prospettiva, l'art. 32, c. 3, della legge-quadro sulle aree naturali protette (l. n. 394/1991) è parso sollevare qualche dubbio di legittimità costituzionale, dacché esso stabilisce che «All'interno delle aree contigue le regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge». Ed invero, come ha sottolineato D. Buzzelli, *La caccia dopo la riforma dell'art. 9*, cit., 212, «norme consimili, pur ispirate ad un bilanciamento proporzionale e sostenibile degli interessi in gioco, sacrificano l'interesse degli animali senza una giustificazione concretamente riconducibile ai diritti fondamentali della persona, si ché esse dovrebbero essere oggetto di rivalutazione e rimodulazione nel quadro dei nuovi principi dettati dalla Carta Costituzionale».

⁸⁴ Esso prevede, infatti, l'adozione, con decreto del Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, sentito l'I.S.P.R.A. e previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, di un piano straordinario per la gestione e il contenimento della fauna selvatica (c. 1) che «costituisce lo strumento programmatico, di coordinamento e di attuazione dell'attività di gestione e contenimento numerico della presenza della fauna selvatica nel territorio nazionale mediante abbattimento e cattura» (c. 2). Attività anch'esse del tutto paradossalmente non definite «esercizio di attività

non secondariamente, guardando al contenuto complessivo del rinnovato art. 9 Cost., per l'espunzione dei «metodi ecologici» quale parametro delle procedure di controllo e per la contrapposizione tra «biodiversità» ed «ecosistemi» a più riprese invocata al fine di legittimare il drastico ridimensionamento della tutela della prima mediante la generica esigenza di conservazione dei secondi. E tanto, nonostante la congiunzione («e») con la quale il nuovo art. 9, c. 3, Cost. mette in relazione la tutela della «biodiversità» e quella degli «ecosistemi»⁸⁵. Al di là delle criticità che, sul piano giuridico-costituzionale, pare suscitare una simile strategia di (in-)attuazione della novella costituzionale, la quale ha peraltro condotto l'Unione Europea ad aprire la procedura *EU Pilot* n. 2023/10542⁸⁶ contro l'Italia per violazione della Direttiva Uccelli (2009/147/CEE) e del reg. UE 2021/57 che vieta l'utilizzo del piombo nelle zone umide protette dalla Convenzione di Ramsar, la re-interpretazione in senso conforme al nuovo art. 9 Cost. delle disposizioni che compongono l'ordinamento repubblicano dovrebbe, di converso, determinare l'esclusione dal perimetro della legittimità costituzionale del prelievo venatorio esercitato a fini meramente ludici⁸⁷ e di tutte quelle previsioni legislative che violino o riducano⁸⁸ *standard* di protezione già precedentemente fissati dalla legislazione nazionale o dalla giurisprudenza costituzionale, ovvero stabiliti in fonti sovra-⁸⁹ e

venatoria» e suscettibili di essere «attuati anche nelle zone vietate alla caccia, comprese le aree protette e le aree urbane, nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di divieto» (c. 3).

⁸⁵ Come ha sottolineato S. Candela, *Annotazioni a margine delle recenti modifiche normative (introdotte dalla l. 197/2022) alla legge-quadro in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e prelievo venatorio*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2023, 304-305, «la tutela della biodiversità e la tutela degli ecosistemi [...] devono essere garantite congiuntamente. Esiste, infatti, un legame inscindibile tra queste forme di tutela», peraltro «consacrat[o], al massimo livello dell'ordinamento interno, anche dal comma 3 del novellato articolo 9 Cost.». Cosicché, «non si potrebbe [...] immaginare la possibilità di sostituzione/contrapposizione tra metodi ecologici e tutela della biodiversità: l'interesse alla tutela della biodiversità, nel caso dell'art. 19 utilizzato addirittura quale elemento giustificativo delle forme di abbattimento e cattura delle specie faunistiche, non potrebbe cioè costituire una forma di contro-bilanciamento all'eliminazione dei metodi ecologici (sia nel senso della sostituzione sia in quello della contrapposizione)».

⁸⁶ Per di più, nei primi giorni del 2024 fonti di stampa hanno comunicato che la Commissione avrebbe concluso la procedura Pilot, cui farà seguito l'apertura di una procedura d'infrazione contro l'Italia se la normativa non dovesse essere modificata.

⁸⁷ Sul punto, evidente è l'evoluzione della coscienza e della sensibilità sociale, la quale non può che riflettersi nelle pronunce degli organi giurisdizionali (prima ancora che nelle leggi approvate dai Parlamenti). Basti pensare a come, ancora nel 1976, la Corte costituzionale abbia riconosciuto «connaturata» nel prelievo venatorio un'«utilità sociale [...] razionalmente insopprimibile» (sent. n. 57 del 1976, n. 3 del *cons. in dir.*), come tale in grado di imporre al proprietario di un fondo il diritto di ingresso dei cacciatori. Tutt'al contrario, la «funzione sociale» della proprietà (art. 42 Cost.) può oggi essere invocata dal proprietario di un fondo, contrario alla pratica della caccia, al fine di opporsi allo svolgimento, sul terreno di sua proprietà, di attività venatorie: per tale assunto si veda Corte CEDU, Grande Camera, sentenza 26 giugno 2012, Hermann c. Germania. Dalla stessa angolatura concettuale, parrebbe lecito dubitare della conformità a Costituzione della clausola di esclusione (art. 30, c. 3, della l. n. 157 del 1992) dell'applicabilità degli artt. 624, 625 e 626 c.p. nei casi disciplinati dal comma 1 dell'art. 30 della l. n. 157 del 1992, inerenti alle fattispecie in cui la pratica venatoria è esercitata al di fuori delle regole fissate dalla medesima legge (ipotesi di c.d. bracconaggio).

