

4 OTTOBRE 2023

La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione

di Diana Cerini

Professoressa ordinaria di Diritto privato comparato
Università degli Studi di Milano-Bicocca

e Elisabetta Lamarque

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano-Bicocca



La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*

di **Diana Cerini**

Ordinaria di Diritto privato comparato
Università degli Studi di Milano-Bicocca

e **Elisabetta Lamarque**

Ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano-Bicocca

Abstract [It]: Lo scritto, tratto da un parere *pro veritate*, prende in considerazione la posizione degli animali con particolare riferimento al modificato art. 9 della Costituzione. Il terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 9 Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, là dove dispone che «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali», non contiene una norma sulla distribuzione del potere normativo né tra fonti primarie e secondarie, né tra legge statale e legge regionale. Si tratta, invece, di una disposizione che indica al legislatore statale la direzione da percorrere, senza con questo escludere che i legislatori regionali o gli organi della pubblica amministrazione seguano la medesima direzione. In questo senso, si può dire che la nuova disposizione costituzionale non contiene altro che un pressante invito – il verbo all'indicativo è come sempre da intendere in senso prescrittivo – specificamente rivolto al legislatore statale a dare concreta attuazione a un nuovo principio fondamentale – il principio animalista – oggi contenuto nel testo della Costituzione, e quindi dotato della forza del diritto positivo di rango più elevato.

Title: The protection of animals in the new Article 9 of the Constitution

Abstract [En]: The paper, based on a *pro-veritate* legal opinion, considers the position of animals with particular reference to the amended Article 9 of the Constitution. The third paragraph, last period, of the said Article, as introduced by Constitutional Law No. 1 of 2022, where it states that “The law of the State regulates the ways and forms of protection of animals”, does not contain a rule on the assignment of normative power neither between primary and secondary sources, nor between state law and regional law. Instead, it is a provision that indicates to the national legislature the direction to follow, without this excluding that both regional legislators and other public authorities follow the same direction. In this sense, it can be said that the new constitutional provision contains nothing but a pressing invitation – the indicative verb is as always to be understood in a prescriptive sense – specifically directed to the national legislature to give concrete implementation to a new fundamental principle – the animalist principle – today contained in the text of the Constitution, and therefore endowed with the force of the highest-ranking positive law.

Parole chiave: Art. 9 Cost., riforma costituzionale, tutela degli animali, principio fondamentale, principio animalista

Keywords: Article 9 of the Italian Constitution, constitutional reform, protection of animals, fundamental principle, animalist principle

Sommario: 1. Premessa. 2. L'importanza della modifica costituzionale nel quadro ordinamentale internazionale e comparato. 3. L'interpretazione costituzionale: specificità. 4. La riforma costituzionale nei lavori preparatori. 5. La «legge dello Stato» nel nuovo art. 9 della Costituzione. 6. Incongruità dell'interpretazione meramente letterale. Proposta di una ragionevole ipotesi interpretativa del nuovo testo costituzionale. 7. Conclusioni. La portata applicativa del nuovo principio fondamentale.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente scritto riproduce il parere *pro veritate* reso a LAV - Lega Anti Vivisezione ed è pubblicato con il consenso della medesima. In ogni caso, i rilievi esposti in questa sede sono frutto della libera ricerca, delle valutazioni e conseguenti liberi convincimenti delle sole scriventi, in assenza di conflitti di interesse, e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

1. Premessa

Ci è stato richiesto di valutare, prescindendo da un attuale e concreto problema di compatibilità di una specifica norma legislativa con la Costituzione, la portata e il significato applicativo dell'art. 9 della Costituzione come novellato dalla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, testo che ora prevede, nella parte di nostro interesse, quanto segue: «*La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

La parte dell'art. 9 Cost. che chiama il legislatore a disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali è apparsa fin da subito a dir poco rivoluzionaria e nella sua funzione e nella sua formula, portando per la prima volta gli animali (non umani) nella Costituzione.

Come sottolineato da Franco Frattini, allora Presidente del Consiglio di Stato, in un suo discorso dell'8 giugno 2022, “*la riforma costituzionale che ha riconosciuto la tutela degli animali quale valore primario del nostro ordinamento*” ... “*è norma di grande civiltà giuridica [dato che con essa] si stabilisce la centralità e la statualità della protezione: non c'è più un luogo in Italia dove gli animali possono essere maltrattati*”¹.

È proprio da tali affermazioni – pur tratte da un consesso divulgativo – che si vuole muovere per articolare le attuali riflessioni, perché è esattamente l'idea di un ordinamento che aspira a innalzare la tutela degli animali che sta alla base, come si avrà modo di illustrare, della modifica costituzionale.

Essa, da un lato, va a incontrare una diffusa richiesta dal basso, o meglio *dall'interno*, e cioè proveniente dalla società italiana, di prendere in considerazione, anche a livello normativo, il benessere e la tutela degli animali; mentre, dall'altro lato, assolve alle esigenze di coerenza provenienti dall'alto, o meglio *dall'esterno*, del nostro ordinamento, e in particolare rispetto alla fonte comunitaria (art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – TFUE) e alle costituzioni di altri Paesi UE ed extra-UE che da qualche anno assegnano rilievo, nel patto della convivenza civile, anche alla tutela del benessere degli animali. Sempre più numerose sono, infatti, le costituzioni contemporanee che menzionano gli animali, sulla scorta dell'attenzione già riservata più volte in documenti di *soft law* che, a loro volta, sono stati poi recepiti in successivi accordi e trattati internazionali con efficacia cogente.

Prima di passare a un breve *excursus* dei movimenti intervenuti all'esterno del nostro ordinamento, tuttavia, può essere utile ricordare che la riforma della Costituzione del 2022 ha segnato un fondamentale cambio di passo nell'ordinamento costituzionale italiano perché, non accontentandosi di rendere (finalmente) esplicito il principio della tutela dell'ambiente come *alter* rispetto all'umano, unitamente ai principi della tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ha parlato anche, in modo inequivoco ed espresso, di tutela degli animali.

¹ Il passaggio è tratto dalla relazione di apertura presentata da Franco Frattini al Convegno tenutosi presso il Consiglio di Stato dal titolo “I diritti degli animali nella recente riforma costituzionale” (8 giugno 2022).

È molto significativo, infatti, che nel testo dell'art. 9 Cost. gli animali non siano considerati soltanto come *meri componenti* dell'ambiente, dell'ecosistema, o della fauna che forma la biodiversità – nonostante non vi sia alcun dubbio che gli animali siano parte, così come lo è del resto anche la specie umana, *e* dell'ambiente, *e* della biodiversità *e*, ugualmente, dell'(degli) ecosistema(i) – ma che essi emergano (anche) come diretti destinatari di un obbligo di tutela da parte del legislatore.

Da ciò si evince che la scelta del legislatore costituzionale è stata inequivocabilmente quella di considerare il valore del rispetto e della tutela degli animali (non umani) in modo autonomo rispetto ad altri valori a esso contigui e parzialmente sovrapponibili, e di assumerlo a presupposto di un nuovo principio costituzionale – che alcuni chiamano appunto principio animalista² – il quale, a differenza del valore sottostante, che resta tutto all'interno della sfera etica, è oggi norma giuridica cogente, che richiede osservanza da parte di tutti i soggetti dell'ordinamento³, e in primo luogo da parte dei poteri pubblici, la cui azione è costantemente soggetta, nello Stato costituzionale, al rispetto delle superiori norme costituzionali.

L'enunciazione di un autonomo principio animalista, dunque, si aggiunge alle altre previsioni della riforma costituzionale del 2022 che impongono di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», con l'effetto di potenziare la protezione del mondo animale che già quelle previsioni erano, da sole, in grado di assicurare.

Si deve ricordare, infatti, che l'*ambiente* come valore e come bene da tutelare si lega (anch'esso) alla tutela degli animali e del loro benessere: la conferma costituzionale del dovere di garantire una tutela dell'ambiente – già invero insediata nel patrimonio giurisprudenziale e culturale italiano – si riverbera inevitabilmente sugli animali che lo occupano, richiamando in particolare l'attenzione sulle pratiche sostenibili e su tutte quelle azioni che limitino l'impatto antropico. In particolare, proprio in quegli stessi settori che più spesso vedono coinvolti animali – quali la produzione agroalimentare, il settore del *textile* per la moda e l'arredo, ma anche le attività turistiche – il grado di benessere degli animali impiegati dall'uomo va di pari passo con la salvaguardia dell'ambiente stesso. In altri termini, atteggiamenti e attività attente al benessere degli animali si rivelano quasi sempre anche benefiche per l'ambiente.

² Discorre dell'introduzione di un "principio animalista" D. Granara, *Il principio animalista nella Costituzione*, in *DOPCE online*, n. 2/2023, pp. 857 ss., superando l'atteggiamento più prudente di altri autori (ad esempio R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it – paper*, 6 aprile 2022, p. 6; Id., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2022, p. 19).

³ Da ultimo è M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 101-104 a ricordarci con il massimo rigore che i "valori" sono il riferimento, esterno al mondo del diritto, cui i "principi" costituzionali possono orientarsi, ma che non fanno parte delle costituzioni. Solo questi ultimi – i "principi" – sono norme giuridiche positive cogenti che richiedono osservanza; mentre i primi – i "valori" – sono i semplici presupposti delle norme giuridiche costituzionali, ai quali si può eventualmente aderire ma a cui non è necessario sottostare. Discorre invece, impropriamente, di un nuovo "valore" costituzionale volto alla tutela degli animali G. Alpa, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e impresa*, n. 2/2022, pp. 362 e 368.

Biodiversità, da un lato, ed *ecosistemi*, dall'altro, che a loro volta ricevono espressa e autonoma menzione nel testo costituzionale novellato quali oggetti di tutela, presuppongono anch'essi l'attenzione per la protezione della sfera animale. È quasi superfluo ricordare che la biodiversità rappresenta la ricchezza di forme vitali animali e vegetali in un dato spazio e si regge anch'essa sul rispetto delle condizioni di vita di tutti gli esseri viventi al fine di garantirne la sopravvivenza e la sussistenza⁴. La presenza di biodiversità è, a sua volta, essenziale per la sopravvivenza degli ecosistemi, i quali sono individuati (nella letteratura scientifica che non vi è spazio ora per identificare in termini più diffusi) come insiemi complessi in cui coesistono, in situazione di equilibrio, organismi viventi (parte biotica, funzionale alla biodiversità) ed ambiente fisico (parte abiotica)⁵.

Non v'è dubbio, in definitiva, che l'art. 9 Cost., in una dimensione "ecologista", seppur ancora in parte antropocentrica, consente di individuare altri fronti che in via indiretta – dunque attraverso il richiamo agli altri beni tutelati, ossia ambiente, biodiversità, ecosistemi – portano a garantire la posizione degli animali.

⁴ Cfr., per un commento più ampio sull'intero articolato dell'art. 9 della Costituzione, M. Delsignore – A. Marra – M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in RGA, 1/2022, ed ivi in particolare p.10: "Il riferimento alla biodiversità costituisce, invece, un sicuro richiamo all'ordinamento europeo che rappresenta ormai un costante interlocutore per il legislatore nelle scelte di tutela dell'ambiente e che, proprio nel momento in cui si scriveva la riforma costituzionale, alla biodiversità ha dedicato un piano ambizioso e di lungo termine con l'adozione della strategia sulla biodiversità per il 2020". Pur non essendo questa la sede per introdurre specifici riferimenti scientifici, su cui le scriventi non avrebbero nemmeno adeguata competenza, sia consentito rammentare in estrema sintesi che il termine biodiversità (traduzione dall'inglese *biodiversity*, a sua volta abbreviazione di *biological diversity*) fu utilizzato sin dal 1988 dall'entomologo americano Edward O. Wilson. Dal punto di vista scientifico, la biodiversità può essere definita come la ricchezza di vita sulla terra: piante, animali e microrganismi, geni che essi contengono, e che compongono tutti insieme i complessi ecosistemi che essi costituiscono nella biosfera. Questa varietà non si riferisce solo alla forma ed alla struttura degli esseri viventi, ma include anche la diversità intesa come abbondanza, distribuzione e interazione tra le diverse componenti del sistema. In altre parole, all'interno degli ecosistemi convivono e interagiscono fra loro sia gli esseri viventi sia le componenti fisiche e inorganiche, influenzandosi reciprocamente. Infine, ci viene insegnato che la biodiversità comprende anche la diversità culturale umana, che peraltro subisce gli effetti negativi degli stessi fattori che agiscono sulla biodiversità. La biodiversità, quindi, esprime il numero, la varietà e la variabilità degli organismi viventi e come questi varino da un ambiente ad un altro nel corso del tempo. La Convenzione ONU sulla Diversità Biologica del 1992 (*Convention on Biological Diversity*) definisce, a sua volta, la biodiversità come la varietà e variabilità degli organismi viventi e dei sistemi ecologici in cui essi vivono, evidenziando che essa include la diversità a livello *genetico*, di *specie* e di *ecosistema*. Più precisamente, l'art.2 indica che: "*Biological diversity*" means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems". La *diversità di ecosistema* definisce il numero e l'abbondanza degli *habitat*, delle comunità viventi e degli ecosistemi all'interno dei quali i diversi organismi vivono e si evolvono. La *diversità di specie* comprende la ricchezza di specie, misurabile in termini di numero delle stesse specie presenti in una determinata zona, o di *frequenza* delle specie, cioè la loro rarità o abbondanza in un territorio o in un *habitat*. La *diversità genetica* definisce la differenza dei geni all'interno di una determinata specie; essa corrisponde quindi alla totalità del patrimonio genetico a cui contribuiscono tutti gli organismi che popolano la Terra. Si precisa che queste nozioni sono tratte da siti scientifici tra cui [BISE - Biodiversity Information System for Europe \(europa.eu\)](http://BISE-BiodiversityInformationSystemforEurope.europa.eu).

