

Il paradigma *One Health* nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*

Agostina Latino**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le radici del *One Health Approach*... – 3. (segue:) e la sua evoluzione. – 4. Gli attori e gli strumenti del *One Health Approach*. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

ABSTRACT:

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura, l'Organizzazione Mondiale per la Salute Animale e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, riuniti nel c.d. *Tripartite +*, hanno accolto con favore la nuova definizione operativa di *One Health* sviluppata dal loro gruppo consultivo, il *One Health High Level Expert Panel*, i cui membri rappresentano un'ampia gamma di discipline scientifiche e aree politiche rilevanti per la *subiecta materia*. L'obiettivo di questo articolo è di offrire una ricostruzione diacronica del concetto di *One Health* alla luce sia degli attori istituzionali internazionali, ovvero i quattro Enti del *Tripartite +*, che ne sono i fautori, sia della panoplia degli strumenti volti alla sua attuazione. L'analisi si concentra *de iure condito* sulla natura giuridica tanto delle Organizzazioni internazionali, quanto degli atti che esse adottano, concludendo con alcuni spunti di riflessione e suggestioni *de iure condendo*.

The World Health Organization, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the World Organization for Animal Health, and the United Nations Environment Program, brought to-

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. L'articolo è stato proposto dall'Autrice in risposta alla *call for papers* intitolata "One World, One Health...Which Law? Dimensioni e implicazioni giuridiche di un paradigma di tutela integrata della salute umana, animale e ambientale".

** Professoressa aggregata-Ricercatrice confermata a tempo indeterminato di Diritto internazionale nell'Università di Camerino, agostina.latino@unicam.it.

gether in the so-called Tripartite +, have welcomed the new operational definition of One Health developed by their advisory group, the One Health High Level Expert Panel, whose members represent a wide range of scientific disciplines and policy areas relevant to the subjecta materia. The objective of this article is to offer a diachronic reconstruction of the One Health concept in light of both the international institutional actors, namely the four Tripartite + entities, that are its proponents and the panoply of instruments aimed at its implementation. The analysis focuses de iure condito on the legal nature of both the International Organizations and the acts they adopt, concluding with some insights and suggestions de iure condendo.

1. Introduzione

La pandemia Covid-19 è l'evento epidemico che, con un'urgenza e una *magnitudo* in verità più trascurata che inaspettata fino alla sua immediata vigilia, richiede di ripensare gli attuali paradigmi sanitari senza ulteriori ritardi. Se è vero – ed è vero – che la salute non può più essere concepita esclusivamente in relazione all'uomo (visione antropocentrica), ma che, *au contraire*, dovrebbe essere considerata in termini globali, in una dimensione che connetta individui, animali, piante e ambiente (visione olistica, *One Health*) aderente a una correlazione evolutiva della biosfera¹, occorre verificare, in primo luogo, come tale nuova linea interpretativa si rifletta sugli obblighi internazionali in materia e, in seconda battuta, come questi possano (*rectius*: debbano) essere attuati negli ordinamenti interni. Nello scenario attuale, i protagonisti a livello internazionale in questo ambito sono una pletora di Organizzazioni internazionali (*in primis*, ma non esclusivamente: l'Organizzazione mondiale della sanità-World Health Organization-WHO, l'Organizzazione mondiale della sanità animale-World Organisation for Animal Health -WOAH, *ex-Office International des Épizooties*-OIE², l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura-Food and Agriculture Organization-FAO e, da ultimo, il Programma delle Nazioni unite per l'ambiente-United Nations Environment Programme-UNEP) che sono riconducibili a vario titolo all'Orga-

¹ Questa idea va coniugata con un approccio che non separi i fatti biologici dai valori etici, come sottolineato da R. VAN RENNELAER POTTER, al quale, oltre alla doverosa attribuzione della paternità del termine 'bioetica', apparso per la prima volta in un suo articolo pubblicato nel 1970 nella rivista *Perspectives in Biology and Medicine*, dal titolo *Bioethics. The science of survival*, articolo che costituisce il primo capitolo del volume *Bioethics. Bridge to the future*, pubblicato l'anno successivo da Prentice Hall, va riconosciuta l'intuizione che l'eccessiva specializzazione mette a rischio la capacità di vedere l'insieme, sicché il progresso sociale può far dimenticare la condizione animale della persona umana.

² Come si chiarirà a breve, questa Organizzazione intergovernativa è stata istituita il 25 gennaio 1924, sulla base di un accordo internazionale, col nome *Office International des Epizootie*. Sembra opportuno ricordare che con il termine 'epizoozia' (dal greco: επί, su + ζῷον, animale) si indica la diffusione di una malattia infettiva, in un territorio più o meno esteso, a un gran numero di animali della stessa specie o di specie diverse, ed eventualmente anche all'uomo. Nel 2003 l'Organizzazione ha cambiato nome in *World Organisation for Animal Health*, pur mantenendo il suo 'tradizionale' acronimo OIE fino al maggio 2022, data a partire dalla quale lo ha sostituito con il più aggiornato WOAH: *The World Organisation for Animal Health launches its refreshed brand identity. The global authority on animal health unveils its new narrative, identity and logo, providing more clarity to its critical mandate.* 28 May 2022, <https://www.woah.org/en/the-world-organisation-for-animal-health-launches-its-refreshed-brand-identity/>.

nizzazione delle Nazioni unite (ONU) ma in modi differenti, quanto al *fil rouge* che le lega a essa. Talune, infatti, sono Agenzie specializzate, ossia organizzazioni intergovernative a vocazione universale e competenza specializzata, indipendenti dall'ONU ma a essa collegate per finalità, nonché coordinate nei loro rapporti reciproci sotto l'egida del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. Le Agenzie specializzate, quali sono FAO e WHO, costituiscono una sorta di amministrazioni decentrate/indirette dell'ONU, pur restando organizzazioni indipendenti: non sono a essa subordinate bensì meramente collegate per il perseguimento di taluni obiettivi istitutivi. Viceversa, da un lato, la WOH è del tutto slegata dall'ONU, sia statutariamente, sia finanziariamente, dall'altro, l'UNEP, all'inverso, è stato istituito specificamente dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1972 in esito alla Conferenza di Stoccolma sulla protezione dell'ambiente.

