

## La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni

Giuseppe Marazzita

*Il contributo affronta la questione dell'incidenza della recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022 con particolare, ma non esclusivo riferimento, alla ripartizione di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni. Per una razionale risposta al quesito è necessario esaminare come tale ripartizione in materia di tutela ambientale è stata risolta dalla giurisprudenza costituzionale della prima fase (1970-2000) e della seconda fase (2001-2021). Successivamente sarà possibile valutare l'impatto normativo delle singole disposizioni introdotte nel novellato testo costituzionale con particolare riferimento ai lemmi che esprimono valori costituzionali già consolidati (ambiente ed ecosistemi), in corso di affermazione (biodiversità e interesse delle future generazioni) o del tutto nuovi (tutela degli animali).*

### 1. Premessa: le tre fasi di emersione pretoria e normativa della tutela ambientale

L'oggetto della presente analisi è quello di valutare la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022 anche per comprendere in che modo essa incida sulla ripartizione di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, ordinarie e speciali, in materia di tutela ambientale.

La questione è ovviamente di natura *formale* poiché attiene agli “strumenti di tutela” ed alla loro “titolarità” ma è strettamente connessa all'interpretazione della novella costituzionale che in gran parte – ma non esclusivamente – riguarda l'aspetto *sostanziale* della “tutela” di (nuovi?) interessi quali «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», «gli animali» e dei (nuovi?) “limiti alla tutela” della libertà di iniziativa economica quali «*l'ambiente*» e i «*fini ambientali*».

Come è noto nel testo originario della Costituzione la tutela ambientale non era prevista<sup>1</sup> né erano citati i relativi lemmi: ambiente, beni ambientali, ecosistema, biodiversità, animali. A partire dagli anni '70, in armonia con l'affermarsi nella cultura italiana ed occidentale della sensibilità ambientale, la giurisprudenza di merito, della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale ha elaborato e affermato la tutela ambientale: prima in modo frammentario poi, anche a seguito della approvazione delle prime discipline ordinarie in materia, in modo sempre più sistematico. In particolare la Corte costituzionale attraverso la lettura combinata degli articoli 9 (relativo alla tutela del «paesaggio»), degli articoli 2 e 32 (riguardanti, il primo, «i diritti inviolabili dell'uomo» e, il secondo, «la tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività») nonché dell'art. 41 (relativo «alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» quali limiti dell'iniziativa economica privata) è arrivata ad affermare che l'ambiente è un «valore costituzionale» e che la tutela ambientale è un diritto costituzionalmente protetto. In questa prima fase la Corte costituzionale sul piano delle competenze ha individuato nello Stato il soggetto primario della tutela ambientale ma ha individuato nelle Regioni significativi poteri concorrenti di intervento normativo e amministrativo.

L'emersione per via pretoria della tutela ambientale, degli strumenti di tutela e dei soggetti competenti è stata seguita da una seconda fase aperta dalle c.d. riforme Bassanini (leggi nn. 59 e 127 del 1997, legge n. 191 del 1998 e legge n. 50 del 1999) e poi dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione. La materia ambientale è così divenuta oggetto di specifica disciplina all'art. 117 Cost. e dunque, sul piano formale, del riparto di competenze tra Stato e Regioni ma è rimasta la lacuna sul piano sostanziale del riconoscimento espresso degli interessi meritevoli di tutela costituzionale.

Tale revisione ha comportato un'intensa conflittualità fra lo Stato e le Regioni sulla questione della competenza nei diversi settori nei quali si articola e interferisce la tutela dell'ambiente e la conseguente giurispru-

<sup>1</sup> Come osserva S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2017, p. 11 ciò non «era possibile in un'epoca in cui ancora non erano emersi gli interessi e le emergenze ambientali, di cui si è acquisita la consapevolezza a partire dagli anni '70 dello scorso secolo».

denza della Corte costituzionale ha raggiunto un punto di equilibrio negli anni '10 del secolo scorso. Secondo questo ricco filone giurisprudenziale lo Stato, a seguito della revisione del 2001, ha assunto un ruolo primario ed esclusivo lasciando alle Regioni ridotti poteri di intervento quando l'esercizio di una competenza regionale sia connessa con la tutela ambientale ovvero meramente attuativi o suppletivi al fine di assicurare una maggior tutela ambientale. Per il resto il giudice delle leggi ha sempre rigorosamente distinto tra la centrale «tutela» statale e la marginale «valorizzazione» regionale.

Arriviamo così alla terza fase, introdotta dalla legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, la quale sul piano sistematico sembra completare e concludere l'implementazione nella legge fondamentale della tutela ambientale nelle sue diverse forme.

Per una razionale risposta al quesito specifico (in che modo la riforma incida sulla ripartizione di competenze fra lo Stato e le Regioni) è necessario esaminare – seppure sinteticamente – la prima e la seconda fase. Successivamente sarà possibile interrogare il novellato testo costituzionale per comprendere se e in che modo esso modifichi il punto di equilibrio raggiunto alla fine degli anni '10 del XXI secolo dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

## **2. *La prima fase (anni 1970-2000)***

Nella prima fase, anteriore alla entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001, la giurisprudenza è giunta ad affermare che l'ambiente sia un «interesse fondamentale», un «valore costituzionalmente garantito e protetto».

Più nel dettaglio – utilizzando le parole dello stesso giudice delle leggi – «sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto la “preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)”<sup>2</sup>, quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E

<sup>2</sup> Il richiamo è a Corte cost., 10 luglio 1974, n. 247.

la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando che l'ambiente costituiva un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità<sup>3</sup>. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione<sup>4</sup>. Tale punto di approdo si è raggiunto valorizzando ed interpretando estensivamente l'art. 2, il secondo comma dell'art. 3, il secondo comma dell'art. 9, il primo comma dell'art. 32, il secondo e il terzo comma dell'art. 41, il secondo e il terzo comma dell'art. 42 e il primo comma dell'art. 44 della Costituzione della Repubblica italiana.