⁵ Si ricorderà come il termine *ecosistema* fu utilizzato a partire dal 1935 per descrivere una struttura complessa composta da due parti: la comunità biologica (gli esseri viventi) o parte biotica e la parte abiotica, cioè dell'ambiente fisico. La sussistenza di biodiversità è, dunque, essenziale per l'ecosistema in quanto pur variando in numeri e specie, ogni ecosistema vede la copresenza di un numero elevato di specie di esseri viventi animali e/o vegetali.

Certamente, allora, si potranno valutare le sinergie e i benefici che tutela dell'ambiente, o della biodiversità, potrebbero portare anche, in via indiretta, ad uno o molti animali, oppure ad una o molte specie di esseri viventi (compresa quella umana), e anzi tale prospettiva di indagine è di assoluta rilevanza per confermare come il nostro sistema giuridico si stia lentamente muovendo nella direzione di abbandonare una impostazione monolitica nella quale la specie umana sia l'unica rilevante; ma, si ritiene, l'ultimo periodo dell'art. 9 Cost. appare nella sua portata rivoluzionaria laddove compie un irreversibile cambio di rotta menzionando *espressamente* gli animali in sé e per sé.

L'introduzione di questo espresso riferimento ha anche un valore simbolico, perché diventa il segno dell'evoluzione della società e dei valori condivisi, a distanza di settantacinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Va, infatti, ricordato che la parola "*animali*" non compariva né nella Costituzione, né nei lavori preparatori, se non con ben altro significato. Ad esempio, nelle discussioni in Assemblea Costituente relative al futuro art. 2 Cost., un deputato ricorda che l'uomo è un "animale sociale". Peraltro, se rileggiamo quegli stessi lavori preparatori, ci possiamo rendere conto di quale peso abbiano avuto le scelte lessicali, e siamo in grado di comprendere ancora meglio di quale novità, anche culturale, sia portatrice la recente riforma.

Gli animali non umani trovano così oggi un inedito spazio in Costituzione, diventando destinatari di tutela diretta e, diversamente dal passato, non più soltanto di una tutela indiretta, in funzione della salvaguardia di altri beni costituzionalmente protetti. Il che, paradossalmente, significherà che in futuro, in sede di giurisdizione comune o costituzionale, il principio animalista potrebbe entrare in potenziale conflitto con i principi della tutela dell'ambiente o della biodiversità. In quel caso, la soluzione del conflitto passerebbe necessariamente attraverso il consueto, ma sempre difficile, esercizio della tecnica, o meglio dell'arte, del bilanciamento tra principi del medesimo rango costituzionale⁶.

2. L'importanza della modifica costituzionale nel quadro ordinamentale internazionale e comparato

Chiarito l'aspetto fondamentale che orienta l'intero assetto delle riflessioni delle pagine che seguono, si può ora tornare alla tutela della posizione degli animali nel contesto internazionale. Essa, nel complesso

⁶ Le essenziali coordinate sulla difficile arte del bilanciamento sono ora fornite dal bel contributo di M. Massa, *Il giudizio di bilanciamento: una giurisprudenza costituzionale orientata al caso? Notazioni introduttive*, in *Le fonti del diritto, il ruolo della giurisprudenza e il principio di legalità*, Quaderno n. 26 della Scuola Superiore della Magistratura, Poligrafico dello Stato, Roma, 2023, pp. 143 ss. Sia consentito fare altresì riferimento a quanto già osservato da D. Cerini, *Light up: la sperimentazione su animali sotto lente d'ingrandimento. Note a margine della sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 28 gennaio 2021-8 febbraio 2021*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2/2021, pp.342 ss., laddove il Consiglio di Stato confermava già, ancor prima della riforma costituzionale, che in ogni caso di conflitto tra valori e/diritti e/o interessi, il bilanciamento *non si può ridurre ad un passaggio teorico e formale e con esiti già predefiniti*.

delle fonti di *soft* ed *hard law*, ha conosciuto, quantomeno negli ultimi cinquant'anni, un'evoluzione per tappe sempre più significative.

Uno dei primi e più importanti interventi risale al 1978, quando fu sottoscritta presso la sede dell'Unesco la *Universal Declaration of Animal Rights*⁷. Tale documento – mai trasfuso in convenzioni internazionali e rimasto, pertanto, nel perimetro della c.d. *soft law*, dunque con valore assai circoscritto sul piano formale risultando, sostanzialmente, una “dichiarazione d'intenti” – ha, tuttavia, avuto un ruolo programmatico rilevante in virtù del prestigio dell'organismo che l'ha promossa e grazie alla chiara individuazione di principi fondamentali ai quali, auspicabilmente, i legislatori nazionali possano conformarsi. Tra le affermazioni contenute nel testo, essenziale è il riconoscimento che tutti gli animali hanno diritto di esistere (art. 1), di essere trattati con rispetto e senza crudeltà (art. 2), accompagnato dal richiamo rivolto ai legislatori nazionali ad approntare ogni forma di protezione legislativa idonea a raggiungere tale risultato.

Di sicura rilevanza è anche la *Convenzione Europea per la protezione degli animali da compagnia*, approvata nel 1987 nell'ambito del Consiglio d'Europa⁸. Si tratta, tuttavia, di un testo ritenuto da molti ambivalente, quanto agli obiettivi, ed eccessivamente antropocentrico, dato che isola, all'interno del *mare magnum* delle specie animali, quelle (o meglio, quegli individui) che assurgono al ruolo di esseri degni di tutela in quanto legati all'uomo da rapporti affettivi. Questa caratteristica appare evidente sin dal Preambolo, laddove si identifica l'essenziale posizione degli “animali da compagnia” nel contribuire alla qualità della vita e al miglioramento della società, unitamente all'importanza del benessere e della salute degli animali domestici in relazione alla preservazione della salute pubblica e degli altri animali⁹. La Convenzione non fu, inizialmente, firmata dall'Italia che la ratificò, tuttavia, alcuni anni dopo con la legge n. 201/2010 (su cui si tornerà poco oltre), molti principi dei quali furono anticipati già nella legge n.281 del 1991 (Legge quadro in materia di animali d'affezione e prevenzione del randagismo), entrata in vigore il 1° gennaio 1992¹⁰.

⁷ Unesco, *Universal Declaration of Animal Rights*, Parigi, 15 ottobre 1978, e *ivi* in particolare gli artt. 1 e 2 («*All animals are born with an equal claim on life and the same rights to existence*»; «*All animals are entitled to respect*»).

⁸ Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987.

⁹ «*Recognizing that man has a moral obligation to respect all living creatures and bearing in mind that pet animals have a special relationship with man; Considering the importance of pet animals in contributing to the quality of life and their consequent value to society; Considering the difficulties arising from the enormous variety of animals which are kept by man; Considering the risks which are inherent in pet animal overpopulation for hygiene, health and safety of man and of other animals*».

¹⁰ Va ricordato che già il 14 agosto 1991 lo Stato italiano approvava la [legge n. 281 - Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo](#). Tale legge ha rappresentato un elemento di forte innovazione rispetto alla precedente normativa nazionale. Tra le innovazioni introdotte dalla legge n. 281 del 1991 vi è il divieto (art. 2, comma 2) della soppressione dei cani vaganti accalappiati o comunque ricoverati o detenuti presso i canili sanitari come sino ad allora era stabilito dal Regolamento di Polizia Veterinaria (RPV), d.P.R. 8 febbraio 1954 n. 320. Si ricorderà come il principio così detto “*no kill*”, introdotto dalla legge n. 281 ha rappresentato per molti anni una prerogativa unica italiana. Successivamente altri Paesi hanno adottato il divieto di soppressione, mentre altri hanno progetti di legge in discussione per la sua adozione. La legge n. 281 del 1991, all'art. 8, ha previsto l'istituzione, presso il

Sempre con riferimento al quadro europeo, parallelamente ai numerosi atti istituzionali che saranno poi approvati in sede comunitaria, va ricordata altresì – tra gli altri momenti essenziali – la *Convenzione sulla protezione degli Animali negli allevamenti* approvata dal Consiglio d'Europa (1976), atto nel quale gli animali erano sostanzialmente riconosciuti come “esseri” e non come meri prodotti dell'allevamento stesso, come si evince dai ripetuti riferimenti alle condizioni psichiche, e non solo fisiche, dell'animale, specialmente con riferimento alle forme di allevamento intensivo che si erano ormai diffuse. L'importanza di tale testo si lega soprattutto al fatto che esso non si riferiva soltanto, come farà la Convenzione Europea per la protezione degli animali da compagnia del 1987 già sopra citata, ad alcune specie particolarmente care agli umani (come lo sono, appunto, gli animali da compagnia, oggi chiamati più correttamente animali d'affezione) ma prendeva in considerazione tutti quegli esseri viventi sovente negletti, le cui condizioni di vita restano quasi sempre ignorate, in quanto racchiusi tra gli stabilimenti produttivi. Tale testo venne approvato dalla Comunità Economica Europea in data 19 giugno 1978 con Decisione del Consiglio CEE (78/923) e riapprovato con modifiche dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e dalla Comunità Economica Europea mediante il c.d. Protocollo sul benessere degli animali¹¹, per essere infine alla base della Direttiva 98/58/CE del Consiglio CE del 20 luglio 1998 riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, uno dei primi testi normativi di ampio respiro, in quanto diretto a porre norme minime di tutela per tutti gli animali da reddito detenuti per fini di allevamento (fatta eccezione per le previsioni di cui agli art.1, comma 2 e art.1, n.1).

Inoltre, già nei primi anni Settanta nascevano e si consolidavano a livello sovranazionale movimenti con finalità lobbistiche, confluiti poi nel 1980 nello *Eurogroup for Animals* (“*Eurogroup*”) – ente che a sua volta aveva, ed ha, il fine di realizzare un coordinamento tra le associazioni animaliste nazionali presso un ente federativo, così da rappresentare un'efficace *counterpart* dei regolatori istituzionali europei. Lo *Eurogroup* continua ancora oggi ad avere come obiettivo l'identificazione dei settori prioritari di intervento comunitario in relazione ai quali fare pressione affinché siano approvate norme a livello europeo. Grazie all'azione dello *Eurogroup for Animals* e di altri gruppi di interesse, si sono avute importanti evoluzioni anche nel diritto europeo, a partire dal già richiamato – e fondamentale - art. 13 del TFUE che recita: «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

Ministero della sanità, di un fondo per la sua attuazione a decorrere dall'anno 1991. Il Ministro, con proprio decreto, ripartisce annualmente tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano le disponibilità di tale fondo. La legge prevede, inoltre, l'identificazione dei cani e l'istituzione dell'anagrafe canina a livello locale. Tali banche dati, anche a seguito dell'Accordo Ministero-regioni del 6.2.2003, sono oggi da coordinarsi con la banca dati nazionale per gli animali d'affezione (Anagrafe animali d'affezione). Per queste ed altre indicazioni si rinvia, più puntualmente, al sito governativo [Norme e sanzioni \(salute.gov.it\)](http://Norme e sanzioni (salute.gov.it)).

¹¹Il testo della Convenzione e della Decisione 78/923 si possono leggere in GU L 323 del 17. 11. 1978, p. 12. Il Protocollo compare in G.U.C.E. n. L 395 del 31/12/1992 pag. 0022 – 0024.



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». L'art. 13 del TFUE riafferma un principio di senzietà dell'animale già previsto nella Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, ratificata dall'Italia nel 2010 con la legge 4 novembre 2010, n. 201, ove (come già ricordato poco sopra) si prevede altresì un vero e proprio diritto soggettivo dell'animale da compagnia alla vita e al benessere.