Occorre dunque evidenziare come le eterogenee origini, strutture, compagini sociali, finalità statutarie di tali Enti (c.d. *Tripartite* +), che, a un tempo, definiscono e gestiscono il *One Health Approach*, si riflettano su un piano più prettamente giuridico quanto agli strumenti normativi (tanto di *soft*, quanto di *hard law*) che essi adottano, con le conseguenti geometrie variabili sia – a monte – della loro vincolatività *ratione personæ*, sia – a valle – delle conseguenze degli (eventuali) inadempimenti degli Stati cui sono indirizzati. Di tal guisa, dopo aver tracciato una ricostruzione storica della visione olistica *One Health*, ossia dell'approccio ideale per raggiungere la salute globale basata sull'integrazione di discipline diverse che sappia formulare strategie sinergiche per la risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari, si cercherà di mettere in risalto come tale traguardo non si traduca del tutto compiutamente in termini di operatività giuridica, come purtroppo la gestione della pandemia in atto sembra aver, per fatti concludenti, dimostrato. Infine, si proporranno alcuni spunti di riflessione volti a individuare mezzi e metodi per tradurre la chiave prospettica dei molteplici strumenti di strategia sanitaria, dalle *nuances* normative alquanto sfumate, in una dimensione dal perimetro prescrittivo dotato di solide basi giuridiche.

2. Le radici dell'*One Health Approach*...

Com'è noto, il 1° dicembre 2021 il gruppo *One Health High Level Expert Panel* (OHHLEP)³ ha sviluppato una nuova definizione di *One Health* secondo la quale esso «[i]s an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems. It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent. The approach mobilizes multiple sectors, disciplines and communities at va-

³ I nomi e le qualifiche dei 26 esperti internazionali membri dell'OHHLEP si leggono all'indirizzo web: [https://www.who.int/news/item/11-06-2021-26-international-experts-to-kickstart-the-joint-fao-oie-unep-who-one-health-high-level-expert-panel-\(ohhlepe\)](https://www.who.int/news/item/11-06-2021-26-international-experts-to-kickstart-the-joint-fao-oie-unep-who-one-health-high-level-expert-panel-(ohhlepe))

rying levels of society to work together to foster well-being and tackle threats to health and ecosystems, while addressing the collective need for clean water, energy and air, safe and nutritious food, taking action on climate change, and contributing to sustainable development»⁴. Poiché questa nuova definizione è utilizzata dai quattro partner internazionali del *Tripartite+* (WHO, WOA, FAO, UNEP) nel Piano globale di azione per la salute precipuamente volto a integrare e rendere operativo l'approccio *One Health* presentato recentemente⁵, sembra opportuno ricostruire, seppur brevemente, le tappe percorse per approdare a tale demarcazione, al fine di evidenziarne i (positivi) sviluppi e le (necessarie) integrazioni.

Il punto di partenza (e, a un tempo, il traguardo) di questo percorso è rappresentato dalla consapevolezza dell'interdipendenza e del collegamento fra persone umane, animali e ambiente, consapevolezza che può aiutare ad affrontare l'intero spettro del controllo delle malattie – dalla prevenzione, all'individuazione, risposta e gestione – e a migliorare e promuovere il binomio salute/sostenibilità. Questa sinergia fra la medicina umana e quella veterinaria, a fronte dell'unicità dell'ambiente di vita e degli elementi che condizionano salute e malattia, basata su molteplici fattori, quali la comune origine e/o manifestazione delle patologie umane e animali, il contributo che la medicina e la scienza veterinaria possono darsi reciprocamente, tanto nel campo della conoscenza e della ricerca (c.d. medicina comparata), quanto per la soluzione di problemi pratici, affonda le sue radici negli albori dell'umanità. Se i curatori primitivi, come del pari i sacerdoti babilonesi ed egiziani, assistevano sia le persone, sia gli animali, nelle civiltà greca e romana si svilupparono due diversi orientamenti: l'uno, scientifico, studiava comparativamente l'anatomia, la fisiologia e la patologia dell'uomo e degli animali, ed è riconducibile a Ippocrate e alla sua Scuola, basata su un concetto olistico, che inglobava in un unico scenario l'uomo, gli animali (come modello e come oggetto di cura) e l'ambiente; l'altro, viceversa, attribuiva a differenti pratici il compito di curare individui o animali, pur impiegando talvolta le medesime terapie. In effetti, la medicina veterinaria – (zooiatria per i greci) – nasce e si sviluppa come scienza che si occupa precipuamente dei problemi di natura medica degli animali. Va notato che il termine 'veterinario' (per l'appunto il medico degli animali) fu introdotto dallo scrittore romano Flavio (o Publio) Renato Vegezio intorno al 400 d.C.: caduto in disuso nel Medioevo, venne ripreso nel 1761 dalla scuola di Lione e, da allora, è rimasto nel linguaggio corrente. In verità, durante il Medioevo la tendenza a separare le due medicine prevalse non tanto per motivi, seppur rilevanti, squisitamente pratici bensì per istanze religiose basate sul rifiuto dell'idea che l'uomo, creato a immagine divina, potesse patire, condividendole, le medesime patologie delle bestie. Anche se vi furono scienziati che ri-

⁴ La nuova definizione operativa specifica, decisa dal gruppo di esperti di alto livello, si legge all'indirizzo web: <https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unesp-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>.