⁸⁸ Di contrario avviso sembra essere M. Olivi, *L'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali selvatici*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2022, 12, il quale, contrapponendo la prospettiva ambientalista a quella animalista, ritiene «non scontato cosa debba intendersi per intervento migliorativo» della legislazione regionale rispetto alla normativa fissata a livello nazionale. Con il che, però, si finisce per privare di ogni contenuto normativo innovativo la riserva di legge statale fissata dall'art. 9, c. 3, Cost. e la consolidata giurisprudenza costituzionale in punto di ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni.

⁸⁹ Numerose sono le fonti europee stratificatesi a tutela del benessere degli animali, di volta in volta incentrate su singoli aspetti della vita animale: si pensi alla Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti adottata a Strasburgo il 10 marzo 1976 e ratificata dall'Italia con la l. n. 623/1985; o alla

internazionali.

5. Uno sguardo alla giurisprudenza (non solo) costituzionale successiva all'introduzione del nuovo art. 9, c. 3, Cost. In disparte dalla sua in-attuazione, l'inserimento della riserva di legge statale nel nuovo art. 9, c. 3, Cost. è sembrata ingenerare «una notevole confusione», limitando le competenze regionali a tutela degli animali senza peraltro arricchire «significativamente» quelle del legislatore statale, «ben definite da consolidata giurisprudenza»⁹⁰.

Ed è proprio alle modalità con cui la novella costituzionale è stata interpretata dalla giurisprudenza, costituzionale e comune, che parrebbe ora opportuno volgere lo sguardo, al fine di ricavare elementi ulteriori sull'effettiva o presunta eliminazione delle possibilità d'intervento regionale nella materia *de qua*⁹¹.

Come anticipato, ancor prima della revisione costituzionale del 2022, il giudice delle leggi ha rimarcato che, persino nelle materie – come la caccia – rientranti nella competenza residuale delle Regioni *ex* art. 117, c. 4, Cost., «è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (sentenza n. 139 del 2017)»⁹². Orientamento, questo, confermato anche a seguito della modifica costituzionale del 2022, allorché, con la sentenza n. 148/2023, la Consulta ha ribadito 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 tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia» (sentenza n. 7 del 2019)»⁹³.

Convenzione europea sulla protezione degli animali da macello, adottata sempre a Strasburgo il 10 maggio 1979 e alla Convenzione europea per la *Protezione degli animali da compagnia* sottoscritta a Strasburgo il 13 novembre 1987 e ratificata dall'Italia soltanto dopo più di vent'anni, con la l. n. 201/2010. O, ancora, si pensi al reg. UE n. 1223/2009 sul divieto di utilizzo degli animali per la sperimentazione dei prodotti cosmetici e alla dir. UE 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici; al reg. UE n. 124/2019 sul divieto di pesca elettrica; al reg. CE n. 1/2015 del Consiglio del 22 dicembre 2004 «sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate». A tali provvedimenti normativi devono poi ovviamente aggiungersi le Direttive europee dirette a tutelare la fauna selvatica (soprattutto la Direttiva *Habitat* e quella *Uccelli*) e, da ultimo, gli ambiziosi obiettivi fissati dalla *Strategia europea per la biodiversità per il 2030*, la quale impone agli Stati membri di creare nuove zone protette in Europa tutelando, con strumenti giuridicamente vincolanti, il 30% della superficie terrestre e marina (c.d. Obiettivo 30/30), prevedendo al contempo che il 10% del territorio sia adibito a «protezione integrale». A livello internazionale, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Animale dell'UNESCO del 15 ottobre 1975 riconosce espressamente il diritto alla vita, all'assenza di sofferenza e al benessere fisico e psichico degli animali. Anche se il grado di vincolatività giuridica della Dichiarazione è di fatto estremamente limitato, non può sottacersi che essa si spinge sino a definire «biocidio» l'uccisione dell'animale.

⁹⁰ R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022, 207.

⁹¹ In effetti, come ha sottolineato F. Rescigno, *Animali e Costituzione*, cit., 23, l'espressa rilevanza costituzionale attribuita alle modalità di tutela degli animali non ha «poteri taumaturgici» sulla legislazione vigente, dato che «purtroppo non sono poche le previsioni costituzionali che rimangono sostanzialmente inattuato, per cui una revisione formale, se non accompagnata da un reale sforzo culturale-legislativo e sociale, rischia di tradursi in un'astratta formulazione che necessita ancora una volta di complicati equilibrismi giuridici e soprattutto giurisprudenziali per trovare un *ubi consistam*».