In particolare il riconoscimento all'art. 2 Cost. dei «diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», non solo consente, ma logicamente impone di limitare l'esercizio dei poteri pubblici e delle libertà economiche a tutela di valori funzionali alla realizzazione della persona umana, che rappresenta uno dei capisaldi della stessa forma di Stato. Il «principio personalista» esprime il riconoscimento giuridico dell'anteriorità etica dei diritti inviolabili rispetto a qualunque potere sociale e financo ai poteri sovrani della Repubblica.

A completare tale concezione della forma di Stato il principio di eguaglianza sostanziale del capoverso dell'art. 3 Cost. impone alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno

<sup>3</sup> Espressioni riconducibili a Corte cost. 17 dicembre 1987 n. 641, ove si afferma anche che: «Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».

<sup>4</sup> Corte cost., 19 aprile 2016, n. 126.

sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». La potenza semantica di questa disposizione non smette di impressionare l'interprete della legge fondamentale: in essa si esprime una ben precisa concezione del vivere insieme, che funzionalizza l'esercizio della sovranità alla piena realizzazione della persona umana, non secondo un modello giuridicamente imposto (come nelle forme di Stato totalitarie) ma secondo la libera e insindacabile autodeterminazione del singolo. La libertà precede il potere, il cittadino precede il Leviatano, il dominio statale è giustificato solo se strumentale al benessere della collettività, rispetto al quale l'ambiente rappresenta una condizione primaria.

Eppure "l'ambiente" costituzionalmente non esisteva, non solo letteralmente ma anche semanticamente. Se ci si fosse limitati all'interpretazione storica della "intenzione del legislatore" intesa come intenzione *soggettiva* dei deputati costituenti – secondo l'infausta teoria della "pietrificazione" (*Versteinierung*) – la resa allo sviluppo economico incontrollato sarebbe stata inevitabile. Ma la "intenzione del legislatore", a cui fa riferimento il tradizionale algoritmo ermeneutico espresso dall'art. 12 delle Preleggi, è l'intenzione della disposizione cioè il significato che le parole del legislatore *oggettivamente* hanno: in questo modo la normazione è in grado di sfruttare la potenza del linguaggio e soprattutto la continua evoluzione dei suoi significati.

Il passaggio dal significante (il testo) al significato (la norma) si rinnova ad ogni sussunzione: dunque l'intenzione del legislatore è in realtà l'intenzione della legge, non una volta per tutte quando ella è stata approvata, ma ogni volta che viene letta e compresa. Il testo, anche quello normativo, non appartiene a chi l'ha scritto ma a ciascun lettore nel momento in cui, interpretando, lo fa vivere.

Così l'art. 9, 2° comma della Costituzione, che «tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione», ha cambiato esemplarmente e radicalmente il suo significato dal 1948 alla metà degli anni '80. Se in origine il lemma «paesaggio» indicava una piccolissima parte del territorio contraddistinta da un particolare e raro pregio estetico, poi – adottando l'interpretazione proposta da Alberto Predieri nel 1969<sup>5</sup> – significa

<sup>5</sup> Con le parole dell'Autore il paesaggio è visto «come risultante di forze umane e naturali che agiscono perennemente, come paesaggio integrale, perciò, il paesaggio è un fatto fisico

“la forma del paese nella sua interezza” cioè tutto il territorio nei suoi elementi naturali, culturali e sociali come «ambiente naturale modificato dall'uomo»<sup>6</sup>.

A partire da questa impostazione, la giurisprudenza di merito, di legittimità e della Corte costituzionale individua una base legale per riconoscere l'ambiente modernamente inteso come un “interesse fondamentale” e un “valore costituzionalmente garantito e protetto”.

Un ulteriore importante contributo fornito dalla giurisprudenza ha avuto ad oggetto il primo comma dell'art. 32 Cost. secondo cui «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività». In questo caso si è fatto leva sulle più recenti acquisizioni scientifiche che definivano «*la salute*», non solo come semplice «assenza di malattie o di lesioni», ma come «la condizione complessiva di benessere fisico e psichico»: dunque uno stato che dipende direttamente e significativamente dall'ambiente fisico, sociale, culturale nel quale il soggetto vive e interagisce con gli altri. In tal modo, dapprima le Sezioni civili della Corte di Cassazione<sup>7</sup> e poi la stessa Corte costituzionale<sup>8</sup>, hanno affermato il diritto soggettivo all'ambiente salubre. Se l'art. 9 Cost. rappresenta il fondamento della tutela oggettiva dell'ambiente inteso come ecosistema in sé e per sé considerato indipendentemente dalla presenza umana, l'art. 32 offre la base per la tutela soggettiva dell'ambiente abitato e vissuto dalle persone titolari di diritti.

Il quadro normativo dei riferimenti costituzionali è poi completato dalle disposizioni che individuano limiti all'esercizio delle libertà economiche. La tutela dell'ambiente è stata infatti individuata dalla Corte costituzionale come rientrante tra i limiti stabiliti dall'art. 41 Cost per la «iniziativa

oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura» (A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 10-12; vedi anche p. 16).

<sup>6</sup> Corte cost., 29 marzo 1985, n. 94 e 24 giugno 1986, n. 151.

<sup>7</sup> Cass. civ., S.U., 6 ottobre 1979, n. 5172.