È vero che il richiamato art. 13 del TFUE individua una subalternità, o comunque una concorrenza, del dovere di tener conto del benessere animale in un giudizio di bilanciamento con altri beni, ma anche in tal caso resta il vincolo posto al legislatore UE che richiede di effettuare una valutazione *ad hoc* ogni volta che si giunga a sacrificare il benessere animale, ritenendo ciò consentito solo laddove sia impossibile una conciliazione con altri diritti, quali quelli elencati, e in chiave di necessità. In proposito, val la pena ricordare come l'interpretazione e l'applicazione di tale norma e il relativo bilanciamento di interessi abbiano subito notevoli evoluzioni, come dimostra anche il cammino percorso dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE. Si rammenti, in merito, la sentenza del 17 dicembre 2020 in tema di macellazione rituale, con la quale la Corte di Giustizia si è nuovamente pronunciata, per la terza volta nell'arco di soli tre anni (2018-2020), su tale delicato argomento ma questa volta proponendo un preciso cambio di rotta, confermando la legittimità di norme nazionali e regionali che, nonostante il parziale contrasto con principi e norme di fonte religiosa e tradizionale, prevedono la necessità di operare il c.d. *reversible stunning* (stordimento reversibile) al fine di ridurre la sofferenza dell'animale destinato al consumo alimentare¹².

Se il TFUE ha una posizione sostanzialmente costituzionale per l'Unione Europea, bisogna sottolineare che anche alcune costituzioni nazionali hanno previsto direttamente nel loro articolato la tutela degli animali. Se si limita l'indagine all'Europa, si devono menzionare innanzitutto gli interventi dei Paesi dell'area germanica che, a partire dalla fine degli anni Ottanta del XX Secolo, hanno innovato i propri testi costituzionali, modificando altresì i codici civili. Infatti, quanto alle costituzioni, si deve constatare che la Germania fu la prima tra i Paesi membri dell'Unione Europea a prevedere in Costituzione la tutela dell'animale in quanto tale. La *Grundgesetz* stabilisce infatti che lo Stato deve tutelare le condizioni vitali della specie umana e gli animali (*“Und die Tiere”*): si tratta di una “e” congiuntiva, così da comprendere come diretti destinatari di tutela sia l'uno (l'uomo) che l'altro (gli altri animali). Più precisamente, la Costituzione tedesca, all'art. 20a, così recita: «[Protezione dei fondamenti naturali della vita] Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti

¹² ECJ, causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België et al. vs Vlaamse Regering*, Sentenza 17.12.20. Per una collocazione nelle dinamiche europee si vedano anche le riflessioni di M. Tallacchini, *Gli animali nella “società europea della conoscenza”: contraddizioni e prospettive*, *Animal Studies*, 2015, IV(12), pp. 9-30. Più in generale, per alcuni commenti, di diverso tenore, sul tema si rinvia a F. Marchadier, *L'abattage, le bien-être de l'animal et la labellisation «agriculture biologique»*, in D. 2019, 805, p. 807; A. Peters, *L'abattage religieux et le bien-être animal revisités*, in *Cahiers de droit européen*, 2020/1, p. 128.

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». Paradigmatico, ai fini che ci occupano, è il fatto che la norma costituzionale qui evocata abbia avuto una enorme *vis expansiva*, che l'ha portata ad accompagnarsi a una serie, in realtà assai fitta, di norme di rango subordinato volte a innalzare e/o a rendere effettiva la tutela costituzionale degli animali¹³.

La Costituzione austriaca va da tempo nella stessa direzione. Di recente si è aggiunta anche quella del Lussemburgo che, all'art. 11-*bis*, prevede, dopo l'impegno dello Stato a garantire la protezione dell'ambiente umano e naturale (entro il quale entra evidentemente anche la fauna), al fine di stabilire un equilibrio sostenibile tra la conservazione della natura e il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni future, anche l'impegno a promuovere la protezione e il benessere degli animali (comma 2).

Infine, nella Costituzione della Confederazione Elvetica, e dunque sempre nell'area geografica europea, l'art. 80 è dedicato alla *Protezione degli animali*: il legislatore ha in tal modo isolato la loro posizione rispetto al tema più generale dell'ambiente e della fauna (art. 78). L'animale risulta così protetto come singolo soggetto contro atti pregiudizievoli, oltre che, in una dimensione collettiva, come parte dell'ambiente e più specificamente della fauna. Nell'affermare che la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione degli animali, la Costituzione sembra riconoscere implicitamente il diritto/interesse dell'uno (animale) e il dovere dell'altro (stato/uomo) alla protezione. La norma prende, infatti, in considerazione diversi profili del rapporto uomo-animale: non solo quello relazionale-affettivo, ma anche quello relativo all'utilizzo di animali per attività lucrative di ricerca e di allevamento.

Bisogna poi ricordare che anche fuori dal panorama europeo vi sono esempi di costituzioni che si occupano esplicitamente di animali seppur secondo formule, e sottostanti modelli culturali, tra loro diversi.

D'altro canto, sia consentito ricordare che, se varie fonti sovranazionali, *in primis* l'art. 13 TFUE, indicano espressamente che gli animali sono "esseri senzienti", dunque non cose/beni, e/o prevedono uno specifico dovere di intervento da parte dello Stato e del legislatore, a rafforzare la tutela degli animali contribuiscono, altresì, le incrinature all'idea dell'animale-bene. Tali incrinature sono vistose se si osserva l'evoluzione, in ottica comparata, dei codici civili nazionali e dell'assetto delle norme civilistiche nel loro complesso: con modi e tempi, diversi, hanno infatti percorso quello che viene definito processo di "dereificazione", riconoscendo che l'animale non può (più) essere qualificato come un mero bene oggetto di appropriazione¹⁴.

¹³ Cfr. anche M. Atripaldi, *Il principio di sostenibilità nelle Costituzioni: la disciplina dell'ordinamento tedesco*, in *Nomos*, 1/2022, pp. 1-18, e *ivi* p. 5 in particolare. V. anche, sempre di A. Peters, *Animals in International Law*, La Haye, 2021, 978-90-04-46624-1.

¹⁴ Non è questa la sede per una esposizione più ampia di tale processo di dereificazione e delle conseguenze, sul piano giurisprudenziale, cui ha condotto. Sia consentito, pertanto, proporre un rinvio a D. Cerini, *Il diritto e gli animali*, Note

A nostro parere, quindi, il breve *excursus* tra le fonti internazionali ed europee che ora abbiamo compiuto conferma:

- a) la presenza di una regola di tutela degli animali nelle più alte fonti normative (costituzioni nazionali e Trattato UE);
- b) l'importanza di una previsione “ombrello”, di livello appunto costituzionale, all'interno della quale si possono poi declinare altre, e più tutelanti, norme di rango subordinato sia in sede comunitaria (mediante regolamenti UE e direttive) sia in sede nazionale;
- c) l'allineamento dell'ordinamento italiano con l'inserimento di una specifica menzione degli animali nella fonte nazionale di rango più elevato, accompagnata da una pressante richiesta di dettare, a livello di normazione primaria, le modalità della loro tutela.

Fatte queste premesse, è ora nostro dovere svolgere tutte le considerazioni tecnico-giuridiche opportune per valutare come la nuova previsione costituzionale si declini, poi, nel quadro ordinamentale italiano. A tale scopo, è opportuno prendere le mosse innanzitutto dal tema dell'interpretazione costituzionale.

3. L'interpretazione della norma costituzionale: specificità

A questo proposito, va subito indicato come rispondere alla domanda che ci è stata posta richiederebbe di prendere preliminarmente motivata posizione sulle caratteristiche dell'*interpretazione costituzionale*, che tuttavia è uno degli argomenti più discussi della scienza costituzionalistica. Come avverte Franco Modugno, infatti, entrambi i termini di cui si compone il sintagma – il sostantivo *interpretazione* e l'attributo *costituzionale* – sono «carichi di ambiguità e dipendono da precise scelte» delle quali sarebbe sempre necessario dare conto¹⁵.

Prima di avventurarsi in un'operazione di interpretazione costituzionale, in altri termini, si dovrebbe esplicitare la teoria dell'interpretazione in generale, da un lato, e la concezione della costituzione, dall'altro lato, alle quali si aderisce. Soltanto dopo avere ripercorso questi due temi si potrà dire se l'attività di interpretazione della Costituzione differisca, ed eventualmente in quale misura o sotto quali aspetti, dall'attività di interpretazione delle leggi, e dare quindi una risposta al quesito.

Entrambi i temi sono altamente controversi in ogni ordinamento.

gius-privatistiche, Torino, 2012 e per riferimenti più aggiornati, anche sulla riforma francese del Code Civil nonché sulle nuove norme spagnole più recenti a modifica del Codice Civil, a D. Cerini, *Light up, ovvero la sperimentazione su animali sotto lente d'ingrandimento*, in RGA, 2021, pp.341 ss.

¹⁵ F. Modugno, *Interpretazione costituzionale*, in *Diritto e società*, 2018, p. 515.

Si pensi soltanto, in relazione al primo tema, e limitandoci alla dottrina italiana, ai fiumi di inchiostro che sono stati scritti sul valore – vincolante, indicativo, nullo o addirittura dannoso?¹⁶ – per gli interpreti dell’art. 12 delle Preleggi, secondo cui «Nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore». Oppure si pensi, in relazione al secondo tema, alle discussioni mai sopite sulla natura delle norme costituzionali¹⁷.

Questa non è ovviamente la sede per affrontare simili interrogativi, ai quali comunque non si potrebbe dare risposte capaci di soddisfare ogni lettore. Ci si limiterà quindi, nel paragrafo che segue, a offrire qualche indicazione sul percorso che faremo per rispondere al quesito specifico che ci è stato posto.

In proposito ci sentiamo di fare nostro quanto scrive, con il suo stile volutamente estremo e provocatorio, Giuseppe Ugo Rescigno: che l’attività di interpretazione giuridica consiste sempre in una «manipolazione» da parte dell’interprete dei testi ufficialmente comunicati dal legislatore (anche costituzionale), sul presupposto che quei testi di per sé non sono in grado di rispondere alla domanda specifica a cui l’interprete deve o vuole rispondere¹⁸; e che, soprattutto, *«le interpretazioni, e cioè le manipolazioni, non sono né vere né false, ma più o meno giustificabili, meglio o peggio argomentate»*¹⁹.

Ciò che ci proponiamo di fare, dunque, sarà semplicemente offrire adeguate giustificazioni e sufficienti argomenti a sostegno della nostra proposta interpretativa, che mira ad assegnare un significato ragionevole e coerente al testo della riforma costituzionale, sul presupposto che esso, in questa parte, presenti certamente profili di criticità, a partire dall’incongruenza tra il suo nudo dato testuale, che a prima vista sembra porre una mera regola sulla distribuzione del potere normativo, e la sua collocazione all’interno dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana, che sono al contrario volti appunto a “fondare”, e poi a mantenere nel tempo il patto che lega l’intera nostra società.

Gli studiosi che si interrogano sull’interpretazione costituzionale ravvisano tutti delle differenze tra l’interpretazione giuridica comune e l’interpretazione costituzionale, ma si dividono, oltre che, come si è detto, in dipendenza dalle posizioni assunte sulla teoria dell’interpretazione e sulla teoria della Costituzione, tra chi ritiene che le peculiarità dell’interpretazione costituzionale sono soltanto quantitative, e chi invece evidenzia diversità anche qualitative tra le due attività.

a) Una peculiarità di tipo quantitativo dell’interpretazione costituzionale rispetto alle altre forme di interpretazione giuridica generalmente evidenziata dalla dottrina costituzionalistica è la prevalenza di un agente, la Corte costituzionale.

¹⁶ Sul punto per tutti si rinvia a L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 104 ss.

¹⁷ Sul tema si veda, soprattutto, G. Pino, *Interpretazione costituzionale e teorie della Costituzione*, Modena, 2019.

¹⁸ G.U. Rescigno, *Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico*, in *Diritto Pubblico*, 2005, p. 33, poi in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, p. 28.

¹⁹ *Ivi*, p. 34.

Certo, la Costituzione è la norma fondamentale del vivere civile, e dunque i suoi effetti si spiegano nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento. Tuttavia, come è stato notato, «il campo dei protagonisti» della sua interpretazione «risulta fatalmente circoscritto all'ambito istituzionale»²⁰ (gli organi costituzionali, tra i quali governo e parlamento nella loro attività di produzione normativa, i legislatori regionali, le pubbliche amministrazioni, gli organi giurisdizionali) e in questo ambito, la Corte costituzionale riveste certamente un ruolo preponderante²¹, anche se naturalmente non detiene il monopolio esclusivo di tale attività²².

La preminenza del suo ruolo è giustificata dal fatto che l'organo di giustizia costituzionale nel nostro sistema interpreta la Costituzione all'unico scopo di garantirne la perdurante effettività²³, coerentemente con l'idea che la giustizia costituzionale consista nella garanzia in forme giurisdizionali della superiorità della Costituzione sugli atti di tutti i pubblici poteri, legislatori compresi.

In proposito spesso si ripete, a nostro parere con qualche ragione, che la giurisprudenza costituzionale «– piaccia o non piaccia – rappresenta quello che è il diritto costituzionale vigente ed effettivo»²⁴.