⁹² Corte cost., sent. n. 7/2019. E tanto, anche con riferimento alle disposizioni normative contenute nella legge-quadro sulle aree naturali protette (l. n. 394/1991), le quali continuano a vincolare la legislazione regionale in materia di prelievo venatorio (come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 315/2010).

⁹³ Corte cost., sent. n. 148/2023.

Con tale pronuncia, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2/2022, in quanto approvativo con legge – e non con provvedimento amministrativo – del calendario venatorio regionale, il giudice delle leggi ha censurato l'«abbassamento del livello di tutela» degli animali, rievocando «la possibile tutela in *melius*»⁹⁴ tradizionalmente riconosciuta *ante* riforma alla potestà legislativa regionale. Parrebbe dunque potersi concludere che, stando a questo primo orientamento del giudice delle leggi, la riserva di legge statale di cui all'art. 9, c. 3, Cost. non escluderebbe la potestà legislativa regionale indiretta (*ex* art. 117, cc. 3 e 4, Cost.) nelle materie (come la caccia) rientranti nella competenza degli Enti regionali, purché essa sia ampliativa del livello di tutela fissato dalle leggi statali⁹⁵. Epperò, in misura maggiore rispetto alla Consulta, è stata la giurisprudenza amministrativa ad aver esplicitato la portata innovativa della revisione costituzionale del 2022.

In particolare, nel sospendere il provvedimento con cui il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha disposto l'abbattimento di un orso bruno «colpevole» di aver aggredito e ucciso un essere umano, il Consiglio di Stato ha riconosciuto nella tutela degli animali un principio supremo dello Stato⁹⁶ e, richiamata la copiosa normativa europea e sovranazionale a tutela della specie ursina⁹⁷, ha specificato che «può ricorrersi all'abbattimento dell'animale solo nell'ipotesi - estrema e di rara verifica - di impossibilità oggettiva, non solo temporanea e soggettiva, da valutarsi secondo i criteri

⁹⁴ Come ha evidenziato G. Vivoli, *Il mondo animale davanti al nuovo art. 9, c. 3 della Costituzione*, cit., 38, il «ripasso» generale sugli approdi noti ed il richiamo specifico alla sentenza n. 7 del 2019 avrebbero un sapore meramente pleonastico a Costituzione invariata ma [...] 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. [...] È 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».

⁹⁵ Secondo un indirizzo – *ex multis* – ribadito dalla Consulta nella sentenza n. 88/2020, allorché la Corte ha precisato che «la collocazione della materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate». Sul punto, maggiormente esposta al rischio di una completa eliminazione del possibile intervento in *melius* della legislazione regionale a tutela degli animali è quella giurisprudenza costituzionale che ragiona intorno al c.d. «punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (così, da ultimo, Corte cost., sent. n. 197/2014).

⁹⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, ordinanza n. 2918/2023.

⁹⁷ L'orso bruno (*ursus arctos*) è protetto dalla Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. n. 503/1981, sulla conservazione della flora e fauna selvatica europea e dei suoi *habitat* naturali. Essendo stato incluso nell'Allegato II, l'orso bruno rientra – assieme al lupo – tra le specie «rigorosamente protette», che lo Stato ha il dovere di tutelare mediante ogni misura amministrativa e legislativa, vietandone – tra le altre cose – tutte le forme di cattura, sequestro ed uccisione deliberata (art. 6 della Convenzione). La classificazione della Convenzione di Berna è poi confluita nell'art. 1, c. 1, l. n. 157/1992, la quale inserisce l'orso bruno tra le specie particolarmente protette. A livello europeo, a venire in rilievo è certamente la direttiva 92/43/CEE adottata dal Consiglio in data 21 maggio 1992 (c.d. direttiva *Habitat*), che richiama espressamente l'art. 6 della Convenzione di Berna, vietandone l'uccisione o forme di alterazione dell'*habitat* naturale, oltre che la commercializzazione (art. 12). Com'è noto, l'art. 16 della direttiva *de qua* consente sì la deroga dell'elevato livello di tutela predisposto dall'art. 12, ma soltanto «a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale». Cosicché, la Direttiva ammette la possibilità di sacrificare la vita dell'animale, ma soltanto qualora ricorrano precise circostanze che escludano la realizzabilità di soluzioni alternative, nel rispetto di quel principio di proporzionalità che non può che ispirare la legislazione in tema di tutela degli animali. Valutazione di proporzionalità che, a seguito della modifica costituzionale, non può che essere innalzata verso l'alto, richiedendo un più ampio approfondimento istruttorio.

generali dell'ordinamento giuridico, di ricorrere ad azioni meno cruenti»⁹⁸.

Senza preoccuparsi di sindacarne la sopravvenuta illegittimità costituzionale⁹⁹, il supremo consesso amministrativo ha comunque esplicitato che tale interpretazione dell'art. 1, l. prov. n. 9/2018 «è peraltro, oggi, l'unica compatibile con la modifica costituzionale del comma [3] dell'art. 9 della Costituzione». Cosicché, il principio di proporzionalità dischiuso dall'art. 9, c. 3, Cost. si rivela un imprescindibile parametro atto a non sbilanciare le decisioni normative e giurisprudenziali né verso la prevalenza assoluta delle esigenze umane né, tantomeno, verso forme di tutela incondizionata delle specie animali (anche di quelle «particolarmente protette»), il cui abbattimento deve comunque considerarsi, se non proprio escluso, una *extrema ratio*, da motivare sulla base di un'istruttoria adeguata delle ragioni che propendono per tale soluzione.