<sup>8</sup> Corte cost. 15 maggio 1987, n. 167.

economica privata»: «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Analogamente la tutela ambientale rientra nei limiti della «proprietà privata» «allo scopo di assicurarne la funzione sociale» (art. 42 Cost.) ed anche nei limiti alla «proprietà terriera privata» per il «razionale sfruttamento del suolo» e per «*stabilire equi rapporti sociali*» stabiliti dall'art. 44 Cost.<sup>9</sup>. Sul piano degli strumenti di tutela, e dunque delle competenze, il giudice delle leggi ha ritenuto fin dall'inizio che l'ambiente non costituisse una “materia” in senso proprio bensì una “non materia” perché la sua salvaguardia attraversa in modo trasversale numerose materie. Nel riparto di poteri normativi e amministrativi fra Stato e Regioni, nella prima fase, emergeva un ruolo primario dello Stato cui si affiancavano le competenze degli enti autonomi: «la Regione, come ente rappresentativo della molteplicità degli interessi legati alla dimensione territoriale, non può non reputarsi titolare anche del potere di verifica della compatibilità degli interventi che, attuati dai vari soggetti, comportano effetti sul territorio. (...) Oltretutto, ove si tratti di opere di interesse statale difformi dagli strumenti urbanistici, è sempre possibile, in presenza di prevalenti esigenze connesse agli interessi di cui è portatore lo Stato, il ricorso alle previste procedure di localizzazione delle opere stesse con il concorso della Regione interessata»<sup>10</sup>.

A conferma del ruolo centrale ma non esclusivo spettante allo Stato in materia ambientale, la Corte Costituzionale nel 2016, ricostruendo la propria giurisprudenza nella prima fase, afferma che il «riconoscimento dell'esistenza di un “bene immateriale unitario” non è fine a sé stesso, ma funzionale all'affermazione della esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela, uniformità che solo lo Stato può garantire, senza peraltro escludere che anche altre istituzioni potessero e dovessero farsi carico degli indubbi interessi delle comunità che direttamente fruiscono del bene»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Corte cost. 17 dicembre 1987, n. 641.

<sup>10</sup> Corte cost. 30 settembre 1999, n. 382, emessa in sede di sindacato su una legge della Regione Veneto che disciplinava l'inquinamento elettromagnetico.

<sup>11</sup> Corte cost., 19 aprile 2016, n. 126.

### 3. *La seconda fase (anni 2001- 2021)*

L'inserimento con la revisione costituzionale del 2001 della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» fra le competenze *esclusive* statali (art. 117, comma secondo, lettera s, Cost.), da un lato rappresenta il punto di arrivo di uno sviluppo giurisprudenziale già molto ampio e consolidato<sup>12</sup> ma, dall'altro, comporta progressivamente una severa delimitazione delle competenze delle Regioni, cui viene attribuita la sola materia concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» (art. 117, comma terzo, Cost.)

Mentre nella disciplina anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001, le Regioni avevano una competenza legislativa diretta a consentire lo svolgimento delle funzioni amministrative in alcune materie (come, ad esempio la caccia, la protezione dagli inquinamenti e la tutela della natura), dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'intera materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, senza eccezioni, è confluita nella competenza legislativa "esclusiva" dello Stato. A seguito della novità normativa, la Corte costituzionale per alcuni anni ha cercato di mantenere una sostanziale continuità con la propria precedente giurisprudenza sulla base della natura "trasversale" della materia introdotta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117: allo Stato spettava la competenza a fissare i livelli minimi essenziali per la tutela ambientale, sia dal profilo oggettivo dei valori, che da quello soggettivo dei diritti, mentre le Regioni restavano competenti per la disciplina integrativa e di dettaglio<sup>13</sup>.

Questa linea interpretativa però è stata superata dopo l'entrata in vigore del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006). Infatti la giurisprudenza successiva ha qualificato l'ambiente non più e non soltanto come un "valore" e un "bene immateriale", quanto come una vera e propria "materia" in senso tecnico idonea a condizionare il riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni: «quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e

<sup>12</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, cit., p. 12.

<sup>13</sup> Vedi in proposito Corte cost. 10 luglio 2002, n. 407 e 7 ottobre 2003, n. 307.

complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti»<sup>14</sup>.

In questa pronuncia e nelle successive il punto di partenza è la novella costituzionale: «La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema"». La conseguenza radicale rispetto alla giurisprudenza della prima fase ante 2001 è che «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto»<sup>15</sup>.

Ovviamente, accanto al bene giuridico "ambiente" unitariamente inteso, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati. In proposito si continua a parlare dell'ambiente come "materia trasversale" ma «in questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi»<sup>16</sup>.

La forte prevalenza del potere legislativo statale, giustificata dalla necessità di garantire completezza ed unitarietà alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riverbera i suoi effetti anche rispetto alle Regioni speciali ed alle di Province autonome, con l'unica precisazione «che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» i quali distinguono le materie oggetto di una potestà legislativa primaria, dalle materie oggetto di una potestà legislativa concorrente. Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come «un limite alla disciplina

<sup>14</sup> Corte cost. 5 novembre 2007, n. 378.

<sup>15</sup> Corte cost. 5 novembre 2007, n. 378.

<sup>16</sup> Corte cost. 5 novembre 2007, n. 378.

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»<sup>17</sup>.

Il risultato è l'esclusione di ogni interferenza dei poteri regionali rispetto alla competenza esclusiva dello Stato la cui legislazione assurge a limite inderogabile per tutti gli enti autonomi, ordinari o speciali che siano. L'unico spazio che residua per le Regioni riguarda la possibilità di concorrere a definire beni o interessi connessi con la tutela ambientale ma a condizione che essi rientrino nelle competenze proprie. Tale concorrenza però non fa venir meno la prevalenza della normazione primaria dell'ente sovrano che, dunque, si estende anche alle materie rientranti nella competenza propria delle Regioni in base al terzo comma dell'art. 117 Cost. come, ad esempio, il «governo del territorio», la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»; la «tutela della salute», la «ricerca scientifica e tecnologica».

Per ricostruire sinteticamente l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale dalla prima alla seconda fase è interessante la sentenza n. 210 del 2016 nella quale la natura «trasversale» della materia ambientale – a differenza della prima fase – finisce per avvantaggiare lo Stato: «questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale». Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo «il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»<sup>18</sup>. Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela

<sup>17</sup> Corte cost. 5 novembre 2007, n. 378.