Quanto all'interpretazione della Costituzione nella parte relativa ai diritti fondamentali, tuttavia, anche la giurisdizione ordinaria e amministrativa, al pari di quella costituzionale, si serve quotidianamente della Costituzione a fini applicativi, e ciò sia per farne diretta applicazione nelle lacune dell'ordinamento legislativo, sia per interpretare le leggi in senso a essi conforme sia, infine, per valutare la non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità in vista dell'attivazione del giudizio incidentale.

Il ruolo della giurisprudenza costituzionale è invece veramente preponderante nell'interpretazione, che proprio qui viene in rilievo, delle norme sul riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni.

In questo ambito, inoltre, l'attività esegetica della Corte costituzionale è da sempre, e in particolar modo dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione del 2001, molto creativa, nel senso che spesso va oltre, e a volte anche contro, il dettato testuale.

In definitiva, per quanto riguarda l'assetto dei rapporti Stato/Regioni, è la giurisprudenza costituzionale a determinarlo, e lo fa in maniera anche distante o addirittura contraria al tenore letterale della Costituzione, dunque spesso in modo a priori imprevedibile da parte degli interpreti e degli stessi soggetti istituzionali interessati²⁵.

²⁰ R. Nania e P. Saitta, *Interpretazione costituzionale*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3207.

²¹ F. Modugno, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, pp. 58 ss.

²² C. De Fiores, *Interpretazione delle leggi e interpretazione costituzionale*, in *Diritto e società*, 2015, pp. 38 ss.

²³ R. Nania e P. Saitta, *Interpretazione costituzionale*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3208.

²⁴ F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, p. 21.

²⁵ Non è qui possibile, né utile, dare conto nemmeno di una piccola parte della sterminata dottrina in proposito.

In particolare, in questi oltre vent'anni che ci separano dalla riforma del 2001, la Corte costituzionale ha svolto almeno due tipi di azioni, entrambe profondamente incisive.

Da una parte, essa ha rimodellato l'intero impianto del regionalismo uscito dalla penna del legislatore costituzionale, innestando numerosi meccanismi tipici del regionalismo cooperativo su un impianto testuale ispirato invece alla rigida separazione tra livelli di governo.

Dall'altra parte – ed è questo il punto di nostro interesse – la Corte ha progressivamente rimediato alle sviste, alle lacune e ai veri e propri errori del legislatore costituzionale storico, correggendo e integrando via via le voci degli elenchi di materie e gli stessi criteri di riparto delle competenze. Si pensi all'invenzione, nel 2003, del meccanismo della chiamata in sussidiarietà e successivamente dei criteri alternativi della prevalenza o della leale collaborazione per i frequenti casi di intreccio di materie assegnate a legislatori diversi.

Si parla comunemente, e a ragione, di una vera e propria *risrittura* del Titolo V da parte della Corte costituzionale²⁶.

Qui può servire ricordare, tra le molte manifestazioni di questo modo di operare, le occasioni nelle quali la Corte si è incaricata di rimediare in via interpretativa alle dimenticanze del legislatore costituzionale, stabilendo che alcuni ambiti materiali che non comparivano negli elenchi delle materie statali, e che quindi avrebbero dovuto ritenersi di competenza regionale residuale ed esclusiva, dovessero per forza ritenersi affidati al legislatore nazionale.

Un esempio abbastanza eclatante è quello della «circolazione stradale», comprensiva della disciplina della segnaletica stradale, che secondo la Corte costituzionale «pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 della Costituzione, non per questo può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117». Tale materia, afferma la Corte, «per varie considerazioni di carattere sistematico» deve essere ricondotta a competenze statali esclusive («ordine pubblico e sicurezza», in quanto incidente sull'incolumità delle persone; «ordinamento civile», in relazione all'assicurazione obbligatoria dei veicoli; «giustizia amministrativa» e «giurisdizione» per i profili di impugnazione delle sanzioni)²⁷. Come è evidente, gli argomenti addotti dalla Corte costituzionale sono del tutto opinabili e servono solo a giustificare

²⁶ Tra le innumerevoli osservazioni in questo senso, ricordiamo soltanto L. Pesole, *L'intenzione del legislatore costituente nell'interpretazione del parametro costituzionale*, in F. Giuffrè e I. Nicotra (a cura di), *Lavori preparatori e original intent del legislatore costituente nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2008, p. 168, secondo cui «Il nuovo Titolo V, proprio con specifico riferimento agli elenchi di materie di cui all'art. 117, comma 2 e 3, Cost., è stato indicato come esempio di lacuna assoluta del parametro (dovuta alla non intelleggibilità dello stesso), che ha dato luogo per questo a una giurisprudenza costituzionale dalla valenza altamente creativa».

²⁷ Orientamento interpretativo costante a partire da Corte cost., sent. n. 428 del 2004.

formalmente una sostanziale correzione del dettato dell'art. 117 Cost. che era assolutamente necessaria. Immaginatoci una segnaletica statale diversa da Regione a Regione!

Non meno significativa è la manipolazione delle voci dell'art. 117 Cost. che la Corte costituzionale ha operato nel momento in cui è stata chiamata a decidere se anche le Regioni avessero titolo per dettare misure di contrasto alla pandemia da Covid-19. Nella prima occasione che le si è presentata, relativa tra l'altro a una legge di una Regione a statuto speciale, la Corte ha tagliato via di netto ogni possibile competenza regionale in proposito stabilendo che qualsiasi intervento volto ad affrontare la pandemia (dall'uso dei dispositivi di protezione individuale alla chiusura di esercizi commerciali e attività sportive, dalle misure di quarantena e a qualsiasi tipo di restrizione imposta alle attività quotidiane, dai criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione all'approvvigionamento di farmaci e vaccini, e così via) ricadesse nella materia di competenza esclusiva dello Stato denominata «profilassi internazionale». Anche in questo caso la forzatura interpretativa è stata evidente, dato che a rigore per «profilassi internazionale» nell'ordinamento italiano si è sempre intesa l'attività di profilassi delle malattie infettive e diffuse, quarantenarie e non, umane ma anche veterinarie, che si svolge nei porti, negli aeroporti e nei punti di confine terrestri dislocati sul territorio²⁸. Ma altrettanto evidente era l'esigenza sostanziale che ha giustificato la forzatura interpretativa in senso centralistico, che la stessa Corte ha avuto cura di motivare in questi termini: «a fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, ragioni logiche, prima che giuridiche, radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività»²⁹.

b) In secondo luogo, parte della dottrina evidenzia la peculiarità dell'interpretazione costituzionale che discende dalla particolarità dell'oggetto da interpretare.

Il testo della Costituzione, infatti, presenta una trama più aperta di quella che hanno solitamente le altre previsioni normative, contiene enunciati elastici, ricorre con frequenza a concetti indeterminati e si astiene dal dare definizioni³⁰. Queste caratteristiche si giustificano, da un lato, in funzione della vocazione della Costituzione a durare nel tempo, perché solo previsioni dotate di una certa flessibilità si prestano ad adattarsi all'evoluzione della società; e, dall'altro lato, in relazione alla necessità di lasciare ampio spazio

²⁸ Sul punto si consenta il rinvio a E. Lamarque, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustizia insieme*, 26 gennaio 2021 (l'ordinanza di sospensione cautelare della legge valdostana è stata poi confermata da Corte cost., sent. n. 37 del 2021, che ha confermato anche l'interpretazione estensiva della materia «profilassi internazionale»).

²⁹ Corte cost., sent. n. 37 del 2021, cit.

³⁰ Per quest'ultima caratteristica si vedano R. Nania e P. Saitta, *Interpretazione costituzionale*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3210.

all'attuazione in sede legislativo-applicativa³¹. E, comunque sia, si tratta di caratteristiche che ampliano lo spazio di manovra degli interpreti.

c) Il terzo elemento da considerare è la posizione della Costituzione al vertice del sistema normativo e la circostanza che la Costituzione ha la funzione di delineare il rapporto tra potere pubblico, società nel suo complesso e ogni singola persona che della società è parte. Data la scottante politicità della maggior parte dei suoi contenuti e la pressoché totale assenza di tecnicismi, l'interprete della Costituzione si trova molto più a dovere fare i conti con le attese della società che con la muta regola giuridica.

La combinazione dei tre elementi che si sono ora indicati, sia pure in modo necessariamente sintetico e poco argomentato³², giustifica, nell'interpretazione costituzionale, una «attenuazione del vincolo nei confronti della lettera del testo rispetto a quello cui è astretto l'interprete che affronti l'esegesi di altri testi giuridici»³³, e impone di dare centralità all'interpretazione sistematica³⁴, ricorrendo ad alcune tecniche interpretative peculiari che alcuni autori considerano addirittura estranee all'attività interpretativa propriamente detta³⁵, quali soprattutto la tecnica del bilanciamento³⁶ e il giudizio di ragionevolezza³⁷.

Ci sentiamo, in questo senso, di sottoscrivere l'efficace sintesi formulata da due autori, secondo i quali ciò a cui è veramente tenuto l'interprete della Costituzione è «un'interpretazione politicamente consapevole», nella quale «la fedeltà al testo e all'*intentio* [del legislatore costituente o del legislatore costituzionale] non si misura in chiave meramente grammaticale ma per la capacità di dare prosecuzione agli intendimenti costituenti: ciò allo scopo di realizzare attorno al loro nucleo fondamentale l'unità dell'ordine costituzionale e di assicurare nel cambiamento dei tempi l'attualità della Costituzione e la sua vocazione alla perennità»³⁸.

³¹ Così, tra i molti, F. Modugno, *Interpretazione costituzionale*, in *Diritto e società*, 2018, p. 520.

³² Non si è voluto qui dare conto, ad esempio, di un dibattito, relativo soprattutto all'interpretazione della Parte prima della Costituzione, che qualche anno fa ha a lungo impegnato la dottrina, circa la praticabilità di un'interpretazione per valori del testo costituzionale o, al contrario, della necessità di continuare ad attenersi al metodo giuspositivista, sia pure temperato o critico (il principale animatore del dibattito, che dichiara di ascrivere al secondo dei due metodi, è Alessandro Pace, del quale si vedano almeno A. Pace, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 42 e Id., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, pp. 83 ss.).

³³ T. Guarnier, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Napoli, 2014, p. 29.

³⁴ Ancora T. Guarnier, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Napoli, 2014, p. 30.

³⁵ Lo ricorda L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 146-147.

³⁶ La letteratura sul punto è sterminata. Si rinvia, per un efficace sguardo d'insieme, a M. Massa, *Il giudizio di bilanciamento: una giurisprudenza costituzionale orientata al caso? Notazioni introduttive*, in *Le fonti del diritto, il ruolo della giurisprudenza e il principio di legalità, Quaderno n. 26 della Scuola Superiore della Magistratura*, Poligrafico dello Stato, Roma, 2023, pp. 143 ss.

³⁷ M. Cartabia, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in A. Giorgis, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *Il costituzionalista ributtante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Torino, 2016, pp. 463 ss.

³⁸ R. Nania e P. Saitta, *Interpretazione costituzionale*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3211.

In questa chiave si spiega e si giustifica il fatto che a volte la dottrina e la giurisprudenza costituzionale e comune pacificamente convergono su un determinato esito interpretativo che, pur distante dal tenore letterale del testo costituzionale, appare l'unico coerente con il disegno complessivo della Costituzione. Un esempio arcinoto riguarda il principio di eguaglianza davanti alla legge nel godimento dei diritti fondamentali, che l'art. 3 Cost. testualmente riferisce a tutti i «cittadini», ma che unanimemente si ritiene debba essere letto come se si riferisse alle persone *tout court*, e dunque anche agli stranieri. La medesima estensione in via di interpretazione sistematica per linee interne alla Costituzione avviene anche in relazione ai diritti di riunione e di associazione (artt. 17 e 18 Cost.), che testualmente la Costituzione garantisce ai «cittadini», ma che sono letti come diritti di tutte le persone umane. Al contrario, per la libertà di entrare e uscire dal territorio della Repubblica (art. 16, secondo comma, Cost.), che ancora una volta il testo della Costituzione riferisce soltanto ai «cittadini» italiani, la medesima estensione in via interpretativa anche agli stranieri non è mai stata sostenuta né in dottrina né in giurisprudenza.

4. La riforma costituzionale nei lavori preparatori

Chiariti i cardini e il perimetro dell'interpretazione delle norme costituzionali, occorre ora dirigersi specificamente all'enunciato della novella prevista dalla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, intitolata «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

La riforma costituzionale si compone di tre articoli.

Con il suo primo articolo la legge costituzionale incide per la prima volta nella storia della Costituzione repubblicana sul dettato dei suoi *Principi fondamentali* (artt. 1-12 Cost.)³⁹.

Tale articolo, infatti, aggiunge ai due commi dell'art. 9 del testo originario della Costituzione del 1948, i quali stabiliscono rispettivamente che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (primo comma) e «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» (secondo comma), un ultimo comma dal seguente tenore: «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».