Attraverso il criterio dell'interpretazione conforme a Costituzione, il Consiglio di Stato ha dunque escluso il ricorso in via incidentale al giudice delle leggi¹⁰⁰, anche se tale soluzione avrebbe probabilmente scongiurato la successiva modifica legislativa dell'art. 1, l. prov. n. 9 del 2018, che – in spregio dell'art. 9 Cost. – ha affidato ad un organo monocratico (il Presidente della Provincia) il potere di deliberare, con ordinanza, l'abbattimento di animali

⁹⁸ Di talché, il Consiglio di Stato ha sospeso l'ordinanza presidenziale di abbattimento dell'orsa JJ4 in quanto «il provvedimento impugnato [...] delibera l'abbattimento dell'animale senza avere adeguatamente valutato l'efficacia di misure intermedie idonee a salvaguardare l'incolumità pubblica senza sacrificare la vita dell'animale, bene giuridico oggi costituzionalmente protetto. Il provvedimento impugnato, come correttamente osservato dal Presidente del Tar locale nei numerosi decreti monocratici resi nei giudizi di che trattasi, presenta un inaccettabile vizio logico. La mancanza di adeguate strutture per l'accoglimento e la gestione di animali problematici non può legittimare una misura che viola il principio di proporzionalità e che rischia di autorizzare un uso seriale, indiscriminato della decisione estrema e più cruenta che - come detto - deve costituire l'*extrema ratio*; l'allarme sociale destato dai drammatici episodi ultimamente occorsi, se legittima il rafforzamento delle misure preventive diverse dall'abbattimento, non può incidere sulle valutazioni dell'amministrazione che deve continuare ad ispirarsi rigorosamente ai già citati criteri di legge al fine di trovare il punto di equilibrio ispirato a proporzionalità».

⁹⁹ Com'è noto, prima della revisione costituzionale del 2022, con la sentenza n. 215/2019 la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dallo Stato rispetto all'art. 1, l. prov. aut. Trento n. 9/2018 e all'art. 1, l. prov. aut. Bolzano n. 11/2018, entrambi afferenti alla gestione dei c.d. grandi carnivori (orso bruno e lupo), in quanto le competenze legislative delle Province autonome in tema di caccia, pesca, apicoltura, parchi, foreste e corpo forestale legittimerebbero il trasferimento di funzioni amministrative, in ordine al possibile abbattimento delle specie protette, ai rispettivi Presidenti. E tanto, dal momento che l'art. 16 della Direttiva *Habitat* – il quale consente agli Stati di derogare al divieto assoluto di abbattimento delle specie rigorosamente protette in particolari e circoscritte ipotesi – non specificerebbe l'Ente a cui attribuire detta facoltà. A prescindere da tale ultimo assunto, a seguito della revisione costituzionale del 2022 una simile interpretazione sarebbe oltremodo difficoltosa, a meno di non voler svuotare del tutto il significato e la *ratio* della riserva di legge statale contenuta nell'art. 9 Cost., la quale non può che ridondare nell'interpretazione dell'art. 11 del d.P.R. 357/1997 e delle intatte competenze del Ministro dell'Ambiente in materia. Esso, infatti, resta titolare del potere di «autorizzare le deroghe alle disposizioni» (di cui all'art. 8) che vietano l'abbattimento, la cattura o il disturbo delle specie di fauna selvatica rigorosamente protette a livello europeo, in presenza delle stesse condizioni (art. 11) già fissate nell'art. 16 della Direttiva *Habitat*. Per di più, le recenti modifiche apportate alla legge prov. trentina n. 9 del 2018 nel 2023 hanno contribuito a rendere la stessa più che dubbia sul piano costituzionale, per l'eliminazione di qualsiasi ruolo effettivo dell'ISPRA e per la genericità della casistica che legittima il sistematico abbattimento di esemplari della specie ursina (al massimo otto all'anno per i prossimi tre anni, secondo le prospettate modifiche – per ora solo deliberate – del 2024).

¹⁰⁰ «Tanto la norma primaria, tanto quella secondaria, se non interpretate sulla scorta di tali canoni ermeneutici (il principio di proporzionalità derivante dal diritto UE e il nuovo art. 9 Cost., n.d.r.), sarebbero inevitabilmente illegittime», evidenzia infatti il Consiglio di Stato nell'ordinanza 2918/2023. Sull'evoluzione dell'utilizzo del criterio dell'interpretazione conforme a Costituzione cfr. A.M. Nico, *L'accesso e l'incidentalità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 25 ottobre 2019, 177 e Id., *L'accenramento e la diffusione nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2007.