<sup>18</sup> Il riferimento è a Corte cost. 2002 n. 407 ove si aggiungeva che «In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

dell'ambiente fissati dalla normativa statale: (...) la "tutela dell'ambiente" rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e pertanto le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato<sup>19</sup>.

In conclusione, nella seconda fase, in materia di tutela dell'ambiente emerge progressivamente una sorta di "presunzione" di competenza del legislatore statale capace di affievolire sensibilmente l'orientamento iniziale elaborato dalla stessa Corte costituzionale, secondo il quale, in ragione del rovesciamento del riparto operato dalla revisione del 2001, sarebbe lo Stato a dover dimostrare il titolo di competenza per intervenire in una certa materia<sup>20</sup>. Lo Stato in tal modo assurge a *dominus* incontrastato della legislazione ambientale, sia di principio, che di dettaglio ed anche del potere regolamentare a lui spettante ex art. 117, 6 comma, Cost<sup>21</sup>.

#### **4. La terza fase: portata "ricognitiva" o "innovativa" della revisione costituzionale del 2022**

La terza fase è quella attuale introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 che, come si è anticipato, sembra completare e concludere il cinquantennale processo di emersione della tutela ambientale: processo incominciato negli anni '70 per via giurisprudenziale e proseguito ad opera di interventi normativi ordinari e costituzionali fino ai nostri giorni. Dal punto di vista che ci interessa la revisione costituzionale del 2022 se, da un lato, colma un'evidente lacuna costituzionale attraverso disposizioni che espressamente riconoscono rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente nei diversi aspetti, dall'altro lato, non si limita all'a-

<sup>19</sup> Corte cost. 21 giugno 2006, n. 210.

<sup>20</sup> A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 3, 2021, pp 12-13 il quale richiama le decisioni della Corte costituzionale n. 282 del 2002 e n. 1 del 2004.

<sup>21</sup> Come è noto in base alla disposizione «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni» ma non risulta che lo Stato abbia esercitato tale delega se non in rare occasioni.

spetto sostanziale contenendo anche previsioni relative alla questione formale degli strumenti di tutela e del riparto di competenze legislative fra gli enti territoriali.

In particolare la legge cost. n. 1/2022 ha aggiunto nell'art. 9 Cost., fra i compiti della «Repubblica», accanto alla promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (1° comma) e alla tutela del paesaggio del patrimonio storico e artistico della Nazione (2° comma), un terzo comma: la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Essa, inoltre, ha modificato l'art. 41, prevedendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno (anche) «*alla salute e all'ambiente*» e disponendo che la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata (anche) a fini «*ambientali*».

La legge, infine, contiene una “clausola di salvaguardia” per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, con la quale si stabilisce 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».

Per comprendere se e in che modo la riforma incida sul “diritto vivente” relativo al riparto di competenze fra gli enti territoriali come definito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la prima questione da porsi riguarda la portata complessiva della riforma.

Per una parte della dottrina essa avrebbe una portata sostanzialmente *ricognitiva* (o dichiarativa) limitandosi a codificare quanto affermato in via giurisprudenziale: questa portata ricognitiva la renderebbe neutrale rispetto al diritto vivente pregresso o addirittura inutile e per qualcuno persino pericolosa perché – intervenendo per la prima volta sul testo di uno dei primi 12 articoli – intaccherebbe i principi fondamentali<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Si veda in tal senso G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 16/2021, pp. 1 ss. per il quale la nozione di «ambiente», così come codificata dalla riforma sia giuridicamente priva di contenuto e violi il catalogo costituzionale dei Principi fondamentali.

Altri ritengono invece che la riforma abbia una portata *innovativa* (o costitutiva) perché l'introduzione di nuove disposizioni in Costituzione comporterebbe che le stesse vivano entro il sistema e che, dunque, siano passibili di essere interpretate sistematicamente; in secondo luogo, perché la codificazione di un principio, quand'anche delimitasse il campo di applicazione di una certa materia o di un certo oggetto, aprirebbe ad una maggiore certezza del diritto e integrerebbe con maggiore solidità il parametro di legittimità delle leggi. In tal modo si pone rimedio a un diritto costituzionale dell'ambiente già da tempo esistente ma caratterizzato «da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica»<sup>23</sup>.

Questa contrapposizione dottrinarica, pur utile a sollevare il problema ermeneutico, in realtà sembra sovrapporsi alla questione – extragiuridica – dell'opportunità politica della revisione costituzionale del 2022. Ora sul piano giuridico, nel momento in cui il legislatore costituzionale pone disposizioni nuove (e non ripetitive di altre già vigenti), è insensato affermare che esse siano prive di "efficacia": le nuove disposizioni peraltro colmano un'evidente lacuna visto che in nessuna parte della legge fondamentale era affermata in termini *sostanziali* la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La circostanza che attraverso un'interpretazione estensiva, innovativa e, per certi versi, ardita la giurisprudenza avesse già da decenni affermato la vigenza delle norme di tutela ambientale non elimina il fatto che, dal 2022, questa tutela può rivendicare una solida e incontestabile base legale.