⁵ *One Health Joint Plan of Action* (2022-2026), lanciato il 18 ottobre 2022 al Vertice mondiale della salute di Berlino, cfr. *infra* par. 4.

fiutarono tale impostazione dualista, vuoi implicitamente, ossia occupandosi di fatto sia delle malattie degli uomini sia di quelle degli animali, come Girolamo Fracastoro⁶, vuoi esplicitamente, esprimendo una (op)posizione contraria all'approccio medicale separatista, come Ulisse Aldrovandi⁷, questa opinione prevalse sino alla metà del '600. Nel Rinascimento riemerse un filone di scienza medica comparata soprattutto, ma non solo, in campi come l'anatomia, la fisiologia, la parassitologia. Successivamente, nel periodo tra il XVI e il XIX secolo, questo approccio di 'medicina unica' beneficiò del contributo di grandi medici, come, *ex plurimis*, il piemontese Guglielmo Riva e il francese Jean B. Denys⁸, il carpigiano Bernardino Ramazzini⁹, il romano Giovanni Maria Lancisi¹⁰, nonché di scienziati come Giovanni Alfonso Borelli¹¹. Successivamente, le conseguenze delle pestilenze degli animali furono enfatizzate e accentuate da fattori quali l'industrializzazione, l'urbanizzazione, la sovrappopolazione e lo sviluppo del commercio: pertanto, poiché i veterinari del tempo erano spesso maniscalchi che si dedicavano esclusivamente alla cura degli animali,

⁶ Nella sua opera *De contagione et contagiosis morbis* pubblicata dai Giunta nel 1547, nel libro I, caput VIII, Fracastoro scrive che il contagio offre molteplici analogie che devono essere osservate attentamente, da un punto di vista generale, abbracciando tutta la natura vivente, animali e vegetali, espressione questa che ben rappresenta un assunto olistico, secondo una visione, che definirei profetica, declinata secondo la legge della disposizione individuale: «*Contagionum autem analogice multiplices quidem sunt, et maxime admirandæ: pestis quædam est arboribus aut satis, animalium nulli obest; contra quædam tangit animalia, stans et arboribus parcat; et inter animalia, hæc hominem carpit, illa boves, illa equos, aut alia: sed et in eadem specie, quæ pueris et juvenibus est contagio, senum neminem lædit, et a contario: nec quæ mares, semper etiam mulieres attingit: promiscue vero alii certas pestes sensere, alii non: et alii inter pestilentes illæsi versantur, alii non*»: si veda il testo all'indirizzo web <http://biochimica.bio.uniroma1.it/bfracastoro1.pdf>.

⁷ Medico, entomologo e botanico, nel 1560 divenne professore della prima cattedra di Scienze Naturali e Logica, istituita per la prima volta in assoluto, presso l'Università di Bologna.

⁸ Anatomista e chirurgo l'uno, medico e professore di filosofia e matematica l'altro, furono i primi, nel 1667, a praticare una trasfusione da carotide di animale a giugulare di un uomo con risultati positivi.

⁹ In *De morbis artificum diatriba*, la cui *editio princeps* fu pubblicata a Modena dalla tipografia Capponi nel 1700, mentre la seconda, nonché definitiva, edizione, arricchita da un supplemento e stampata per i tipi di Conzatti, comparve a Padova nel 1713, l'Autore, considerato il padre della medicina del lavoro, si distingue per la profonda comprensione del nesso tra ambiente e salute e per il sospetto ogni patologia abbia un'origine ambientale.

¹⁰ Lancisi, insigne igienista nonché archiatra pontificio di Innocenzo XI, Innocenzo XII e di Clemente VII, noto soprattutto per l'intuizione della possibilità della trasmissione della malaria per mezzo delle zanzare (intuizione espressa nella sua opera *De noxiis paludum effluviis eorumque remediis* del 1717), stilò, in *De bovilla peste*, volume pubblicato nel 1715, un decalogo di norme volte a contenere la diffusione del morbo, che prevedono, *inter alia*, l'uccisione di animali ammalati senza tagliarne la gola; l'isolamento degli allevamenti e delle persone, cani inclusi; l'affossamento in buche profonde delle carcasse degli animali infetti, nonché del latte e degli escrementi; il bruciare tutto ciò che era stato contaminato, l'imbiancare i muri e il lavarli con forte liscivia rinforzata da calce, alla luce della valutazione finale: «*Necesse est omnia animalia ægrota occidere potius quam contagione divulgare in spe therapie inveniendæ quæ sæpe frustra quæritur*». Queste misure di contenimento sono a tutt'oggi alla base della pratica di *stamping-out* che consiste nell'abbattimento obbligatorio degli animali (malati, infetti, sospetti infetti e, in alcuni casi, sospetti di contaminazione) e nella distruzione delle carcasse. Pratica da ultimo posta in essere in Danimarca, in verità in modo alquanto abborracciato, per abbattere circa 17 milioni di visoni colpiti da una versione 'mutata' di CoViD-19: cfr. AGI, *Visoni e virus, l'incredibile pasticcio danese*, 28 novembre 2020, <https://www.agi.it/estero/news/2020-11-28/visoni-virus-covid-19-danimarca-frederiksen-10471200/>.