potenzialmente pericolosi per la sicurezza pubblica sulla base di una casistica estremamente generica e del tutto sganciata dall'acquisizione del preventivo parere dell'ISPRA e dallo svolgimento di una adeguata istruttoria¹⁰¹; oltre che delle stesse condizioni fissate dall'art. 16 della Direttiva Habitat, per come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹⁰². Ancor più in là del Consiglio di Stato si è però spinta altra parte della giurisdizione amministrativa, la quale ha rinvenuto nella «conservazione del patrimonio naturalistico nel suo complesso considerato» un «valore assoluto in quanto corrispondente all'esigenza di salvaguardare habitat naturali e specie viventi dal pericolo di estinzione», dinanzi al quale «recessivi» sono i «contrapposti interessi di quanti «pratichino l'attività venatoria». E tanto, non solo sulla base dell'art. 1, c. 2, l. n. 157/1992, «nella parte in cui consente l'esercizio dell'attività venatoria purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica», ma soprattutto della «recente Legge cost. 11 febbraio 2022 n. 1»¹⁰³.

Come si vede, pur se talvolta impropriamente configurato alla stregua di un «valore assoluto»¹⁰⁴, il rinnovato articolo 9 Cost. ha principiato – invero, ancora timidamente – ad incunearsi nelle argomentazioni giurisprudenziali, confermando la necessità che sia il legislatore statale a prevedere forme più elevate ed effettive di tutela degli animali, da applicarsi uniformemente sul territorio nazionale. Cionondimeno, nel solco di una consolidata giurisprudenza costituzionale, la competenza diretta dello Stato non esclude la tutela in *melius* predisposta dalle Regioni nelle materie di propria competenza concorrente o

¹⁰¹ È quanto sanciscono le modifiche apportate nel 2023 alla legge prov. trentina n. 9 del 2018, la quale, ferma restando la non vincolatività del parere dell'ISPRA, rende lo stesso facoltativo per le ordinanze presidenziali contingibili e urgenti che potranno ora disporre l'uccisione (e non la captivazione) dell'animale ritenuto «problematico», peraltro aumentando a dismisura i casi di problematicità dei plantigradi. In disparte da ogni considerazione – financo superflua – sulla problematicità di applicare categorie umane a comportamenti naturali degli animali, tale novella legislativa – non impugnata dal Governo in via principale dinanzi alla Consulta per non meglio precisate intese politiche – solleva più di qualche criticità costituzionale alla luce del nuovo art. 9 Cost., il cui significato viene di fatto sdilinquito o *expressis verbis* neutralizzato dall'attribuzione ad un organo monocratico (il Presidente della Provincia), nell'assenza di una pressoché minima istruttoria e di qualsiasi evidenza scientifica, del potere di disporre l'abbattimento di individui che appartengono ad una specie protetta a livello internazionale e sovranazionale, in spregio di qualsiasi canone di proporzionalità e ragionevolezza della decisione. Peraltro, già nel 2021, con la sentenza n. 7366 il Consiglio di Stato ha rilevato l'illegittimità dell'azione della Provincia autonoma di Trento nell'ambito della gestione degli esemplari di orso bruno ritenuti «pericolosi» per l'uomo, con precipuo riferimento all'ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Presidente nei confronti dell'orso M57, rinchiuso nel recinto del Le Casteller e poi trasferito in un «santuario per gli orsi» in Ungheria. Epperò, pur avendone rilevato l'illegittimità per carenza di istruttoria e dell'assenza del parere dell'ISPRA, il Consiglio di Stato non ha potuto disporre il rilascio in libertà dell'orso, dacché la lunga – ed illegittima – captivazione nel recinto del Le Casteller ne avrebbe aumentato il tasso di aggressività verso l'uomo. In tal caso, l'illegittimo operare della Provincia autonoma di Trento si è riverberato nelle ragioni che alimentano il principio di proporzionalità, a dimostrazione delle plurime criticità che evidenzia la novella legislativa che, oggi, si propone di aumentare considerevolmente i poteri del Presidente della Provincia rispetto ad orsi considerati problematici per l'uomo. Sulla vicenda che ha portato alla sentenza del Consiglio di Stato del 2021, si veda G. Gallo, *Nota a Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 3 novembre 2021, n. 7366*, in E. Battelli, M. Lottini, G. Spoto, E.M. Incutti (a cura di), *Nuovi orizzonti*, cit., 155-184.

¹⁰² Nella sentenza Corte Giust., sez. II, 10 ottobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, causa C-674/17, la Corte di Giustizia ha specificato che la «protezione rigorosa» di talune specie animali impone che eventuali deroghe *ex art. 16* siano ben argomentate e giustificate alla luce delle migliori conoscenze tecnico-scientifiche (punto 51), tali da non compromettere il loro «stato di conservazione soddisfacente».

¹⁰³ Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giurisd., ordinanza cautelare n. 345/2022.

¹⁰⁴ Al contrario, come ha evidenziato il giudice delle leggi nella sentenza n. 85/2013, sul piano costituzionale i diritti (ed i principi che li esprimono) non possono divenire «tiranni» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette.

residuale¹⁰⁵.

6. La modifica costituzionale e la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni a Statuto speciale. La rilevanza delle richiamate pronunce giurisprudenziali si accresce alla luce della circostanza che tanto la Provincia autonoma di Trento, quanto la Regione Sicilia sono Enti ad autonomia speciale, nei cui confronti opererebbe la clausola di salvaguardia delle competenze contenuta nell'art. 3 della l. cost. n. 1/2022. Pur senza modificare espressamente il testo della Costituzione, tale articolo stabilisce infatti che «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»¹⁰⁶.