È quindi giuridicamente assai rilevante la decisione di inserire in Costituzione l'esplicita previsione della tutela ambientale, vista anche la

<sup>23</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021, pp. 285 ss. e p. 296. In tal senso vedi anche E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, pp. 2-3 il quale contrapponendosi alla tesi della inutilità e pericolosità della riforma osserva che per un verso, infatti, può dirsi che lo "scardinamento" paventato non sarebbe del tutto imputabile alla riforma costituzionale, giacché, anche in assenza di questa, la giurisprudenza della Corte continuerebbe a ricondurre, almeno in parte, la tutela dell'ambiente all'art. 9 Cost.; per altro verso, deve sottolinearsi che la costituzionalizzazione di un concetto giuridico – per quanto indeterminato sia implica che un contenuto quel concetto debba pure esprimerlo; a meno di non ritenere, si intende, che in questo modo si sia voluto introdurre una mera e retorica clausola di stile.

crescente e drammatica importanza che il tema ha assunto negli ultimi cinquanta anni al livello globale. Non è casuale che, su 193 leggi fondamentali in vigore nel pianeta, 149 contemplino disposizione espressa che definiscono i principi e i valori per la tutela dell'ambiente<sup>24</sup>. La verità è che la riforma è giunta tardi ma – come si dice — meglio tardi che mai. Quanto alla critica che la legge costituzionale n. 1/2022 modifica «una parte della Costituzione che finora è stata considerata intoccabile»<sup>25</sup>, al di là della stimolante *boutade*, non è possibile cogliere l'argomento giuridico. L'art. 138 Cost. consente di modificare l'intero testo della Costituzione italiana ricorrendo al procedimento aggravato (rigidità relativa), fatta eccezione per il limite esplicito alla revisione posto dall'art. 139 Cost. (rigidità assoluta) e per il divieto di abrogare «i principi supremi» individuato dalla Corte costituzionale nella notissima sentenza n. 1146 del 1988<sup>26</sup>.

Anzitutto questi “principi supremi”, pur non individuati nella sentenza, non coincidono meccanicamente con i “principi fondamentali” della prima dozzina di articoli della Costituzione. In secondo luogo, il limite implicito dei principi supremi individuato dalla Corte vieta la radicale abrogazione delle disposizioni che li affermano ma non impedisce la loro modifica: ad esempio sarebbe vietato abrogare l'art. 13 Cost. ma sarebbe

<sup>24</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., pag. 10 il quale aggiunge che «ci sono delle gravi eccezioni, come gli USA, il Canada e l'Australia; non senza che nei singoli Stati che formano tali Federazioni vi siano Costituzioni regionali che riconoscono espressamente questi principi».

<sup>25</sup> G. DI PLINIO, cit., p. 1. il quale prosegue precisando che tale “intoccabilità” è stata ritenuta «non tanto da me, quanto appunto dal *mainstream* del costituzionalismo delle buone intenzioni. Le quali, come avvertivano Karl Marx e Thomas S. Eliot, e prima ancora Samuel Johnson, Georges Herbert e persino San Bernardo, formano il lastrico del sentiero che conduce all'Inferno».

<sup>26</sup> Nella celebre decisione la Corte costituzionale afferma che «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. (...) Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore».

consentito disciplinare diversamente la libertà personale stabilendo, ad esempio, che la convalida giurisdizionale debba intervenire entro 72 ore anziché 48. Ebbene la legge costituzionale n. 1/2022 non abroga alcunché ma aggiunge un comma all'art. 9 per esplicitare la tutela di un concetto (l'ambiente) che già rientra nei significati giurisprudenziali e dottrinari di un lemma («il paesaggio») contenuto nel primo comma dello stesso articolo.

Insomma nessun tabù è stato violato dalla legge costituzionale n. 1/2022 o, perlomeno, nessun tabù fondato sul diritto positivo.

In conclusione, le nuove disposizioni introdotte dalla riforma hanno semplicemente la stessa forza e la stessa efficacia del resto del testo costituzionale, offrendo all'interprete un nuovo e solido punto di riferimento per valori costituzionali in parte già consolidati (tutela dell'ambiente e degli ecosistemi), in parte in corso di affermazione (la biodiversità e l'interesse delle future generazioni) e in altra parte del tutto nuovi (la tutela degli animali).

##### **5. *Invarianza dell'art. 117 della costituzione: ubi eadem legis dispositio, ibi eadem legis interpretatio***

Tornando al tema del riparto delle competenze, per quanto riguarda la tutela de «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», la questione pare piuttosto chiara. Poiché si tratta di oggetti di tutela che rientrano a pieno titolo nelle competenze esclusive statali già fissate dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. nulla dovrebbe cambiare dal punto di vista del potere legislativo statale e regionale per la gran parte della materia ambientale.

Vero è che i nuovi oggetti di tutela sono attribuiti dall'art. 9, terzo comma alla «Repubblica», la quale è comprensiva sia dello Stato che degli altri enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato ex art. 114 Cost.), ma l'indeterminatezza della norma sostanziale è agevolmente colmata dalla perdurante vigenza della norma attributiva della competenza che rimane invariata nello stabilire che «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) s) «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, 2 comma Cost.).

Più nel dettaglio, per «ambiente» ed «ecosistemi», vi è totale identità letterale fra gli art. 9 e 117 della Costituzione mentre, per quanto riguarda

la «biodiversità» e «l'interesse delle generazioni future», si tratta di oggetti di tutela integrativi dei primi che, in quanto tali, sembrano rientrare a pieno titolo nella competenza statale. Anche in questo caso, dunque, l'intervento regionale rimane possibile ma limitatamente alle situazioni di intersezione fra la materia ambientale e le materie di competenza regionale al solo fine di elevare gli *standards* di tutela.