¹¹ Borelli, nella sua opera *De motu animalium* (1680-1681), applicò la teoria delle leve all'escursione delle estremità, per analizzare sugli animali e sull'uomo i problemi connessi con la dinamica del movimento, dell'equilibrio e della postura, esaminando altresì gli atteggiamenti viziati e la meccanica delle funzioni connesse, quali la circolazione, la nutrizione e la respirazione.

tali morbi dovettero essere affrontati (anche) dai medici e dagli scienziati più capaci. Di fatto, la distinzione tra le due medicine perse gran parte della sua rilevanza in esito sia all'intuizione rivoluzionaria di Edward Jenner che, nel 1796, dimostrò come l'inoculazione in individui del vaiolo bovino (*cowpox virus*) poteva proteggerli dal vaiolo umano (*small-pox virus*), sia grazie alle scoperte su eziologia, vaccini, sieri e anatossine di Pasteur e contemporanei. Nondimeno, la pressoché coeva costituzione delle Scuole di Veterinaria (la prima in assoluto nasceva infatti ufficialmente a Lione nel 1764) formalizzò, irrigidendola, la divisione tra le due medicine e delineò le loro distinte sfere di attività specifiche. Peraltro, l'evanescenza delle (fittizie) barriere fra queste due branche della scienza fu svelata dalle zoonosi, lemma coniato dal medico e patologo tedesco Rudolf Virchow alla fine del XIX secolo (dal greco ζῷον, animale + νόσος, malattia), con cui si indica una qualsiasi patologia infettiva o parassitaria che può essere trasmessa dagli animali all'uomo in modo diretto (attraverso il contatto con pelle, peli, uova, sangue, secrezioni e fluidi biologici, quali saliva, urina o vomito) o indiretto (tramite altri organismi vettori, ingestione di alimenti contaminati, contatto con ambienti infetti). La rilevanza delle zoonosi è evidenziata dalla circostanza che il 6 luglio di ogni anno se ne celebra la Giornata mondiale, in occasione dell'anniversario del giorno in cui, nel 1885, un bambino ricevette il primo vaccino contro la rabbia, malattia che è, appunto, una zoonosi. Fra i precursori dell'*One Health Approach*, va anche ricordato Sir William Osler (1849-1919), definito il 'Padre della medicina moderna', fortemente influenzato da Virchow sotto la cui guida studiò a Berlino: Virchow inculcò infatti a Osler l'importanza di includere la medicina veterinaria nello spettro intellettuale degli sforzi per affrontare i problemi della salute umana, secondo il suo noto assunto in base al quale «between animal and human medicine there are no dividing lines – nor should there be. The object is different but the experience obtained constitutes the basis of all medicine»¹². In effetti, secondo quanto riportato dall'*European Food Safety Authority*¹³, recenti ricerche indicano che una percentuale che oscilla tra un terzo e la metà di tutte le malattie infettive dell'uomo ha origine zoonotica, ossia vengono trasmesse da animali: delle 1.461 malattie riconosciute che colpiscono la specie umana, circa il 60% è causato da patogeni in grado di colonizzare più ospiti e migrare tra specie diverse¹⁴ e circa il 75% delle nuove malattie che hanno colpito l'uomo negli ultimi 10 anni è stato trasmesso da animali o da prodotti di origine animale¹⁵. Va sottolineato come questi dati

¹² L.H. KAHN, B. KAPLAN, T.P. MONATH, *One health... in action!*, in *Veterinaria Italiana*, 2007, n. 45, p. 195 ff.

¹³ Voce "Malattie zoonotiche" alla pagina <https://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/biological-hazards#:~:text=Le%20zoonosi%20sono%20infezioni%20o,il%20contatto%20con%20animali%20infetti>.

¹⁴ B. KAPLAN, L.H. KAHN, T.P. MONATH, *The brewing storm*, in *Veterinaria Italiana*, 2009, n. 45, p. 9 ff.

¹⁵ Sono zoonosi l'Hiv (trasmesso dalle scimmie), l'Ebola (dal contatto con scimpanzé, gorilla, pipistrelli della frutta – *Pteropodidae* –, scimmie, antilopi e porcospini trovati malati o morti nella foresta pluviale), il Marbug (il cui principale *reservoir* naturale sono i pipistrelli della specie *Rhinolophus aegyptiacus*), il Nipah (trasmesso tramite la saliva e l'urina dei pipistrelli della frutta e recentemente riemerso in India, anche a causa dell'avvicinamento dei pipistrelli all'uomo, in un ambiente dove la necessità di terre coltivabili sta minacciando l'ecosistema delle foreste tropicali), la SARS (probabilmen-