Tale previsione è sembrata assumere una «valenza compromissoria», da cui discenderebbe una tutela degli animali «a geometria variabile» rispetto all'efficacia nei diversi territori¹⁰⁷.

Tuttavia, considerando l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui limiti dei «principi generali dell'ordinamento» e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» dello Stato¹⁰⁸, la portata della clausola di salvaguardia può considerarsi decisamente più limitata rispetto a quanto possa *prima facie* immaginarsi. Ed infatti, con riferimento alle competenze finalistiche dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, il giudice delle leggi ha a più riprese ribadito che esse soddisfano l'esigenza di fissare un «limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province

¹⁰⁵ A tal proposito, al fine di scongiurare interpretazioni strettamente letterali della novella costituzionale del 2022 in ordine alla mancata inclusione della tutela della «biodiversità» e degli interessi delle generazioni future all'interno della ripartizione di materie di cui all'art. 117 Cost. (sino al punto da considerarle materie rientranti nella competenza residuale delle Regioni ex art. 117, c. 4, Cost.), G.M. Salerno, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 183, invoca «una diversa e più ragionevole lettura che consenta di mettere coerentemente a sistema» la «tutela complessiva, integrata e diacronica degli interessi di carattere ambientale con una visione complessivamente incrementale degli spazi di intervento legislativo costituzionalmente giustificati», tale per cui non sarebbe mutato «il punto in cui si colloca il pendolo nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni».

¹⁰⁶ In particolare, lo Statuto del Trentino-Alto Adige riconosce alle Province Autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare leggi entro i limiti indicati dall'art. 4 nelle materie «caccia e pesca» (art. 8, c. 1, n. 15), «apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, c. 1, n. 16). Lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia attribuisce alla Regione la potestà legislativa in materia «caccia e pesca» (art. 4, c. 1), al contempo prevedendo che la Regione possa adeguare alle sue particolari esigenze le leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione anche nella materia «fauna» (art. 6, c. 1, n. 3). Lo Statuto della Valle d'Aosta riconosce la potestà legislativa della Regione nelle materie «agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna» (art. 2, c. 1, lett. d)) oltre che «caccia e pesca» (art. 2, c. 1, lett. l)). Lo Statuto della Sicilia attribuisce alla legislazione esclusiva regionale la materia «caccia e pesca» (art. 14, c. 1, lett. l)), nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente. Infine, lo Statuto della Regione Sardegna attribuisce alla Regione la potestà legislativa nella materia «caccia e pesca» (art. 3, c. 1, lett. i)).

¹⁰⁷ G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., 469. Sul punto, G. Chiola, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2, 2022, 12, ritiene che, «nonostante l'ambiguità della formulazione», la novella costituzionale parrebbe aver «voluto consacrare la “trasversalità” della tutela degli animali. Peraltro», prosegue l'A., «la previsione dell'art. 3, essendo diretta soltanto alle Regioni a Statuto speciale, dovrebbe considerarsi una “deroga” al regime riservato alle Regioni ordinarie nei cui confronti, a contrario, dovrebbe escludersi, con dubbia coerenza, quanto meno rispetto al regime precedente il potere d'intervento, anche se migliorativo di quello statale».

¹⁰⁸ «In conseguenza» dei quali, A. D'Atena, *Diritto regionale*, III ed., Torino, 2017, 276, ritiene che la competenza legislativa piena o primaria delle Regioni a Statuto speciale non possa «svilupparsi in modo completamente slegato dagli indirizzi ricavabili dalla legislazione nazionale nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost.».

autonome (sentt. nn. 272/2009 e 378/2007)¹⁰⁹, proprio al fine di garantirne l'uniforme applicazione «nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale». La Consulta non ha dunque esitato a dichiarare illegittima una legge della Regione Sardegna che, «privilegiando un preteso «diritto di caccia» rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente da questa Corte (sentenze n. 1002 del 1988; n. 35 del 1995; n. 169 del 1999), non rispetta il suddetto standard di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna (art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3)»¹¹⁰. Per questa via, la Corte costituzionale ha financo declinato gli *standard* minimi uniformi dettati dalla legislazione statale in materia di tutela della fauna selvatica alla stregua di norme fondamentali di riforma economico-sociale, come tali vincolanti la legislazione delle Regioni a Statuto speciale¹¹¹.

Ancora una volta, dunque, purché fondata sui «limiti previsti dagli statuti speciali»¹¹², la legislazione statale funge da «limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»¹¹³, dovendo esse peraltro rispettare – al pari della legge dello Stato – i vincoli derivanti dalle fonti europee ed internazionali *ex* art. 117, c. 1, Cost.¹¹⁴.