Sul piano sostanziale il nuovo riferimento letterale alla “*biodiversità*” potrebbe incidere, anche significativamente, sulla concezione giuridica dell'ambiente spostando il punto di equilibrio fra le diverse concezioni: antropocentrica, biocentrica ed ecocentrica. Per la prima l'ambiente è inteso come ambiente in cui l'uomo vive e prospera per cui ogni altra sua componente, biotica o abiotica, viene vista come funzionale alla sola specie umana: la tutela ambientale, nell'accezione radicale, riguarda esclusivamente la preservazione delle condizioni utili alla nostra salute e al nostro progresso mentre tutto il resto è disponibile e liberamente modificabile; in una versione più moderata l'azione umana incontra dei limiti a tutela dell'ecosistema ma i suoi interessi e il suo sviluppo sono comunque prevalenti e dominanti rispetto all'ambiente. La concezione biocentrica invece assume il valore intrinseco della natura e degli ecosistemi, all'interno dei quali l'uomo è solamente una delle componenti biotiche: la tutela ambientale in questo caso consiste nel mantenimento dell'equilibrio originario e nella preservazione delle condizioni che consentono in modo paritario la vita di tutte le specie viventi, per cui lo sviluppo umano deve arrestarsi ogni qual volta comprometta la natura. Infine la concezione ecocentrica, appare intermedia perché, pur ponendo al centro l'ecosistema, riconosce l'unicità della specie umana per la capacità di comprendere e modificare la realtà circostante: questa capacità però impone la responsabilità di conciliare il proprio sviluppo (“sostenibile”) con la vita e la preservazione delle altre specie viventi.

Il nuovo riferimento costituzionale al valore della “*biodiversità*” indubbiamente respinge la concezione radicalmente antropocentrica a favore di una più equilibrata visione ecocentrica richiedendo, non solo la tutela della natura, ma anche il mantenimento dell'equilibrio e della complessità fra le diverse forme di vita.

La seconda novità sostanziale consiste nell'affermazione costituzionale che la tutela dell'ambiente deve realizzarsi «anche nell'interesse delle

future generazioni». Si tratta del principio di “eguaglianza intergenerazionale” e cioè nella regola che impone di non trasferire sulle generazioni future i costi (economici, ambientali, sociali) per il benessere delle generazioni attuali<sup>27</sup>.

Esso richiama uno dei principi cardine del diritto dell’ambiente che si è venuto affermando nel diritto internazionale e nel diritto dell’Unione europea come una delle componenti dello “sviluppo sostenibile”: in questo caso significa garantire i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri. È un compito che spetta alla Repubblica ed appare attuativo *sul piano diacronico* del più generale principio di eguaglianza sostanziale: si tratta infatti di impedire che le decisioni del presente creino nel futuro ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, 2° comma, Cost.).

Questo arricchimento degli oggetti della tutela ambientale in materia di biodiversità e di eguaglianza intergenerazionale ad opera della revisione costituzionale del 2022 non pare però produrre significativi effetti sulla ripartizione di competenze fra lo Stato e le Regioni. Non è infatti verosimile che i nuovi lemmi ricadano nella competenza legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, 4° comma Cost. perché la tutela dell’ambiente rimane un concetto unitario, rispetto al quale i nuovi riferimenti testuali svolgono la funzione di definire gli obiettivi dell’azione di tutela: essi, dunque, rientrano a pieno titolo nella competenza esclusiva dello Stato in base alla lettera s) dell’art. 117, 2° comma Cost.

Infine viene integrato l’art. 41 Cost. il cui nuovo testo stabilisce che l’iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno anche «*alla salute e all’ambiente*» e dispone che la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata anche a fini «*ambientali*».

<sup>27</sup> A ben vedere la tutela delle generazioni future non riguarda solo la dimensione ambientale ma anche direttamente quella economica e sociale: basti pensare al problema del debito pubblico, attraverso cui si finanziano le esigenze presenti e si spostano i costi sulle spalle dei cittadini e dei contribuenti futuri.

Anche da questo punto di vista, sulla base della giurisprudenza costituzionale che già considerava l'ambiente e la salute quali limiti all'esercizio delle libertà economiche<sup>28</sup>, la riforma del 2022 ha la funzione di porre disposizioni espresse che rappresentano la nuova e solida base legale per la vigenza delle norme di tutela ambientale.

In conclusione l'analisi del dato normativo, che esplicita e completa il livello costituzionale della tutela dell'ambiente sul piano sostanziale rende improbabile un *revirement* giurisprudenziale che modifichi il diritto vivente spostando l'attuale riparto fra lo Stato e le Regioni. Per la ragione che la perdurante vigenza delle norme formali attributive delle competenze legislative contenute nell'art. 117 della Costituzione non sembra consentire una nuova e diversa interpretazione ad opera del giudice delle leggi secondo il principio che *ubi eadem legis dispositio, ibi eadem legis interpretatio*.

#### **6. La riserva di legge in materia di «tutela degli animali»: statale, assoluta e rinforzata**

Come si è anticipato la legge costituzionale n. 1/2022 contiene anche norme di tipo formale e cioè attributive di competenze normative che direttamente incidono nella ripartizione degli strumenti di tutela fra l'ente sovrano e gli enti territoriali. In particolare, nella seconda parte del nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., è previsto che «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali» e la legge di revisione, all'art. 3, contiene una «clausola di salvaguardia» secondo la quale «la

<sup>28</sup> Di recente è stato affermato che «Secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue. (...) quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente» (Corte cost. 22 maggio 2018, n. 151). Già in precedenza il giudice delle leggi, in materia di rifiuti, affermava che «È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'art. 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente intesi alla tutela dell'ambiente» (Corte cost. 6 giugno 2001, n. 190) e che «non è configurabile la lesione della libertà d'iniziativa economica, perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente» (Corte cost. 20 maggio 1998, n. 196).

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».

Sul piano sostanziale la “tutela degli animali” rappresenta la più significativa innovazione della riforma dal momento che, non solo introduce nel testo della legge fondamentale un’espressione inedita, ma l’obbligo di tutela degli animali, pur disciplinato al livello di legislazione ordinaria, fino ad oggi non faceva parte del diritto costituzionale vivente. Al livello europeo invece l’art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione già stabiliva che: «l’Unione e gli Stati membri devono, poiché gli animali sono esseri senzienti, porre attenzione totale alle necessità degli animali, sempre rispettando i provvedimenti amministrativi e legislativi degli Stati membri relativi in particolare ai riti religiosi, tradizioni culturali ed eredità regionali».