siano più che presumibilmente destinati ad aumentare, posto che il riscaldamento globale ha facilitato (e progressivamente continuerà a facilitare...) la diffusione di alcuni vettori e, di conseguenza, la propalazione delle malattie da loro trasmesse, in aree dove non erano originariamente presenti: basti pensare alla diffusione delle zanzare del genere *Aedes*, che trasmettono malattie un tempo circoscritte in zone tropicali e subtropicali, oggi presenti in tutto il mondo, eccetto i Poli, come ad esempio la *Aedes albopictus* (c.d. zanzara tigre), presente ora anche in Italia e negli Stati Uniti, che ha causato l'emergenza della febbre causata dai virus West Nile, Dengue e Chikungunya, o anche l'aumento delle rickettsiosi da zecche in Europa¹⁶. Secondo l'*Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* «[a]n estimated 1.7 million currently undiscovered viruses are thought to exist in mammal and avian hosts. Of these, 540,000 – 850,000 could have the ability to infect humans»¹⁷. In un recente editoriale di *Lancet* si afferma che «new zoonotic diseases are emerging and re-emerging at an exponentially increasing rate. [...] Not all zoonotic diseases become pandemics, but most pandemics are caused by zoonoses and they have become characteristic of the Anthropocene era»¹⁸. Peraltro, anche il CoViD-19 è una zoonosi: pur nell'attuale incertezza sul se il SARS-CoV-2¹⁹, virus che scatena la malattia, provenga dal Huanan Market di Wuhan oppure sia accidentalmente scappato da un laboratorio della zona, tutte le ricerche condotte finora portano in un'unica direzione, ossia che il virus è frutto di un salto di specie di cui il *wet market* è stato un amplificatore. In effetti, l'identikit genetico del SARS-CoV-2 riconduce ad alcuni chiroteri del genere *Rhinolophus affinis*, ossia pipistrelli presenti nella Cina meridionale, con elevata corrispondenza del genoma, sicché si ritiene che questa specie, molto diffusa in Asia, potrebbe avere costituito il serbatoio del contagio²⁰. Va considerato anche che, nel mercato degli animali di Wuhan, il commercio di specie selvatiche, con stretto contatto e relativa esposizione a maggiori rischi, si è abbinato in modo esiziale, moltiplicando esponenzialmente la diffusione del contagio, alla massiccia presenza di polveri sottili. Infatti, secondo i risultati di

te da pipistrelli e gatti zibetto), l'H5N1 (influenza aviaria potenzialmente in grado di provocare una pandemia, perché continua a diffondersi ampiamente in alcune popolazioni di pollame e volatili selvatici), l'H1N1 (pandemia influenzale causata da una combinazione di due virus dell'influenza suina che contenevano geni di origine aviaria e umana, che, partendo da un allevamento di maiali in Messico, si è poi diffusa a Stati Uniti, Europa, Asia e Africa) e la Zika (malattia virale trasmessa dalla puntura di zanzare infette di alcune specie appartenenti al genere *Aedes*).

¹⁶ E. A. GOULD, S. HIGGS, *Impact of climate change and other factors on emerging arbovirus diseases*, in *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, 2009, vol. 103, issue 2, p. 109 ff.

¹⁷ INTERGOVERNMENTAL PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES, *Workshop on Biodiversity and Pandemics*, Workshop Report of 29 October 2020, p. 5 ff.

¹⁸ Editorial, *Zoonoses: beyond the human-animal-environment interface*, in *The Lancet*, July 4, 2020.

¹⁹ Com'è ormai diffusamente noto anche ai non addetti ai lavori, SARS-CoV-2 è un acronimo di *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* che indica un ceppo di Coronavirus che, prima del 2019, non era stato identificato nell'uomo.

²⁰ Quando un virus infetta un ospite, il genoma si mescola con quelli dei virus presenti, a spese della cellula infettata, prima di abbandonarla con un corredo genetico diverso: D. BANFI, *L'origine del Sars-CoV-2: il mercato di Wuhan*, in *Fondazione Veronesi Magazine*, 14 marzo 2022 (<https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/da-non-perdere/lorigine-di-sars-cov-2-il-mercato-di-wuhan>)

campionamenti effettuati, il virus si aggregerebbe a esse: pur non sapendo per quanto a lungo vi resti attivo, è ovvio che più alto è il tasso di polveri sottili, maggiore è la possibilità che vi siano *carriers* disponibili per virus della famiglia SARS-CoV-2. Detto in altri termini: se non ci fosse stato un sì alto livello di inquinamento ambientale, sarebbe sicuramente diminuita anche la trasmissione virale. Un'ulteriore considerazione appare opportuna: se, in prima battuta gli studi scientifici hanno accertato una trasmissione da animale a uomo, in un secondo momento si è suggerita la trasmissibilità da uomo ad animale e da animale ad animale (tra mammiferi). L'infezione naturale è stata infatti riscontrata sia in animali da compagnia, sia in quelli in cattività (come leoni, tigri e gorilla) nonché in quelli da allevamento (sicuramente nei visoni, probabilmente nei maiali, benché non tutti gli studi pertinenti concordino in merito). Infezioni sperimentali hanno poi documentato la suscettibilità all'infezione da SARS-CoV-2 di altre specie animali, inclusi topi, criceti, furetti, procioni, bovini e primati non umani. Questo quadro rappresenta una sorta di spirale infinita dagli effetti esponenzialmente esiziali²¹.

Che le zoonosi abbiano influenzato la storia è noto: basti pensare all'impatto che i germi dei colonizzatori hanno avuto sulla decimazione delle popolazioni autoctone del 'nuovo mondo'²². Meno noto, è invece il fatto che uno dei quattro Enti del *Tripartite* +, ossia l'*Office International des Epizootie*, oggi, come già indicato, *World Organisation for Animal Health* (WOAH), fu creato proprio con l'obiettivo originario di promuovere la cooperazione internazionale nel controllo della diffusione delle zoonosi, in particolare nel contesto del commercio transfrontaliero di animali vivi²³. In effetti, nel 1920, in Belgio, si verificò un contagio di peste bovina proveniente da zebù importati dall'India e destinati al Brasile. La preoccupazione per la diffusione della malattia portò, dapprima, nel marzo del 1921, a una conferenza internazionale in cui i diplomatici di 43 Paesi, riunitisi a Parigi, ipotizzarono l'istituzione di un'organizzazione internazionale per coordinare le risposte contro le

²¹ S. FRAZZINI, M. AMADORI, L. TURIN, F. RIVA, *Sars CoV-2 infections in animals, two years into pandemic*, in *Archives of Virology*, n.7, October 2022, p. 1 ff.