Il secondo articolo della legge costituzionale incide invece sulla Parte prima della Costituzione, relativa ai *Diritti e doveri dei cittadini* (artt. 13-54), in quanto modifica l'art. 41 Cost., disponendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi non solo in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come finora era stabilito, ma neppure in danno «alla salute» e «all'ambiente» (art. 41, secondo comma, Cost.); e individuando, tra i «fini» verso i quali l'attività

³⁹ La legge cost. 21 giugno 1967, n. 1 aveva rideterminato l'ambito di applicazione dell'art. 10 Cost., stabilendo che il suo ultimo comma, che vieta l'estradiizione dello straniero per motivi politici, «non si applica ai delitti di genocidio», ma era intervenuta *a latere*, senza modificare il testo della Costituzione del 1948.

economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata dalla legge con opportuni programmi e controlli, accanto a quelli «sociali», che già erano indicati, anche i fini «ambientali» (art. 41, terzo comma, Cost.).

Il terzo articolo della legge costituzionale, infine, non va a modificare alcuna parte della Costituzione, ma si pone al di fuori di essa recando una clausola di salvaguardia delle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano («La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, 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»).

L'iter di approvazione della riforma costituzionale è stato (relativamente) rapido. Lo stesso confronto parlamentare, sia in commissione che in aula, così come testimoniato dai lavori preparatori, è stato molto ridotto⁴⁰, se si considera l'importanza della riforma: ciò in quanto la discussione formale è approdata in aula, in realtà, dopo essere stata preceduta da anni di dibattiti sulla stessa opportunità di intervenire in tal senso; dibattiti che hanno preparato la strada per un procedimento formale relativamente celere⁴¹.

Divergenze più significative, in ogni caso, si sono avute, come è noto, proprio sul tema degli animali.

Tale argomento, infatti, restava e per la verità resta ancora alquanto controverso, nonostante il crescente interesse sociale e l'indubitabile mutamento di sensibilità per la posizione degli animali cui si è assistito soprattutto negli ultimi anni, anche se sin da inizio secolo si era posto il problema di una collocazione costituzionale della posizione degli animali⁴².

È interessante notare, tuttavia, che il dibattito parlamentare sul tema non ha mai toccato il punto specifico che ora ci occupa, quello delle fonti atte a disciplinarlo, ma ha riguardato esclusivamente l'opportunità di inserire in Costituzione un esplicito riferimento alla tutela degli animali ed eventualmente il riconoscimento della loro natura di «esseri senzienti»: tale dibattito infatti ha preso le mosse da un movimento ancora più allargato, in sede europea e internazionale, volto a riconoscere un grado di tutela

⁴⁰ L'aggettivo è utilizzato da G.L. Conti, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, n. 2/2022, p. 195.

⁴¹ La legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022 ed è entrata in vigore il 9 marzo 2022. Il testo congiunto dei disegni di legge costituzionale A.S. 83 (De Petris), A.S. 212 (De Petris e altri) e A.S. 1203 (Perilli), a cui poi sono stati abbinati i disegni di legge A.S. 938 (Collina), A.S. 1532 (Gallone), A.S. 1627 (L'Abbate), A.S. 2160 (Calderoli e altri), A.S. 1632 (Bonino e altri), è stato approvato dal Senato in prima deliberazione il 9 giugno 2021. Il testo, trasmesso alla Camera dei deputati come A.C. 3156, è stato quindi abbinato alle proposte di legge costituzionale A.C.15 (Brambilla), A.C.143 (Russo), A.C.240 (Del Barba e altri), A.C.2124 (Prestigiacoמו e altri), A.C.2150 (Meloni e altri), A.C.2174 (Muronì e altri), A.C.2315 (Consiglio regionale Veneto), A.C.2838 (Sarli e altri), A.C.2914 (Pezzopane e altri), A.C.3181 (Cunial e altri), la quale lo ha approvato senza alcuna modifica il 12 ottobre 2021. La terza e la quarta deliberazioni sono avvenute con la maggioranza dei due terzi dei senatori (A.S. 83-B) e dei deputati (A.C.3156-B) rispettivamente il 3 novembre 2021 e l'8 febbraio 2022.

⁴² Cfr. F. Rescigno, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Bologna, 2005.

degli animali più coerente con la loro natura di esseri viventi (e senzienti) anche in linea, come si è già detto, con l'attuale formulazione dell'art. 13 del TFUE e con quanto ormai previsto da un numero crescente di costituzioni nazionali.

In mancanza di un dibattito sul problema della distribuzione del potere normativo, è possibile ipotizzare che sia l'attribuzione alla «legge dello Stato» del compito di tutelare gli animali (art. 1 della legge cost. n. 1 del 2022), sia il conseguente inserimento di una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni a statuto speciale (art. 3 della legge cost. n. 1 del 2022), trovino origine nell'unica proposta di legge, tra quelle presentate, che aggiungeva la tutela degli animali all'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Si deve ricordare, infatti, che degli otto disegni di legge confluiti nel testo presentato dalla 1^o Commissione del Senato all'Assemblea, soltanto uno si occupava del problema di chi fosse il legislatore competente a occuparsi della tutela degli animali, e lo faceva proponendo correttamente di modificare l'articolo della Costituzione – l'art. 117 Cost., appunto – dedicato ai criteri di riparto della competenza normativa tra Stato e Regioni.

In particolare, il ddl cost. n. 212, all'art. 2, includeva la «[tutela] degli animali» nella medesima lettera – la lettera *s*) – del secondo comma dell'art. 117 Cost., che riserva appunto in via esclusiva allo Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Le altre proposte di legge costituzionale, invece, o non facevano cenno agli animali, oppure, pur nominandoli, non affrontavano il problema della competenza legislativa.

Non è dato sapere il reale motivo che ha indotto le proponenti del ddl cost. n. 212 a occuparsi anche del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Forse l'obiettivo era evitare che la protezione degli animali fosse lasciata in completa balia delle Regioni, cosa che si temeva potesse accadere se fosse rimasta ancora una materia 'innominata', e cioè assente dagli elenchi del secondo e del terzo comma dell'art. 117 Cost., e in quanto tale ricadente nella potestà legislativa regionale residuale.

Inoltre, era probabilmente presente l'intenzione di ripetere, nella lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117, il medesimo elenco di beni enunciati nell'art. 9 Cost. riformato, in modo da creare una sorta di parallelismo che garantisse anche agli animali i medesimi strumenti di garanzia già previsti dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in tema di ambiente. Secondo quest'ultima, infatti, la competenza esclusiva dello Stato nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema serve a garantire ovunque sul territorio dello Stato un livello adeguato di tutela di questi beni, uno standard minimo valido su tutto il territorio nazionale, ma non vieta che le Regioni, *quando legiferano nelle materie di loro spettanza, come ad esempio la caccia, la pesca, l'agricoltura, le foreste e il turismo*, possano incidere (anche) sull'ambiente e

sull'ecosistema, purché lo facciamo – si usa dire – *in melius*, e cioè stabilendo livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli già imposti dalla legge statale.

L'intento delle proponenti, in definitiva, era senza dubbio quello di dar vita anche per gli animali, come per l'ambiente e per l'ecosistema, a una virtuosa competizione “al rialzo” tra legge statale e legge regionale, in modo che potesse prevalere la fonte capace di assicurare, di volta in volta, in concreto, la migliore garanzia di quei beni.

Che l'intento fosse quello di predisporre la massima garanzia possibile per gli animali tramite la descritta virtuosa competizione tra fonti è confermato dal fatto che il ddl cost. n. 212 era proprio quello, tra gli otto disegni di legge costituzionale, che mirava più in alto, perché era l'unico che chiedeva di introdurre, nell'art. 9 Cost., la previsione secondo cui «da Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti».

Le proponenti del ddl cost. n. 212, evidentemente, non ritenevano sufficienti i numerosi titoli di legittimazione per intervenire in modo penetrante ed efficace a tutela degli animali di cui lo Stato già disponeva, tra i quali innanzitutto la competenza legislativa esclusiva nelle materie dell'ordinamento penale e civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.), che consentono allo Stato di mettere in campo tutti i possibili strumenti penalistici e privatistici in favore degli animali e, naturalmente, in relazione alla fauna selvatica, la competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente ed ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.), ai quali si sommava anche l'attribuzione allo Stato della competenza a dettare i principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente, tra le quali rilevano certamente quelle della ricerca scientifica, della tutela della salute (salute umana, ovviamente, che tuttavia è strettamente intrecciata con quella animale, e anzi in gran parte dipende da quest'ultima) e dell'alimentazione.

In realtà, a nostro parere, non sarebbe stato affatto necessario sottrarre alle Regioni la competenza legislativa residuale ed esclusiva sugli animali, data la presenza dell'appena descritto potentissimo spiegamento di titoli all'intervento dello Stato; ma soprattutto non sarebbe stato neanche opportuno, dato che le Regioni, negli oltre venti anni decorsi dalla riforma costituzionale del 2001, avevano fatto in media un ottimo uso della possibilità, loro attribuita, di dettare norme a tutela degli animali.

Sono noti e unanimemente apprezzati dalla dottrina, infatti, gli sforzi compiuti non solo dalle Regioni a statuto speciale, ma anche da molte Regioni ordinarie, di perseguire 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 autonomia⁴³.

⁴³ Sul punto, per i riferimenti specifici, si rinvia a P. Vipiana, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, n. 2/2022, pp. 1115-1116.

Inoltre, le proponenti non avevano probabilmente considerato che inserire la tutela degli animali tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, Cost. non avrebbe in alcun modo garantito che la successiva giurisprudenza costituzionale adottasse per questa nuova materia statale i medesimi criteri interpretativi di apertura regionalista già utilizzati per decidere le questioni relative all'ambiente e all'ecosistema.

C'era anzi il rischio concreto che la nuova «tutela degli animali» potesse essere intesa dalla Corte costituzionale come 'materia in senso stretto', e cioè come ambito materiale ben determinato – gli animali di per sé, come esseri viventi – assegnato soltanto allo Stato, invece che come 'materia-non materia', e cioè come valore, o finalità, da perseguire da parte dello Stato ma senza escludere le Regioni.

Non bisogna dimenticare, infatti, che la stessa giurisprudenza costituzionale sull'ambiente e sull'ecosistema aveva subito negli anni sensibili oscillazioni in senso più o meno statalista o regionalista in dipendenza soprattutto (anche se non soltanto) delle corrispondenti oscillazioni nella qualificazione della natura della materia.

Immediatamente a ridosso della riforma costituzionale del 2001 la Corte costituzionale aveva affermato che la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»⁴⁴ non fosse una materia in senso stretto, non avendo un valore oggettivo ma al contrario finalistico, e di conseguenza aveva concluso che «ciò non esclude affatto la possibilità che le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e di quella 'residuale', di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale»⁴⁵. Si era così parlato, in dottrina, di una sorta di 'smaterializzazione' della protezione della natura. L'assunto era però stato poi smentito da un orientamento della medesima giurisprudenza costituzionale degli 2007-2009 – cosiddetta 'giurisprudenza Maddalena', dal nome del giudice estensore delle pronunce di quegli anni⁴⁶ – che aveva riqualficato la natura della materia statale, ritenendo che essa avesse un contenuto oggettivo (in quanto tale assegnato integralmente allo Stato) e non già finalistico (e in quanto tale condiviso con le Regioni). Alle Regioni, di

⁴⁴ «Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé» (Corte cost., sent. n. 12 del 2009).

⁴⁵ L'orientamento prende le mosse da Corte cost., sent. n. 407 del 2002; la frase riprodotta nel testo è tratta da Corte cost., sent. n. 307 del 2003.

⁴⁶ Lo stesso giudice costituzionale si era poi incaricato di divulgare e sostenere la nuova tesi in sede dottrinale. Si vedano, tra gli altri, i seguenti scritti: P. Maddalena, *Ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, pp. 523 ss.; Id., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, pp. 735 ss.; Id., *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 3621 ss.; Id., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di materia», sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, pp. 13 ss. In dottrina, a sostegno della svolta, tra gli altri, P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7/2009.

conseguenza sarebbe spettato perseguire solo le finalità proprie delle materie di loro competenza quali, come si è già ricordato, la caccia, la pesca, l'agricoltura, le foreste e il turismo, mentre sarebbe stato loro inibito perseguire autonomamente finalità di tutela ambientale⁴⁷.

Successivamente non sembra che la Corte abbia fatto ritorno sui propri passi, perché continua ad affermare, come si è detto, che le Regioni hanno la possibilità di occuparsi *anche* dell'ambiente e dell'ecosistema, ma soltanto quando disciplinano le materie di loro competenza, e all'unica condizione che fissino regole più stringenti di quelle dettate dallo Stato.