Concentrandoci sulla riserva di legge “statale” la prima osservazione è che essa non sembra svolgere la consueta funzione di garanzia consistente nell’esclusione delle fonti sub-legislative quanto, invece, di intervenire sul riparto di competenze primarie fra lo Stato e le Regioni in deroga all’instestazione comune alla Repubblica dell’art. 9. Se questa interpretazione è corretta pare che la sede opportuna per la norma sarebbe stata l’art. 117 anziché l’art. 9 della Costituzione.

Del resto è vero che il catalogo dei principi fondamentali già contiene due riserve di legge (artt. 8 e 10 Cost.) ma si tratta di riserve *tout court* alla fonte primaria e non di riserve specifiche alla legge statale: invece l’effetto reale della riserva dell’art. 9, terzo comma Cost. consiste nell’individuare una nuova “materia” di legislazione esclusiva dello Stato al di fuori e in aggiunta ai casi elencati nell’art. 117 Cost<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> In tale senso 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, p. 207; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 12 e ss. nonché M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, pp. 136-137 il quale osserva che un simile esito si rivela «poco opportuno», in quanto, da un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino a oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall’altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale; basti considerare che a quest’ultimo, già

Fatta questa premessa rimane la vigenza della norma il cui effetto è quello di escludere l'intervento, non solo regolamentare, ma anche legislativo delle Regioni nella nuova materia della tutela animale.

Si consideri che in precedenza, a seguito della riforma del titolo V del 2001, le Regioni erano titolate ad intervenire sulla tutela degli animali. Anzitutto la mancata inclusione della "caccia" nel novellato art. 117 Cost., in precedenza rimessa alla potestà legislativa concorrente, aveva determinato la sua riconduzione alla competenza residuale regionale. Si tenga comunque presente che lo Stato, secondo la giurisprudenza costituzionale, era comunque legittimato a porre principi rilevanti anche in materia di caccia e la legislazione regionale era tenuta al rispetto della normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa ponga regole minime uniformi<sup>30</sup>.

A sua volta il "commercio e la detenzione di animali esotici" erano stati ricondotti dalla Corte costituzionale alla materia regionale della tutela della salute, e non alla tutela dell'ambiente ritenendo che l'interesse tutelato prevalente non fosse la tutela delle specie animali in estinzione ma la tutela igienico-sanitaria e nella sicurezza veterinaria in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone<sup>31</sup>.

prima dell'intervento di revisione che qui si esamina, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, non mancava certo un'ampia serie di titoli di competenza per adottare le normative più adeguate a dare attuazione al principio costituzionale della protezione degli animali.

<sup>30</sup> Corte cost. 17 gennaio 2019, n. 7 secondo la quale «a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia "caccia" nel novellato art. 117 Cost. – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale (...). Tanto premesso, va però ribadito che, pur costituendo la caccia materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione – senza che possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale –, anche in tale ambito "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)».

<sup>31</sup> Corte cost. 4 giugno 2003, n. 222 la quale aveva ad oggetto una legge della Regione Marche (24 luglio 2002, n. 12) recante norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici. Lo Stato, in sede di ricorso diretto, aveva sostenuto che la legge regionale fosse illegittima «nel suo complesso, in quanto inciderebbe su materie di competenza legislativa statale esclusiva, quali quelle della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) e della profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.)». La Corte invece ha ritenuto che «anche a riconoscere che la legge regionale impugnata interferisca comunque nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, deve escludersi che tale interferenza im-

Invece, per quanto riguardava la “tutela degli animali sottoposti a sperimentazione”, il giudice delle leggi aveva già affermato la competenza dello Stato a stabilire i limiti della libertà scientifica sotto forma di principi che esprimono il punto di equilibrio fra la libertà e la tutela animale: pertanto sussisteva il divieto di modifica ad opera dei legislatori regionali<sup>32</sup>. Infine, a proposito degli animali randagi, di recente la Corte costituzionale aveva riconosciuto che le Regioni «nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale. La qual cosa comporta che la legislazione regionale possa anche disciplinare le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi (sentenza n. 123 del 1992)»<sup>33</sup>.

Questa situazione di concorrenza fra Stato e Regioni in tema di caccia e di animali sembra oggi compromessa dalla riforma del 2022 che, rendendo la «tutela degli animali» una vera e propria “materia” – seppure esterna all'art. 117 Cost. – afferma una nuova competenza esclusiva dello Stato e riduce fortemente gli spazi di intervento regionale.

Una seconda questione che resta da affrontare riguarda l'individuazione delle caratteristiche tipiche della riserva di legge e cioè se essa sia relativa o assoluta, semplice o rafforzata.

plichi un vulnus del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (ricongiungibili al paradigma della tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost.): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza – stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale – le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi.

<sup>32</sup> Corte cost. 7 giugno 2004, n. 166 per la quale «nell'ambito della materia “ricerca scientifica”, l'esigenza di tener conto sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni ha originato una serie di norme del d.lgs. n. 116 del 1992, che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione; da ciò il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione (per considerazioni in parte analoghe, si vedano le sentenze di questa Corte n. 507 del 2003, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)».

<sup>33</sup> Corte cost., 20 dicembre 2019, n. 277 la quale precisa che «l'attività di repressione dei reati (...) spetta certamente allo Stato» ma «nulla esclude, d'altronde, che sanzioni amministrative e penali possano anche concorrere».