In ragione della stretta contiguità tra tutela dell'ambiente e tutela degli animali¹¹⁵, è sembrato allora «piuttosto scontato prevedere che, non solo la clausola di salvaguardia non impedirà l'intervento della legge dello Stato nelle materie disciplinate dagli Statuti speciali, ma sul piano sostanziale si confermerà una parificazione fra Regioni ordinarie, Regioni ad autonomia differenziata e Province autonome di Trento e di Bolzano»¹¹⁶. A prescindere dalle motivazioni sottese alla mancata impugnazione governativa, in via principale, della novella legislativa

¹⁰⁹ Corte cost., sent. n. 234/2010.

¹¹⁰ Corte cost., sent. n. 536/2002, n. 7, cons. in dir.

¹¹¹ Corte cost., sent. n. 233/2010 (nella specie, si trattava di una legge approvata nell'esercizio della competenza primaria dalla Regione Friuli-Venezia Giulia). Nello stesso senso, cfr. Corte cost., sentenza n. 227/2003, inerente all'individuazione statale delle specie cacciabili.

¹¹² In effetti, come ha sottolineato A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., 278, «l'estensione, alle materie statutarie, dei vincoli derivanti dall'esercizio delle competenze finalistiche dello Stato» è legittimo in quanto «sono proprio i limiti statutariamente apposti alle competenze legislative regionali a giustificare questo allargamento dell'ambito di operatività delle competenze finalistiche. Non è, invece, condivisibile la giurisprudenza che, senza passare per i limiti previsti dagli statuti speciali, riconduce i vincoli «finalistici» «al titolo competenziale dello Stato».

¹¹³ Corte cost., sent. n. 348/2007. Sul punto, in dottrina non manca chi, come A. D'Atena, *op. cit.*, 277, ritiene che «tra i limiti che s'impongono al rispetto delle leggi regionali adottate nell'esercizio della competenza piena (o primaria), figurino anche i principi fondamentali posti da eventuali leggi-cornice adottate dallo Stato nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. (e questo – si badi – quand'anche non contenessero norme fondamentali di riforma economico-sociale)». Sul punto, dello stesso A., si veda *amplius* Id., *La parabola delle autonomie speciali*, in *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991.

¹¹⁴ Ragionando intorno al significato costituzionale del riferimento specifico agli animali inserito nel nuovo art. 9, c. 3, Cost., R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del convegno, 28 gennaio 2022, Napoli, 2022, 82, evidenzia che «l'obbligo di tutela non riguarda solo gli animali che si trovano all'interno del territorio italiano. Il rilievo ha significato soprattutto con riguardo agli impegni internazionali che lo Stato italiano è chiamato ad assumersi per una tutela più efficace della fauna».

¹¹⁵ Ed invero, come ha sottolineato G. Vivoli, *Il mondo animale davanti al nuovo art. 9, c. 3 della Costituzione*, cit., 19, «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».

¹¹⁶ G. Marazzita, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 898. Alla stessa conclusione giunge anche R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., 207, nt. 108.

trentina del 2023, anche in tale ambito la rinnovata formulazione dell'art. 9 Cost. avrebbe dunque consolidato l'esigenza di «una armonizzazione al rialzo dei panorami normativi territoriali e una valorizzazione degli strumenti di leale collaborazione»¹¹⁷.

D'altronde, anche negli Stati federali la tutela degli animali rientra nella primigenia competenza statale. Così è, per esempio, nella Confederazione elvetica, la cui Costituzione dedica un apposito articolo (l'art. 80) alla «Protezione degli animali», attribuendo alla Confederazione il compito di «emana[re] prescrizioni sulla protezione degli animali», la cui «esecuzione [...] compete ai Cantoni, per quanto la legge non riservi alla Confederazione»¹¹⁸. Cosicché, qualora la clausola di salvaguardia di cui all'art. 3 della l. cost. n. 1/2022 fosse interpretata in maniera strettamente letterale, il risultato sarebbe quello di attribuire alle Regioni a Statuto speciale potestà financo maggiori rispetto a quelle riconosciute agli stati (nella specie, i Cantoni) che compongono una Confederazione. Esito palesemente in disaccordo con la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di competenze finalistiche dello Stato e, soprattutto, con la stessa *ratio* della riserva di legge statale introdotta nell'art. 9, c. 3, Cost.¹¹⁹.

Anzi, con riferimento precipuo alla gestione dei c.d. «grandi carnivori» da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome, nonostante la clausola di formale salvaguardia delle loro competenze, la *ratio* della complessiva revisione costituzionale e della riserva di legge statale prevista nell'art. 9, c. 3, Cost. parrebbe poter legittimare, al di là della logica delle «materie» e delle «competenze» che ha informato la pronuncia n. 215/2019 del giudice delle leggi, l'accentramento in capo al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica della competenza a pronunciarsi sull'abbattimento o sulla captivazione degli animali selvatici ritenuti pericolosi per l'uomo. O, in ogni caso, dando almeno in parte applicazione all'art. 11, d.P.R. n. 357/1997, richiedere un coinvolgimento del Ministero nel procedimento istruttorio a tal fine principiato dalla Regione, ordinaria o speciale¹²⁰. Se non attraverso una legge del Parlamento, soluzione che comunque si appalesa più appropriata alla luce del nuovo art. 9

¹¹⁷ A. Valastro, *La tutela degli animali*, cit., 278.