In dottrina si è dunque parlato di una 'rimaterializzazione' della materia e di una sua vocazione espansiva, dato che essa sembra capace di appropriarsi sempre di nuovi ambiti e di nuovi oggetti, a scapito delle attribuzioni regionali, che corrispondentemente si vanno via via riducendo⁴⁸.

Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale, infatti, pur riguardando aspetti differenti, si muovono in realtà tutte nella direzione dell'accentramento in capo allo Stato.

Innanzitutto bisogna ricordare che la Corte costituzionale ha più volte qualificato espressamente la materia come «trasversale», perché essa interseca, ritagliandola, qualunque competenza regionale, ma in alcune pronunce ha abbandonato questa qualificazione per ragionare piuttosto in termini di «prevalenza» della competenza statale su tutte le altre materie regionali, concorrenti o residuali, che con essa interferiscono, rendendo così impossibile ricorrere ai meccanismi della leale collaborazione Stato-Regioni. In altre occasioni, invece, l'esclusione di ogni possibilità di intervento delle Regioni è stata affermata sulla base dell'argomento del «punto di equilibrio». Il ragionamento compiuto in quelle occasioni è il seguente: sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non vieti aprioristicamente interventi regionali, «è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale»⁴⁹. Secondo la Corte costituzionale, quindi,

⁴⁷ A partire dal Corte cost., sentt. n. 367 e n. 378 del 2007. In Corte cost., sent. n. n. 61 del 2009, ad esempio, testualmente si legge: «Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2009). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine, non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione. Inoltre, è da rilevare che la dizione, ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce «standard minimi di tutela» va intesa nel senso che «lo Stato assicura una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente».

⁴⁸ La letteratura è amplissima, e qui non è possibile richiamarla. Si vedano, per tutti, A. Vuolo, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 3/2021, pp. 7 ss.

⁴⁹ Così, tra le molte, Corte cost. n. 258 del 2020, nella quale si ripete l'orientamento costante secondo cui «la disciplina sulla VIA rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e, infatti, lo Stato riconosce alle Regioni e Province autonome spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente». Tra le sentenze più recenti Corte cost., sent. n. 21 del 2022 (in tema di rifiuti). Sul punto, in commento un'altra pronuncia costituzionale, G. D'Amico, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto*

l'assetto della disciplina ambientale fissato dallo Stato, costituendo il «punto di equilibrio» tra diverse istanze di rilievo costituzionale e di competenza statale, finisce per diventare inderogabile da parte delle Regioni, perché anche un intervento regionale *in melius* è in grado di alterarlo.

Tornando alla «tutela degli animali», è chiaro a questo punto che, se la materia fosse stata inserita nell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come era stato proposto, non ci sarebbe stata alcuna certezza che la giurisprudenza costituzionale avrebbe lasciato qualche spazio alla legislazione regionale, neppure se volta a una tutela maggiore di quella predisposta dallo Stato.

In particolare, la Corte costituzionale avrebbe anche potuto qualificare la materia come ambito materiale in senso stretto (gli animali in quanto esseri viventi). Una tale qualificazione avrebbe comportato che alle Regioni sarebbe stata sottratta la competenza legislativa esclusiva di cui avevano fino allora goduto nella materia innominata 'animali'. In quel caso, in altre parole, sarebbe rimasta alle Regioni la possibilità di occuparsi soltanto eventualmente e incidentalmente della tutela degli animali coinvolti nella disciplina degli ambiti materiali di loro residua competenza, come – ancora la ripetiamo – la caccia, la pesca, l'agricoltura, le foreste e il turismo, con la conseguenza che sarebbe stato loro inibito di dettare una legislazione volta esclusivamente alla tutela animale, relativa ad esempio agli animali d'affezione, oppure alle condizioni di detenzione degli animali destinati alla ricerca scientifica o allo spettacolo.

Inoltre, se la Corte avesse voluto svolgere anche in tale ambito un ragionamento in termini di «prevalenza» o di «punto di equilibrio», ciò avrebbe determinato la completa estromissione della Regioni dalla possibilità di dettare norme sulla condizione degli animali anche quando si fossero trovate a legiferare in qualsiasi altra materia di propria competenza con discipline più garantistiche di quelle accordate dallo Stato.

In definitiva – teniamo a sottolinearlo nuovamente – per proteggere gli animali contro le possibili derive regionali non solo *non* sarebbe stato *necessario* affiancare alla riforma dell'art. 9 Cost. anche una revisione dell'art. 117, secondo comma, Cost., perché le competenze statali esistenti avrebbero comunque continuato a operare in modo efficace a tale scopo; ma *non* sarebbe stato nemmeno *opportuno* farlo, perché ciò avrebbe seriamente rischiato di sottrarre improvvisamente alle Regioni la possibilità di assumere autonome iniziative in favore degli animali⁵⁰.

di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue (osservazione a Corte cost., sent. n. 88 del 2020), in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021, pp. 327 ss.

⁵⁰ Se però i sostenitori della promozione e della garanzia del rispetto degli animali come esseri senzienti avessero preferito non lasciare la tutela degli animali tra le materie di competenza regionale residuale ed esclusiva, non ritenendo sufficienti i già esistenti titoli di legittimazione della legge statale di cui si è detto, avrebbero potuto – al limite – proporre di inserire una nuova materia «tutela degli animali» tra quelle di competenza legislativa concorrente. L'operazione, tra l'altro, avrebbe creato una significativa analogia con la materia «tutela della salute» umana, che alla quale la nuova materia «tutela degli animali» avrebbe potuto anche essere accostata come materia immediatamente successiva nell'elenco dell'art. 117, terzo comma, Cost.

È a questo punto interessante notare che i rischi legati alla strada imboccata dai parlamentari con sempre maggiore determinazione sono stati segnalati già nel corso dei lavori preparatori della riforma costituzionale sia da alcuni esperti in sede di audizione, sia e soprattutto dai servizi studi di Camera e Senato nei *dossier* che hanno accompagnato l'iter parlamentare.

Quanto alle segnalazioni da parte dei tecnici interni, si può ricordare che i *dossier* a cura dei servizi studi dei due rami del Parlamento, nelle loro successive versioni, esprimono e ripetono una seria perplessità nei confronti della scelta di aggiungere la tutela degli animali alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma lo fanno con il dovuto rispetto nei confronti della volontà parlamentare e in modo indiretto.

Il suggerimento tecnico, contenuto nei *dossier*, di abbandonare, per la tutela degli animali, la strada della riserva della disciplina normativa allo Stato è stato probabilmente troppo garbato – nei *dossier* si afferma, ad esempio, che «il dettato della previsione parrebbe suscettibile di approfondimento» e, ancora, che «potrebbe ritenersi suscettibile di verifica se la disposizione prospettata dal disegno di legge ... si ponga come meramente confermativa dell'intarsio competenziale sopra ricordato, ovvero determini un effetto restrittivo circa l'ambito di possibile residuo intervento normativo regionale»⁵¹ – e per questo motivo non è stato colto appieno in sede politica.

Il fraintendimento è stato tale che alcuni passaggi del brano critico del *dossier* del Senato⁵², poi ripreso nei *dossier* della Camera⁵³, risultano testualmente riprodotti nella relazione orale al ddl cost. in 1° Commissione alla Camera. Evidentemente la relatrice aveva interpretato il *dossier* del servizio studi come se in realtà non manifestasse alcuna perplessità!⁵⁴

Le voci contrarie provenienti dall'esterno sono state più decise, perché i due esperti sentiti in Commissione al Senato che hanno voluto toccare, sia pure brevemente, il nostro tema hanno affermato espressamente che *non fosse opportuno* intervenire sull'art. 117 Cost. per assegnare allo Stato la nuova materia di competenza esclusiva relativa tutela degli animali⁵⁵.

⁵¹ XVIII legislatura, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, giugno 2021, n. 396, pp. 6-7.

⁵² XVIII legislatura, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, giugno 2021, n. 396, cit., pp. 5 ss.

⁵³ XVIII legislatura, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Dossier 23 settembre 2021*, AC 3156-A, pp. 7-9; XVIII legislatura, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Dossier 18 gennaio 2022*, AC 3156-B, pp. 8-10; XVIII legislatura, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Dossier 7 febbraio 2022*, AC 3156-B, pp. 8-10.

⁵⁴ Camera dei deputati, 1° Commissione, 23 giugno 2021, relatrice Corneli.

⁵⁵ Marcello Cecchetti ritiene «poco opportuna» la modifica dell'art. 117 Cost. affermando che in tema di protezione e rispetto degli animali la competenza regionale «fino ad oggi si è rivelata assai feconda» (ma in uno scritto successivo il medesimo autore, che è forse uno dei massimi esperti di diritto ambientale e di regionalismo, si esprime con termini più duri, affermando che porre una riserva statale per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali sia stato «palesamente incongruo e comunque inopportuno»: così 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*, n. 3/2021, p. 304). Elisabetta Palici di Suni afferma che sia «opportuno non comprimere ulteriormente la

Tali voci, tuttavia, si sono levate in un passaggio dell'*iter* parlamentare in cui era ormai difficile che fossero ascoltate. E ciò sia perché soltanto uno dei numerosi ddl in discussione proponeva di attribuire la tutela degli animali alla competenza legislativa dello Stato, e quindi il tema della competenza legislativa era obiettivamente marginale, sia e soprattutto perché i parlamentari erano impegnati a discutere, come si è detto, l'aspetto centrale, che era la scelta di fare entrare, o meno, gli animali in Costituzione.

L'iniziale scivolosità della prospettiva accolta dagli stessi maggiori sostenitori di una riforma costituzionale in senso animalista è stata poi aggravata da quello che la relatrice della 1° Commissione del Senato, nella relazione sugli otto ddl cost. congiunti, ha chiamato il «punto di sintesi raggiunto in Commissione». Si tratta di un punto di sintesi con finalità esclusivamente politiche e non certamente mosso da considerazioni di tipo tecnico-giuridico. Si è parlato infatti di un compromesso⁵⁶ – secondo alcuni al ribasso⁵⁷ – consistito, come è noto, nell'aver inserito un esplicito riferimento in Costituzione alla necessità di tutelare gli animali, ma senza qualificarli come esseri senzienti.

In relazione al tema che ci occupa questa operazione di «sintesi» tra le opposte posizioni ha comportato una duplice conseguenza abbastanza problematica.

In primo luogo, si è avuto lo spostamento nello stesso art. 9 Cost. dell'attribuzione alla legislazione statale del compito di tutelare degli animali, che invece nel ddl cost. n. 212 più correttamente – dal punto di vista della *sedes materiae* – era collocata nell'articolo che la Costituzione italiana dedica alla distribuzione del potere normativo tra lo Stato e le Regioni (l'art. 117 Cost.). In secondo luogo, l'espressione linguistica utilizzata nell'art. 9 Cost. non è risultata del tutto equivalente a quella precedentemente proposta, apparendo a prima vista del tutto incompatibile con qualsiasi possibilità di intervento della legge regionale, al contrario della precedente, che forse avrebbe potuto lasciare qualche spazio alle Regioni se la Corte costituzionale, nella sua insondabile giurisprudenza, così avesse voluto.

Il nuovo testo dell'art. 9 Cost. elaborato dalla 1° Commissione del Senato è poi rimasto inalterato sia nel passaggio in aula al Senato, dove il problema della competenza legislativa non è stato mai discusso, sia nei successivi passaggi del procedimento di riforma costituzionale, ed è infine andato a integrare uno dei *Principi fondamentali* della nostra Carta costituzionale⁵⁸.

competenza legislativa delle regioni», richiamando i riferimenti alla protezione degli animali contenuti in molti statuti regionali e ricorda che anche in Svizzera e in Germania i Cantoni e i Länder ricoprono un ruolo importante.

⁵⁶ C. Masciotta, *Novità e carenze del DDL n. 83 su Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021, p. 2.

⁵⁷ Così M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, p. 135, ma già prima F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 4.

⁵⁸ M.S. D'Alessandro, *La tutela degli animali nel dibattito parlamentare sulle proposte di modifica della Costituzione nella XVIII legislatura*, in *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, a cura di E. Battelli, M. Lottini, G. Spoto ed E.M. Incutti, Roma, 2022, pp. 89 ss.

Ora, quindi, esso inequivocabilmente afferma che, mentre è «la Repubblica», e cioè tutto l'insieme dei pubblici poteri, a essere incaricata, nel suo complesso, di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica e di tutelare il paesaggio, il patrimonio storico e artistico della Nazione, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, spetta invece (soltanto) alla «legge dello Stato» di disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali.

5. La «legge dello Stato» nel nuovo art. 9 della Costituzione

In definitiva, se già la proposta di inserire la tutela degli animali all'interno delle materie di competenza esclusiva dello Stato, alla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., era il frutto, come si è detto, di un'insufficiente valutazione dell'assetto delle tutele esistenti e avrebbe rischiato di causare un arretramento, invece che un avanzamento, del livello complessivo di garanzie per gli animali, il riferimento alla «legge dello Stato» inserito all'interno dello stesso principio fondamentale dell'art. 9 Cost. potrebbe apparire *prima facie* addirittura meno garantista dal punto di vista sostanziale.