²² Si veda l'opera di J. DIAMOND, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, W. W. Norton, 1997, in cui l'Autore fa una sintesi efficace degli scenari che, nel contesto della colonizzazione europea delle Americhe, comportarono la decimazione di circa il 95% delle popolazioni indigene a causa delle malattie infettive portate dagli europei come il vaiolo e il morbillo (entrambe zoonosi dai bovini).

²³ *Organic Statutes of the Office International des Epizooties*, art. 4: «The main objects of the Office are: (a) To promote and co-ordinate all experimental and other research work concerning the pathology or prophylaxis of contagious diseases of livestock for which international collaboration is deemed desirable. (b) To collect and bring to the attention of the Governments or their sanitary services, all facts and documents of general interest concerning the spread of epizootic diseases and the means used to control them. (c) To examine international draft agreements regarding animal sanitary measures and to provide signatory Governments with the means of supervising their enforcement», <https://www.woah.org/en/who-we-are/structure/framework/basic-texts/organic-statutes/>. Nel tempo, il mandato della WOAH, che annovera oggi 182 Paesi membri, si è evoluto e ampliato in modo significativo, sì da estendersi da ultimo, con l'emendamento del 2002, dalla salute degli animali al loro benessere: cfr. *International Committee of the Oie, Animal Welfare Mandate of the Oie*, Resolution No. XIX of May 2002 (<https://www.woah.org/app/uploads/2021/03/a-reso-2002.pdf>). In dottrina si veda A.C.D. BAYVEL, *Science-based animal welfare standards: the international role of the Office International des Epizooties*, in *Animal Welfare*, 2004, Vol. 13, Supplement 1, p. 163 ff.

malattie infettive degli animali, e, successivamente, il 25 gennaio 1924, alla firma, da parte dei plenipotenziari di 28 Paesi, dell'*International Agreement for the Creation of an Office International des Epizooties in Paris*²⁴.

Ciononostante, tanto la Dichiarazione di Alma Ata sull'assistenza sanitaria primaria, adottata in esito della conferenza internazionale sull'assistenza sanitaria primaria tenutasi dal 6 al 12 settembre 1978 nell'ex-Unione Sovietica²⁵, quanto la Carta di Ottawa frutto della Prima conferenza internazionale sulla promozione della salute, svoltasi nella città canadese nel 1986²⁶, pongono al centro dell'attenzione (esclusivamente) l'uomo. La prima, risultato della Conferenza cui parteciparono 134 Paesi e 67 organizzazioni internazionali, esprime, in dieci punti, la necessità urgente di azioni da porre in essere da parte della comunità internazionale, sia a livello governativo che di quello degli operatori sanitari, per proteggere e promuovere il modello di attenzione primaria alla salute a beneficio di tutti gli individui del mondo, omettendo però del tutto qualsiasi riferimento a una visione integrata tanto con le altre specie viventi, quanto con l'ecosistema. La seconda, prodotto finale dell'assise canadese, pur prendendo in considerazione l'ambiente, lo declina in una visione ancillare e antropocentrica, posto che gli si riconosca un valore in quanto «society one lives in (that) creates conditions that allow the attainment of health by all its members»²⁷.

3. (segue:) e la sua evoluzione.

Malgrado la risalente consapevolezza del fatto che non esista una linea di demarcazione invalicabile fra la specie umana e gli altri animali rispetto all'ambiente in cui essi operano, bensì, viceversa, un'intima connessione, solamente negli anni '80 Calvin W. Schwabe conia la locuzione *One Medicine* per indicare la (necessaria) visione unitaria di medicina umana e veterinaria²⁸. Questa espressione è stata successivamente modificata in *One Health* al fine di dar conto più appropriatamente del legame tra sanità umana e animale come

²⁴ Il testo si legge all'indirizzo web: <https://www.woah.org/en/who-we-are/structure/framework/basic-texts/international-agreement-for-the-creation-of-an-office-international-des-epizooties/>.

²⁵ *Declaration of Alma-Ata International Conference on Primary Health Care*, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/almaata-declaration-en.pdf?sfvrsn=7b3c2167_2

²⁶ *Ottawa Charter for Health Promotion*, 1986, <https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/first-global-conference>.

²⁷ *Ottawa Charter for Health Promotion*, ib., § Moving into the future, p. 4. Sia detto in modo sommesso, mi sembra che molte istanze ambientaliste che propugnano l'idea della 'salvezza del pianeta' in effetti abbiano come vero obiettivo la tutela dell'*homo sapiens sapiens*, preferibilmente occidentale. Si veda il monologo (profetico) di George Carlin risalente a più di una decade fa: <https://www.youtube.com/watch?v=QXvK359TL2Y>.