¹¹⁸ Si pensi all'art. 20a della Costituzione della Repubblica federale tedesca, il quale stabilisce che «lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto». Alla «legge» è poi demandata «la protezione degli animali dalla crudeltà» dall'art. 72, c. 4 della Costituzione della Slovenia. Sullo Stato incombe il dovere di «promuove[re] la protezione e il benessere degli animali» in Lussemburgo (art. 11-*bis*, c. 2, Cost.), mentre il Portogallo attribuisce alle Regioni autonome insulari delle Azzorre e di Madeira il compito di regolare, con legge, le materie di «sanità pubblica, animale e vegetale» (art. 228). Al di fuori del panorama costituzionale europeo, la Costituzione indiana del 1950, dopo aver esplicitato il dovere dei cittadini di «avere compassione per le creature viventi» (art. 51a, *lett. g*, Cost.), stabilisce il dovere dello Stato di intervenire «al fine di preservare e migliorare le razze e proibire la macellazione delle mucche e dei vitelli e dell'altro bestiame da latte e da tiro» (art. 48 Cost.). Sul punto, per riflessioni anche civilistiche, si veda *amplius* F. Fontanarosa, *I diritti degli animali in prospettiva comparata*, in *DPCE online*, 1, 2021, 169 ss.

¹¹⁹ Di contrario avviso sono invece D. Cerini, E. Lamarque, *La tutela degli animali*, cit., 50, le quali ritengono auspicabili «autonome politiche animaliste, adeguate alle caratteristiche culturali del loro territorio, nell'esercizio della loro competenza normativa in materia, e in alcuni casi anche in ottemperanza a precise indicazioni in tal senso contenute negli statuti di autonomia».

¹²⁰ In questa prospettiva, S. Grassi, *La cultura dell'ambiente*, cit., 227, sottolinea che, pur a fronte della «scarsa qualità dell'indicazione contenuta», (l'art. 3, l. cost. n. 1/2022 e) il nuovo art. 9, c. 3 Cost. «tradisce comunque una tendenza all'accentramento nello Stato della definizione della qualità degli equilibri ambientali, cui è corrisposta, in coerenza con la revisione dell'art. 41, la concentrazione nel Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica, insieme alle competenze ambientali, delle competenze del Ministero dello sviluppo economico riferite alle attività più impattanti, quali quelle relative alla produzione energetica».

Cost., lo Stato, in quanto Ente che compone la Repubblica e che, anzi, è «l'unico» tra essi «che può parlare per la Repubblica tutta intera»¹²¹, deve comunque essere coinvolto nella gestione delle specie rigorosamente protette a livello inter- e sovranazionale, quantomeno attraverso forme di collaborazione istituzionale tra Enti¹²².

Quel riferimento alla legge dello Stato motivato da ragioni politiche potrà così esplicitare i suoi più rilevanti effetti nell'ordinamento costituzionale, elevando il livello di protezione degli esseri senzienti non umani senza artefatte differenziazioni tra porzioni dell'unico territorio dello Stato.

Abstract. Il contributo intende indagare le implicazioni costituzionali e legislative disciuse dalla previsione di una riserva di legge statale sulle modalità di tutela degli animali all'interno dei *Principi fondamentali* della Carta repubblicana, con particolare riferimento agli effetti da questa esplicitati sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Da questa prospettiva, dopo aver esaminato l'interpretazione del nuovo art. 9, c. 3, Cost. fornita dalla giurisprudenza (anche) costituzionale, si analizzerà il potenziale contrasto tra la riserva di legge statale sui «modi e le forme di tutela degli animali» e la salvaguardia delle competenze legislative delle Regioni a Statuto speciale sancita dall'art. 3 della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2022.

Abstract. The paper aims to investigate the constitutional and legislative implications disclosed by a provision of statutory reservation within the Fundamental Principles of the Constitution concerning the effects it has on the division of legislative powers between the State and the Regions in the field of animal protection. From this perspective, after examining the interpretation of the new Art. 9, c. 3 Const. provided by (also) constitutional jurisprudence, the paper will analyze the potential contrast between the law of the State on the «ways and forms of animal protection» and the safeguarding of the legislative powers of Regions with special statutes enshrined in Art. 3 of Constitutional Revision Law No. 1 of 2022.

Parole chiave. Tutela degli animali – riserva di legge statale – competenze legislative statali e regionali – revisione costituzionale – Stato e Regioni a Statuto speciale.

Key words. Animal protection – statutory reservation – State and regional legislative powers – constitutional review – State and special-status Regions.

¹²¹ È questa la conclusione cui giunge A. D'Atena, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *ConsultaOnLine*, I, 2024, 62, il quale, proprio alla luce della giurisprudenza «finalistica» della Corte in materia ambientale e dell'espresso riferimento allo Stato nel nuovo art. 9, c. 3 Cost., ritiene che, anche qualora approvata in via parlamentare, la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, c. 3 Cost. non sia in grado di «compromettere l'equilibrio complessivo del sistema».

¹²² Ipotizza «forme di coordinamento e di intesa che possano tener conto delle specificità e della tempestività dei vari interventi che le politiche ambientali devono svolgere», anche S. Grassi, *La cultura dell'ambiente*, cit., 227.