In primo luogo, lo è simbolicamente. Dato che nell'art. 9 Cost. cambia il soggetto – prima è la Repubblica, poi è la legge dello Stato – resta testualmente sottolineato che la tutela degli animali non è compito né preoccupazione comune a tutti e a ciascuno dei pubblici poteri, come lo sono invece tutti gli altri beni elencati nel secondo e terzo comma, primo periodo, dell'art. 9 Cost., ma diventa una preoccupazione che deve gravare soltanto sul legislatore statale.

In secondo luogo, non si può sottacere il rischio che la Corte costituzionale possa ritenere inibita dal nuovo testo ogni autonoma iniziativa regionale volta in modo diretto ed esclusivo alla tutela degli animali. Tale rischio appare paradossalmente più concreto oggi di quanto non lo fosse se si fosse tenuta l'originaria proposta di inserimento della materia nell'elenco dell'art. 117, secondo comma, Cost. Infatti, quando in altri luoghi la Costituzione utilizza l'espressione «legge dello Stato», oppure al plurale «leggi dello Stato», lo fa normalmente proprio per dire che il soggetto competente a disciplinare un certo aspetto *non è mai*, in nessun caso e per nessun profilo, *la Regione*.

L'elenco dei luoghi in cui l'espressione ricorre è davvero significativo. Oltre al nuovo art. 9 Cost., abbiamo soltanto⁵⁹: l'art. 114, terzo comma Cost. («Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato

⁵⁹ Oltre all'art. 33, ultimo comma, Cost., ai cui sensi «Le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». L'art. 33 Cost., tuttavia, è previsione del testo originario della Costituzione del 1948 in cui, come è noto, le Regioni avevano potestà legislativa concorrente soltanto sulle materie elencate, tra le quali non era compreso l'ordinamento universitario. Il caso è dunque differente da quello che ci occupa. Sulla possibilità per la legge regionale di intervenire, sia pure marginalmente, in materia di autonomia universitaria la dottrina si è quindi interrogata a seguito della riforma costituzionale dei poteri delle Regioni del 2001. Si vedano, in proposito, R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 263 ss. e R. Rota, *Le "regole" dell'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento*, in *L'autonomia del sistema universitario: paradigmi per il futuro*, a cura di A. D'Atena, Torino, 2006, 99 ss.

disciplina il suo ordinamento»); l'art. 116, terzo comma, Cost., di cui poi si dirà, che prevede che ulteriori forme di autonomia possono essere attribuite alle Regioni ordinarie con «legge dello Stato»; l'art. 117, ultimo comma, Cost. («Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»); l'art. 118, quinto comma, Cost. («Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, 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»); l'art. 119, terzo comma, Cost. («La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»); e l'art. 119, ultimo comma, Cost. («I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato»).

La lettera dell'attuale art. 9, terzo comma, Cost., in altri termini, se venisse assunta una interpretazione del tutto meccanicistica e avulsa dal contesto e dalle finalità della riforma, sembrerebbe deporre in modo chiaro per un'interpretazione che non lasci alcuno spazio alla legislazione regionale, neppure se maggiormente favorevole agli animali.

La terza conseguenza che deriva dall'aver inserito un titolo di competenza legislativa dello Stato all'interno dell'art. 9 Cost., invece che nell'art. 117 Cost., è che 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.

L'art. 116, terzo comma, Cost. afferma infatti che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti *le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)*, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» (corsivi nostri).

La materia «tutela degli animali», non essendo indicata né nel terzo comma né nel secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., ma solo nell'art. 9 Cost., non è dunque certamente tra quelle che potranno essere oggetto di possibile trasferimento alle Regioni nel procedimento volto all'attuazione del regionalismo differenziato che si è da poco concretamente avviato⁶⁰.

⁶⁰ XIX legislatura, AS 615, ddl governativo presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 23 marzo 2023, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

Infine, una quarta conseguenza di non poco momento che deriverebbe dall'attribuzione alla «legge dello Stato» di una competenza esclusiva nella materia «tutela degli animali» sarebbe la circostanza che alle Regioni verrebbe sottratto nella stessa materia anche il potere, di cui certamente finora disponevano, di adottare atti normativi secondari, a meno che le leggi statali future non decidano di attribuire espressamente qualche aspetto della loro esecuzione o attuazione a regolamenti regionali. L'art. 117, sesto comma, Cost., infatti, stabilisce che «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni».

6. Incongruità dell'interpretazione meramente letterale. Proposta di una ragionevole ipotesi interpretativa del nuovo testo costituzionale

Le riflessioni sin qui svolte portano a una conclusione assai netta, ad avviso di chi scrive.

A nostro parere, l'interpretazione meramente letterale del terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 9 Cost. che lo qualifica come norma sulle fonti, distributiva del potere normativo nella materia «tutela degli animali», dà esiti del tutto incongrui e irragionevoli.

Essa deve, di conseguenza, essere respinta in nome di una corretta interpretazione costituzionale.

a) In primo luogo, la disposizione non avrebbe alcun senso se fosse interpretata come norma distributiva del potere normativo tra fonti primarie e fonti secondarie, e cioè come riserva di legge⁶¹.

Come è noto, infatti, le riserve di legge poste dalla Costituzione presentano una duplice *ratio*, insieme democratica e garantista⁶².

Soprattutto nel caso delle riserve di legge assolute – come potrebbe sembrare sulla base del suo tenore letterale quella del terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 9 Cost.⁶³, dato che essa assegna alla legge la

⁶¹ Per questa osservazione critica sul nuovo testo dell'art. 9, terzo comma, secondo periodo, Cost. si veda 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*, cit., pp. 304; Id., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 135.

⁶² Per tutti si veda L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1990, p. 2.

⁶³ La qualifica appunto come riserva di legge assoluta una delle prime pronunce della giustizia amministrativa che fa leva sul nuovo testo costituzionale (TAR Lombardia, sez. IV, sentenza 23 giugno 2023, n. 1571). La sentenza sembra far discendere dal nuovo art. 9, terzo comma, secondo periodo, Cost. il divieto per le fonti regolamentari – nel caso specifico venivano in rilievo i regolamenti degli enti locali – di intervenire a tutela degli animali in un momento successivo alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale, ma fa salva la disciplina posta da un regolamento comunale prima di quella data. Il ragionamento del giudice amministrativo, tuttavia, non regge per due motivi. Il primo, e più radicale, è che non pare, come si dirà nel testo, che il nuovo testo costituzionale ponga una riserva di legge (né assoluta né relativa, tra l'altro), ma piuttosto operi un semplice rinvio-richiamo al legislatore affinché si occupi del benessere degli animali, coerentemente con il nuovo principio fondamentale presente oggi in Costituzione. Il secondo motivo di critica al ragionamento del giudice amministrativo è che la *ratio* delle riserve di legge – se di riserva di legge si vuole parlare – è proprio quella di impedire che la vita della collettività sia regolata *oggi e nel futuro* da norme non poste dai rappresentanti del popolo seduti in parlamento (o dalla maggioranza di governo con atti aventi forza di legge, che sono atti che il parlamento guida preventivamente o controlla successivamente) e non sottoponibili al giudizio della Corte costituzionale. Ne consegue che la circostanza che la disciplina regolamentare sia anteriore o successiva alla norma costituzionale che introduce la riserva di legge è assolutamente irrilevante (anche quella anteriore, in altri termini, dovrebbe essere ritenuta invalida per invalidità sopravvenuta).

disciplina di «forme» e «modi», con un enunciato che richiama, ad esempio, i «casi» e i «modi» dell'art. 13 Cost. – l'istituto della riserva alla legge parlamentare (o agli atti aventi forza di legge del governo, che sono soggetti al controllo preventivo o successivo del parlamento) ha senso solo se riguarda le *limitazioni* ai diritti.

L'obiettivo, infatti, è che tali limitazioni: siano consentite specificamente e tassativamente dai rappresentanti del popolo; siano sottratte alla discrezionalità nella loro applicazione da parte della pubblica amministrazione e della stessa autorità giudiziaria; e siano sottoposte al controllo della Corte costituzionale (cosa che non accadrebbe se le limitazioni ai diritti fossero poste da fonti subordinate alla legge).

Nel caso che ci occupa, invece, la *ratio* democratica e garantista delle riserve di legge è totalmente assente, perché il terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 9 Cost., se inteso come riserva di legge, vieterebbe alle fonti regolamentari (sia statali che regionali e locali) di tutelare il bene, e non già di limitarne la garanzia! Verrebbe meno, in altri termini, proprio uno dei motivi della riforma, apertamente dichiarato, e cioè quello di allineare il sistema italiano al contesto internazionale ed europeo che richiede un costante innalzamento della tutela degli animali. Da questo punto di vista, anche sul piano ermeneutico, risulterebbe dunque palesemente frustrato proprio uno dei capisaldi argomentativi dell'interpretazione costituzionale che richiede un coordinamento con la dimensione storica e politica e, dunque, con la società e l'espressione più alta dei suoi valori.

Saremmo quindi in presenza di una riserva di legge volta paradossalmente, irragionevolmente e anacronisticamente, a comprimere la possibilità di prevedere «forme» e «modi» di possibile garanzia di un bene.

b) In secondo luogo, la disposizione non avrebbe alcun senso neppure se fosse interpretata come norma distributiva del potere normativo tra Stato e Regioni.

Innanzitutto, la *sedes materiae* – e cioè la sua collocazione all'interno dei *Principi fondamentali* della Costituzione italiana – impedisce, in una corretta interpretazione sistematica, di intendere il terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 9 Cost. come se avesse la funzione di segnare il confine tra legislazione statale e legislazione regionale in materia di animali, dato che una regola sul riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni in una certa materia è appunto una regola di distribuzione del potere, e non un principio, né tantomeno un principio fondamentale dell'ordinamento repubblicano⁶⁴.

Non avrebbe senso, in altri termini, considerare una norma sulla distribuzione del potere normativo in un certo ambito come uno dei cardini della convivenza civile nella nostra Repubblica, al pari ad esempio

⁶⁴ Sull'incongruità della *sedes materiae* si è espressa compattamente tutta la dottrina. Si veda, per tutti, M. Ladu, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, p. 53.

del principio democratico (art. 1 Cost.), del principio personalista (artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.), del principio lavorista (artt. 1 e 4 Cost.), del principio dell'apertura internazionale dello Stato (artt. 10 e 11 Cost.) e dello stesso principio pluralista in senso istituzionale (dell'autonomia territoriale e del decentramento amministrativo), che l'art 5 Cost. enuncia in termini amplissimi e omnicomprensivi, e non certo riferendosi a una o più singole specifiche materie.

Il secondo motivo che rende impossibile interpretare la nuova disposizione costituzionale come una norma sul riparto di competenza tra Stato e Regioni è che essa, se così intesa, non solo sottrarrebbe alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di animali, di cui fino ad allora esse avevano goduto, e che avevano esercitato con ottimi risultati, ma anche, come si è argomentato nel paragrafo precedente, testualmente precluderebbe ogni intervento normativo regionale, anche se più favorevole agli animali⁶⁵.

In terzo luogo, una simile lettura avrebbe una conseguenza assurda, perché significherebbe che il legislatore costituzionale, nel momento in cui ha introdotto, all'interno dei principi fondamentali, un nuovo bene degno di tutela, ne ha contemporaneamente ristretto le possibilità di tutela già esistenti.

Se così fosse, non solo si tratterebbe di un'operazione incomprensibile, ma addirittura si dovrebbe dire che il legislatore costituzionale sia caduto nella violazione dei limiti impliciti posti alla revisione costituzionale. Secondo la dottrina più accreditata, infatti, al legislatore costituzionale sarebbe consentito di intervenire sui principi fondamentali che reggono la nostra Costituzione – siano essi contenuti nei primi dodici articoli della Carta costituzionali, siano essi ricavabili in via interpretativa dall'intero testo costituzionale – soltanto «*in melius*, ovvero sia [...] a finalità espansiva, con benefici effetti quindi suscettibili di farsi apprezzare per l'intera trama costituzionale»⁶⁶.

Infine, non è ragionevole pensare che proprio coloro che hanno voluto, e votato, il riconoscimento della tutela degli animali all'interno della Carta costituzionale, volessero anche la cancellazione, o il progressivo esaurimento, del prezioso patrimonio di strumenti normativi che finora le Regioni hanno predisposto.