Come è noto, nella comprensione dell'estensione della riserva di legge ai soli principi della materia (riserva relativa) oppure all'intera disciplina (riserva assoluta), il primo dato da valutare è quello testuale. Espressioni del tipo «in base alla legge» (art. 23 Cost.), «secondo la legge» (art. 87, 9° comma, Cost.), «secondo disposizioni di legge» (art. 97, 2° comma, Cost.), «con legge» (art. 98, 3° comma Cost.) o «secondo i principî ed entro i limiti stabiliti dalla legge» (art. 99, 3° comma Cost.) consentono l'intervento regolamentare, mentre disposizioni del tipo «nei soli casi e modi previsti dalla legge» (art. 13, 2° comma, Cost.), «in casi indicati tassativamente dalla legge» (art. 13, 3° comma, Cost.), «nei casi e modi stabiliti dalla legge» (art. 14, 2° comma, Cost.) o «con le garanzie stabilite dalla legge» (art. 15, 2° comma, Cost.), escludono la normazione subordinata. Nel nuovo terzo comma dell'art. 9 della Costituzione è scritto che «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». L'espressione sembra appartenere alla seconda categoria, sia per l'uso del verbo "disciplinare" che esprime il potere di porre norme di principio ma anche di dettaglio, sia per l'espressione "i modi e le forme" che richiama analoghe espressioni contenute nelle tipiche riserve assolute a tutela dei diritti inviolabili<sup>34</sup>.

Infine occorre valutare se la riserva di legge sia di tipo semplice o se invece contenga anche un principio di disciplina della materia "animali" e dunque sia di tipo rinforzato. La seconda tesi appare preferibile perché 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 disciplina sugli animali che non li tuteli minimamente considerandoli alla stregua di cose<sup>35</sup>: invece la di-

<sup>34</sup> E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 12-13 ritiene comunque non "pacifica" la natura assoluta della riserva osservando che i sostantivi «modi» e «forme» non sembrano possedere un significato sostanzialmente dissimile: mentre modo (dal lat. *mōdus*) sta, infatti, ad indicare la «misura» di qualcosa, e cioè l'intensità della tutela che la legge è incaricata di apprestare, il termine forma (dal lat. *fōrma*) designa la tipizzazione di quella tutela, che, dunque, può essere più o meno intensa.

<sup>35</sup> L'impostazione radicalmente antropocentrica che considera gli animali come "beni mobili" è espressa nell'art. 812 del Codice civile. In realtà non vi è una definizione espressa dei "beni mobili" ma vi rientrano tutti quelli che non appartengono all'elenco dei "beni immobili" contenuto nei primi due commi dell'articolo e dunque anche gli animali secondo l'interpreta-

sposizione impone di esercitare la discrezionalità legislativa per stabilire quali specie necessitino di una tutela maggiore (ed esempio gli animali da compagnia e le specie protette) e quali specie, invece, meritino una tutela minore nel bilanciamento con le fondamentali esigenze di vita degli esseri umani (ad esempio gli animali da allevamento e quelli utili alla sperimentazione medica). In questa direzione, pertanto, il riferimento della disposizione a “modi” e “forme” della tutela sembra aprire lo spazio ad una valutazione differenziata delle singole specie animali e ad una “dosimetria” della tutela.

L'ultima questione da affrontare riguarda la disposizione extra-codicistica contenuta nell'art. 3 della legge costituzionale n. 1/2022 che pone la c.d. clausola di salvaguardia: «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».

Preliminarmente occorre richiamare le disposizioni statutarie delle cinque Regioni ad autonomia differenziata che possono collidere con la nuova riserva di legge statale in materia di tutela animale:

- lo statuto speciale della Sicilia dispone che l'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva nella materia «pesca e caccia»<sup>36</sup>;
- lo statuto speciale della Sardegna attribuisce alla Regione potestà legislativa nella materia «caccia e pesca»<sup>37</sup>.
- lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige riconosce alle Province la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 41 Cost. nelle materie «caccia e pesca» e «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna»<sup>38</sup>;

zione consolidata. Alla luce della riforma costituzionale del 2022 l'art. 812 sembra meritevole di “interpretazione adeguatrice” al fine di superare l'inclusione degli animali fra i beni mobili.

<sup>36</sup> L. cost. n. 2/1948, art. 14, primo comma, lett. D).

<sup>37</sup> L. cost. n. 3/1948, art. 3, primo comma, lett. i).

<sup>38</sup> D.P.R. n. 670/1972, art. 8, primo comma, nn. 15-16.

- lo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia attribuisce alla Regione la potestà legislativa nella materia «caccia e pesca»<sup>39</sup> e prevede che la Regione possa adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nella materia «fauna»<sup>40</sup>;
- lo statuto speciale della Valle d'Aosta attribuisce alla Regione potestà legislativa nelle materie «agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna» e «caccia e pesca»<sup>41</sup>;

In sintesi tutte e cinque le Regioni speciali hanno competenze legislative in materia di “caccia e pesca” cui si aggiungono singole competenze in materia di “apicoltura”, “fauna”, “zootecnia”, “flora”, “parchi” e “foreste”. In conclusione, considerando la ricca giurisprudenza costituzionale in tema di *standards* di tutela uniformi, pare che la funzione di garanzia di questa norma sia piuttosto ridotta. Infatti lo Stato, già in base alla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., era ritenuto competente a definire in materia di caccia «quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» che devono essere rispettate «nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale»<sup>42</sup>. Se a questa interpretazione si aggiunge la novella del 2022 che attribuisce allo Stato anche la nuova “materia” della tutela animale risulta piuttosto scontato prevedere che, non solo la clausola di salvaguardia non impedirà l'intervento della legge dello Stato nelle materie disciplinate dagli Statuti speciali<sup>43</sup>, ma sul piano sostanziale si confermerà una parificazione fra Regioni ordinarie, Regioni ad autonomia differenziata e Province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>39</sup> L. cost. n. 1/1963, art. 4, primo comma, n. 32.

<sup>40</sup> L. cost. n. 1/1963, art. 6, primo comma, n. 3.

<sup>41</sup> L. cost. n. 4/1948, art. 2, primo comma, lett. d) e l).

<sup>42</sup> Corte cost. 18 dicembre 2002, n. 536, dichiara illegittima la legge della Regione Sardegna, la quale «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)».

<sup>43</sup> R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, cit., p. 207.