²⁸ C. W. SCHWABE, *Veterinary Medicine and Human Health*, Williams & Wilkins, 3rd ed., 1984.

epifenomeno di un quadro che (ri)comprende un concetto di salubrità ancora più ampio, coinvolgendo componenti ambientali, climatiche, produttive, economiche e sociali²⁹. Il diritto però, è noto, raramente anticipa gli eventi, anche laddove siano facilmente prevedibili³⁰, sicché è solamente nel settembre del 2004, ossia all'indomani della epidemia di SARS, che un gruppo di *strategic thinkers* ed esperti sanitari di tutto il mondo si incontrano per un simposio intitolato *Building Interdisciplinary Bridges to Health in a 'Globalized World'*, organizzato dalla *Wildlife Conservation Society*, focalizzato sulle interconnessioni – attuali e potenziali – delle malattie tra persone umane, animali domestici e fauna selvatica³¹. Il frutto dell'incontro sono i *Manhattan Principles on One World, One Health*, che consistono in dodici raccomandazioni volte a stabilire un approccio olistico alla prevenzione di epidemie/epizoozie e a mantenere l'integrità dell'ecosistema a beneficio degli esseri umani, degli animali domestici, della fauna selvatica e della biodiversità. Il *fil rouge* che lega le dodici raccomandazioni è l'acquisita coscienza che una comprensione più ampia della salute e della malattia richieda un'unità di approccio, posto che fenomeni come la perdita di specie, il degrado degli habitat, l'inquinamento, le specie aliene invasive e il cambiamento climatico³² globale stanno alterando fundamentalmente la vita sul nostro pianeta, dalle aree selvagge terrestri e dalle profondità oceaniche alle città più densamente popolate. L'aumento delle malattie infettive (ri)emergenti non minaccia solamente gli esseri umani (e le loro forniture alimentari ed economie), ma anche la fauna e la flora, quali elementi della biodiversità estremamente necessaria per il supporto delle infrastrutture viventi del nostro mondo. Si afferma dunque che, per vincere le battaglie contro le malattie del XXI secolo, garantendo l'integrità biologica della Terra per le generazioni future, sono necessari approcci interdisciplinari e intersettoriali alla prevenzione, sorveglianza, monitoraggio, controllo e mitigazione delle malattie, nonché alla conservazione dell'ambiente in

²⁹ In effetti, posto che l'integrità ecologica miri a proteggere il pianeta in modo olistico, nel rispetto dell'etica e dei diritti umani, negli ultimi anni la tutela dell'ecosistema è stata introdotta, direttamente e indirettamente, in diversi regimi giuridici, culminando, avuto riguardo al diritto internazionale con l'ampliamento, nel 2016, delle competenze *ratione materiae* della Corte penale internazionale al fine di includervi i 'disastri ambientali'. Sul punto in dottrina *ex plurimis* si veda R. KILLEAN, *From ecocide to eco-sensitivity: 'greening' reparations at the International Criminal Court*, in *The International Journal of Human Rights*, 2021, Vol. 25, Issue 2, p. 323 ff.

³⁰ Cfr. UNEP Report 2020: «The frequency of pathogenic microorganisms jumping from other animals to people is increasing due to unsustainable human activities. Pandemics such as the covid-19 outbreak are a predictable and predicted outcome of how people source and grow food, trade and consume animals, and alter environments»: UNEP Report, *Preventing the next pandemic - Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*, 6 July 2020, <https://www.unep.org/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>

³¹ I delegati annoveravano, *inter alia*, rappresentanti della WHO, della FAO, del *Centers for Disease Control and Prevention*, dell'*United States Geological Survey National Wildlife Health Center*, dell'*United States Department of Agriculture*, del *Canadian Cooperative Wildlife Health Centre*, del *Laboratoire nationale de Santé Publique of Brazzaville* del Congo, dell'*International Union for the Conservation of Nature Commission on Environmental Law*. In dottrina, sui *Manhattan Principles* si vedano C.L. SOSKOLNE, M.J. BUNCH, C.D. BUTLER, M. W. PARKES, *Navigating complexity, promoting health. Insights from the emergence of 'Ecobhealth' and 'One Health'*, in L. WESTRA, K. BOSSELMANN, J. GRAY, K. GWIAZDON (eds.), *Ecological Integrity, Law and Governance*, Routledge, 2018, p. 79 ff.

³² Su questo punto specifico si veda R. ZHANG *et al.*, *From concept to action: a united, holistic and One Health approach to respond to the climate change crisis*, in *Infectious Diseases of Poverty*, 2022, Vol. 11, Issue 17, p. 1 ff.