Certo, tra gli studiosi la questione del valore da attribuire all'intenzione (soggettiva) del legislatore – del legislatore costituente, quando si tratti di interpretare il testo originario della Costituzione del 1948, o del legislatore costituzionale, in relazione alle modifiche costituzionali successive – non è pacifica. Tuttavia, la dottrina costituzionalistica maggioritaria sembra orientata nel senso di ritenere che l'interpretazione costituzionale esiga un'attenzione alla volontà dell'autore storico del testo maggiore di quella richiesta

⁶⁵ Tra i molti in dottrina che sostengono che il tenore letterale dell'art. 9, terzo comma, secondo periodo, Cost. sia tale da ridurre ogni residuo spazio di intervento delle Regioni a tutela degli animali si vedano, ad esempio, S. Mabellini, *La revisione dell'art. 9 Cost.: una riforma più innovativa del presto e... un colpo inatteso per l'autonomia regionale?*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2022, p. 83 e G. Chiola, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos*, n. 2/2022, p. 12.

⁶⁶ Così A. Ruggeri, *La Costituzione come "sistema" e le sue proiezioni al piano delle innovazioni positive ed a quello delle pratiche interpretative (prime notazioni)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, p. 467, ma si veda anche Id., *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine*, n. 2/2022, pp. 590 ss.

nell'ordinaria interpretazione legislativa⁶⁷. Alcuni anzi ritengono che nell'interpretazione costituzionale sia possibile, e anzi consigliato, sia pure con prudenza, «l'utilizzo del metodo interpretativo *pro voluntate legislatoris contra verba legis*»⁶⁸.

Ma anche prescindendo dalle considerazioni relative al peso da attribuire alla volontà del legislatore costituzionale, resta fermo che ogni giurista, e a maggior ragione l'interprete del patto fondamentale che tiene insieme la comunità politica, è sempre tenuto a dare un'interpretazione al testo che ne conservi un senso, piuttosto che demolirlo.

La conclusione sembra allora davvero obbligata.

Il terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 9 Cost. non contiene – o, meglio, non può dirsi che contenga, pena l'esito del tutto irragionevole dell'attività interpretativa – una norma sulla distribuzione del potere normativo *né* tra fonti primarie e secondarie, *né* tra legge statale e legge regionale⁶⁹.

Si tratta, invece, e non potrebbe essere altrimenti, di una disposizione che indica al legislatore statale la direzione da percorrere, senza con questo escludere che i legislatori regionali o gli organi della pubblica amministrazione seguano la medesima direzione.

In questo senso, si può dire che il terzo comma, secondo periodo, dell'art. 9 Cost. non contiene altro che un pressante invito – il verbo all'indicativo è come sempre da intendere in senso prescrittivo – specificamente rivolto al legislatore statale a dare concreta attuazione al nuovo principio fondamentale oggi contenuto nel testo della Costituzione, e quindi dotato della forza del diritto positivo di rango più elevato.

Naturalmente poi, anche laddove il legislatore nazionale sia già intervenuto, nulla esclude – e anzi il medesimo principio costituzionale lo consiglia – che in sede di legislazione regionale e/o di normazione secondaria centrale o locale si vada oltre nella medesima direzione indicata dal principio, predisponendo ulteriori «forme» e «modi» di tutela (ovviamente sempre qualora l'organo abbia la competenza a farlo).

Così inteso il terzo comma, ultimo periodo, dell'art. 9 Cost., si deve concludere quindi che:

- Quanto al rapporto fonti primarie/fonti secondarie nulla è cambiato rispetto al passato. In particolare, i regolamenti locali potranno continuare dettare norme volte ad aumentare il benessere degli animali, naturalmente entro i limiti delle funzioni amministrative di loro spettanza.

⁶⁷M. Luciani, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, p. 48.

⁶⁸ C. De Fiores, *Interpretazione delle leggi e interpretazione costituzionale*, in *Diritto e società*, 2015, p. 34.

⁶⁹ Escludendo entrambe le possibilità si scioglie così, con la scelta di una terza via, anche l'*aut aut* posto da E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 13-14, il quale, se si è inteso bene, riteneva (giustamente) impossibile che il nuovo testo dell'art. 9 Cost., nella parte che interessa, ponesse entrambe le cose (la riserva di legge e l'attribuzione alla competenza dello Stato).

- Identica conclusione vale per il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: la revisione costituzionale del 2022 non ha modificato le regole sulla distribuzione del potere normativo statale e regionale. La materia degli animali resta dunque una materia innominata, salvi naturalmente i – peraltro numerosi e ingombranti – titoli di competenza statale che con essa possono interferire, compreso quello di fissare gli standard minimi di tutela delle specie animali selvatiche sulla base della materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Un segnale decisivo della bontà di queste conclusioni proviene dalla giurisprudenza costituzionale successiva all’entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 2022, che sembra confermare l’ipotesi interpretativa secondo cui il terzo comma, ultimo periodo, dell’art. 9 Cost. non è una norma sul riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale, infatti, da una parte continua a utilizzare i consueti titoli di competenza legislativa statale, quando sussistono, per giustificare la dichiarazione di illegittimità costituzionale di leggi regionali poste a tutela degli animali, e non si appoggia mai, a tale scopo, al nuovo art. 9 Cost., nemmeno richiamandolo come argomento di supporto e *ad abundantiam*.

Così, ad esempio, Corte cost. n. 121 del 2023, dichiara incostituzionale per violazione del limite dell’ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.) una legge regionale che configurava comportamenti quali l’abbandono o il commercio ambulante di cani e gatti come illeciti amministrativi variamente interferenti con la disciplina penale statale in materia di tutela degli animali e puniti con sanzione amministrativa destinata a cumularsi alla sanzione penale.

Ancora, oggi la Corte costituzionale continua pacificamente a inquadrare le esigenze di tutela minima della fauna selvatica all’interno della materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.) senza accennare a una riqualificazione del titolo di legittimazione della legge statale sulla base del nuovo art. 9 Cost.

Le pronunce costituzionali più recenti, infatti, ribadiscono il costante orientamento secondo cui le previsioni della legge statale preordinate alla salvaguardia fauna selvatica sono inquadrabili tra quelle che assicurano uno standard di tutela ambientale minima sulla base dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e dunque non sono derogabili dalle Regioni nemmeno nell’esercizio della propria competenza esclusiva nella materia della caccia.

Ci si riferisce a: Corte cost., sent. n. 69 del 2022, punto 6.2 del Considerato in diritto, relativa alla durata del periodo continuativo di pacificazione venatoria finalizzato alla riproduzione; Corte cost., sent. n. 126 del 2022, punto 6.1. del Considerato in diritto, relativa ai controlli sugli anellini dei richiami vivi nella caccia; Corte cost., sent. n. 114 del 2022, sul Fondo per il recupero della fauna selvatica istituito nello



stato di previsione del Ministero della transizione ecologica; e Corte cost., sent. n. 254 del 2022, che dichiara incostituzionale una norma regionale che circoscriveva il divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna ai soli valichi che si trovassero nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi per il contrasto con la norma statale che non fa distinzione alcuna tra i valichi, ponendo un divieto di caccia nel raggio di mille metri per tutti quelli attraversati dalla fauna migratoria. In queste due ultime sentenze la Corte costituzionale procede a una 'riqualificazione' della materia rispetto alla posizione sostenuta dalla Regione resistente, chiarendo così molto bene il suo pensiero sulla perdurante validità del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. In particolare, Corte cost., sent. n. 114 del 2022, cit., punti 8 ss. del Considerato in diritto, afferma che le norme statali che istituiscono il Fondo per il recupero della fauna selvatica, «concretizzandosi nel sostegno delle associazioni operanti nel sistema del recupero degli animali selvatici», «rientrano a pieno titolo nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente» «destinando risorse alla tutela, alla cura e al recupero della fauna selvatica, perseguono evidentemente e in modo esclusivo finalità di tutela ambientale», e non ricadono invece nella competenza regionale in materia di caccia. Corte cost., sent. n. 254 del 2022, cit., punto 8 del Considerato in diritto, precisa che la previsione statale che vieta la caccia nei valichi attraversati dalla fauna migratoria non riguarda la materia regionale della caccia sotto il profilo della tutela della pubblica incolumità, come sosteneva la difesa regionale: «essa attiene, invece, all'ambiente e integra uno standard minimo di protezione prescritto dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che funge da limite al potere legislativo delle regioni e delle provincie autonome nel senso che esse, nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell'innalzamento della tutela».

7. Conclusioni. La portata applicativa del nuovo principio fondamentale

Come si è già anticipato nella premessa del presente lavoro, è possibile affermare che il testo della Costituzione repubblicana contiene oggi un principio fondamentale della convivenza civile completamente nuovo, che in via di sintesi semplificatoria si potrebbe chiamare principio animalista.

Anzi, proprio a causa – grazie- dell'introduzione di questo nuovo principio fondamentale, alcuni ritengono che la riforma costituzionale del 2022 sia la più importante modifica apportata al testo della nostra Costituzione dal 1948 a oggi, in quanto dotata di una portata relevantissima e di sistema⁷⁰.

⁷⁰ *Supra*, nota 1.

Le conseguenze concrete di questa novità sono destinate a maturare e a manifestarsi in dipendenza di variabili di tipo sociologico, politico e istituzionale con modalità, in misura e in tempi che non sono attualmente prevedibili.

Ciò che – in ogni caso - si può dire con certezza è che d'ora in poi sarà necessario tenere conto della presenza di tale nuovo principio nell'esercizio delle funzioni normative e giurisdizionali, perché esso ormai inevitabilmente grava con il suo peso su uno dei piatti della bilancia, e di conseguenza impone di rivedere tutti i bilanciamenti tra diritti fondamentali ed esigenze di pari rango costituzionale finora raggiunti.

Ed infatti chi scrive è del tutto convinto, per le motivazioni tecnico-giuridiche sin qui espresse, che il nuovo principio, in primo luogo, valga come indirizzo ma anche come limite per l'attività del futuro legislatore, sia esso nazionale sia esso di altro rango.

Tale principio, in altre parole, costituisce innanzitutto un invito a procedere nella direzione di incrementare e dettagliare la tutela degli animali. Ma v'è di più: il medesimo principio non si limita a rappresentare un mero invito ad agire in tale direzione: esso impedisce anche di introdurre norme che abbiano l'effetto di escludere o limitare una tutela già prevista.

In questo senso, è facile prevedere che una legge che diminuisse garanzie già esistenti sarebbe dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale, adita in via incidentale o in via principale, a meno che la Corte non ritenesse, nel giudizio di bilanciamento a essa spettante, che l'arretramento della tutela degli animali sia giustificato dalla presenza di un diritto o di una esigenza di pari rango costituzionale a cui dare in quel caso prevalenza.

In proposito, ci sentiamo di dire soltanto che le esigenze attinenti al funzionamento del mercato e all'iniziativa economica privata non potranno mai essere invocate per giustificare arretramenti nella tutela degli animali da parte della legge. Infatti, il disposto dell'art. 41, secondo comma, Cost., nel testo introdotto dalla stessa riforma costituzionale del 2022, annovera l'ambiente, che comprende come si è detto anche gli animali non umani, tra i beni capaci di limitare l'iniziativa economica privata (ai sensi di tale articolo, «l'iniziativa economica privata [...] non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»).

In secondo luogo, il principio animalista si impone oggi all'interprete, e in particolare al giudice, il quale, nell'interpretazione e nell'applicazione della legislazione vigente, è tenuto a conciliarla, in via di interpretazione sistematica e conforme a Costituzione, con l'esigenza di tutela degli animali dettata dal nuovo principio fondamentale.

Questo corretto atteggiamento, tra l'altro, è già stato fatto proprio dal supremo giudice amministrativo che, nelle due recenti e importanti pronunce relative al destino dell'orsa catturata in Trentino nell'aprile

2023, ha ritenuto: a) che la vita degli animali deve avere una tutela rafforzata; e b) che in tal senso va il nuovo art. 9 Cost., che contiene un principio supremo inviolabile della nostra Carta costituzionale.

Più precisamente, il Consiglio di Stato nel luglio 2023 ha affermato che *«essendo stato collocato tra i principi fondamentale della Repubblica, secondo l'insegnamento della sentenza 15 dicembre 1988 n. 1146 resa dalla Corte Costituzionale, la tutela degli animali appartiene ai cosiddetti "principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana". Tanto la norma primaria, tanto quella secondaria, se non interpretate sulla scorta di tali canoni ermeneutici, sarebbero inevitabilmente illegittime»*⁷¹.

⁷¹ Cons. Stato, III, ordd. 14 luglio 2023, nn. 2913, 2914, 2915, 2916, 2917, 2918, 2919 e 2920. Si vedano anche Cons. St., III, decr. pres. 11 agosto 2023, nn. 3330 e 3331, in cui si ricorda che con la riforma dell'art. 9 Cost. "agli animali è stata espressamente assicurata una speciale tutela rafforzata"; Cons. St., III, decr. pres. 12 settembre 2023, n. 3748, in cui si dà atto che il bene protetto è oggi "di rilevanza costituzionale" e Cons. St., III, decr. pres. 21 settembre 2023, n. 3880, in cui si afferma che le specie animali protette sono un bene della vita che "gode di una tutela rafforzata".