senso più ampio. Di tal guisa, i *Manhattan Principles* esortano i leader mondiali, la società civile, la comunità sanitaria globale e le istituzioni scientifiche, a perseguire una serie di comportamenti. In primo luogo occorre riconoscere, da un lato, il legame essenziale tra la salute delle persone umane, degli animali domestici e della fauna selvatica e la minaccia che la malattia rappresenta per gli individui, le loro risorse alimentari, le loro economie e la biodiversità essenziale per mantenere gli ambienti sani e gli ecosistemi funzionanti di cui tutti abbiamo bisogno e, dall'altro, acquisire la piena consapevolezza che le decisioni riguardanti l'uso della terra e dell'acqua hanno reali implicazioni per la salute, avuto riguardo al fatto che alterazioni nella resilienza degli ecosistemi e cambiamenti nei modelli di comparsa e diffusione delle malattie sono variabili fra esse correlate e non indipendenti. In seconda battuta, la scienza della salute della fauna selvatica va tenuta in debita considerazione quale componente essenziale della prevenzione, sorveglianza, monitoraggio, controllo e mitigazione globali delle malattie *tout court*. Ancora, nel riconoscere che i programmi per la salute umana possono contribuire notevolmente agli sforzi di conservazione, appare opportuno sia elaborare adattivi approcci olistici finalizzati alla prevenzione, sorveglianza, monitoraggio, controllo e mitigazione delle malattie emergenti e in ripresa, che tengano pienamente conto delle complesse interconnessioni tra le specie, sia cercare opportunità per integrare pienamente le prospettive di conservazione della biodiversità e le esigenze umane (comprese quelle relative alla salute degli animali domestici) quando si sviluppano soluzioni per far fronte alle minacce di malattie infettive. Del pari, è necessario ridurre la domanda e regolamentare in modi più lungimiranti il commercio internazionale di fauna selvatica e carne di animali selvatici non solo per proteggerne la numerosità, ma anche per ridurre i rischi di movimento di malattie, trasmissione tra specie diverse e sviluppo di nuove relazioni patogeno-ospite, posto che i costi di questo commercio mondiale in termini di impatto sulla salute pubblica, sull'agricoltura e sulla conservazione sono enormi, sicché la comunità internazionale deve affrontare questo commercio come autentica minaccia alla sicurezza socioeconomica globale. In stretta connessione con quest'ultimo principio, si suggerisce di limitare l'abbattimento di massa di specie selvatiche allo stato brado per il controllo delle malattie in situazioni in cui vi sia un consenso scientifico internazionale multidisciplinare sul fatto che una popolazione di animali selvatici rappresenti una minaccia urgente e significativa per la salute umana, la sicurezza alimentare o la salute della fauna selvatica in generale. È altresì necessario aumentare gli investimenti nell'infrastruttura globale per la salute umana e animale in proporzione alla grave natura delle minacce emergenti e in ripresa di malattie per le persone, gli animali domestici e la fauna selvatica, in quanto una maggiore capacità di sorveglianza globale della salute umana e animale e di una chiara e tempestiva condivisione delle informazioni (che tenga conto specificamente delle barriere linguistiche/culturali) possono aiutare a migliorare il coordinamento delle risposte tra agenzie governative e non governative, istituzioni sanitarie pubbliche (per le persone umane e veterinarie), produttori di vaccini/farmaceutici e altri *stakeholders*. Ciò costituirebbe un'opportuna base per formare relazioni collaborative tra governi, popolazione locale e settore privato, interconnessi dall'obiettivo comune di affrontare al meglio le sfide della salute globale e della conservazione della biodiversità,

nonché di fornire risorse e supporto adeguati sia alle reti globali di sorveglianza sanitaria della fauna selvatica, sia ai centri deputati al monitoraggio della salute degli animali agricoli nell'ambito dei sistemi di allerta precoce per l'emergenza e la recrudescenza di (minacce di) malattie. Da ultimo, occorre investire nell'educazione e nella sensibilizzazione della popolazione mondiale e nell'influenzare il processo politico per aumentare la consapevolezza e le conoscenze scientificamente supportate in merito alle relazioni tra salute e integrità dell'ecosistema, al fine di migliorare le prospettive di un pianeta più sano³³.

In buona sostanza, i *Manhattan Principles* chiedono un cambio di passo sulla base dell'assunto che non è possibile risolvere le minacce di oggi e i problemi di domani con gli approcci di ieri.

Negli anni successivi queste indicazioni sono fatte proprie sia dall'*American Medical Association* che, nel 2007, approva la risoluzione *One Health* promuovendo il partenariato tra medicina umana e medicina veterinaria, sia dai rappresentanti di 111 Paesi e 29 Organizzazioni internazionali, riunitisi a New Delhi per la Conferenza ministeriale internazionale sull'influenza aviaria e pandemica. I frutti di questa Conferenza costituiscono una sorta di trampolino per il quadro strategico comune del 2008, adottato da FAO, OIE e WHO, in partnership con UNICEF, l'*United Nations System Influenza Coordination* (UNSCIC) e la *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), per dare una risposta comune al rischio di malattie emergenti e ri-emergenti. Ad avviso di chi scrive, questo è proprio il punto di snodo in cui il *One Health* compie una sorta di *upgrading*, diventando un approccio non più meramente raccomandato da tecnici ed esperti sanitari, bensì fatto proprio da parte delle principali Organizzazioni internazionali protagoniste della *governance* sanitaria del Pianeta.

La consacrazione del *One Health Approach* arriva nel 2010, con la Dichiarazione di Hanoi, approvata all'unanimità dai delegati di 71 Paesi e organismi regionali, insieme ai rappresentanti di organizzazioni internazionali, banche di sviluppo e altri *stakeholders*, riuniti in occasione della Conferenza ministeriale internazionale sull'influenza aviaria e pandemica, che ne raccomanda la più vasta applicazione possibile³⁴. L'affermazione istituzionale del modello è quindi dovuta soprattutto al lavoro congiunto di FAO, OIE e WHO, riuniti sotto il 'cappello' del c.d. *Tripartite* o Alleanza Tripartita, che traghetta il paradigma *One Health* da una visione puramente teorica alla sua applicazione pratica, attraverso l'individuazione di azioni concrete. La Nota tripartita, frutto di questa collaborazione sinergica, adottata in

³³ Il testo dei *Manhattan Principles on One World, One Health* si legge alla pagina web <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx>.

³⁴ *The Fao-Oie-Who Collaboration, Sharing responsibilities and coordinating global activities to address health risks at the animal-human-ecosystems interfaces, A Tripartite Concept Note*, April 2010, il cui testo si trova all'indirizzo web <https://www.woah.org/app/uploads/2021/03/final-concept-note-hanoi.pdf>.

esito alla Conferenza internazionale svoltasi in Vietnam, viene raccomandata dall'ONU e dall'IBRD, invito raccolto subito, a livello regionale, dall'Unione europea³⁵.

Da quel momento si moltiplicano gli incontri internazionali, a partire dal primo Congresso Internazionale sull'approccio *One Health* nel 2011 a Melbourne³⁶ e dalla prima Conferenza africana sull'approccio *One Health* ad Addis Abeba³⁷. Malgrado ciò, molteplici dichiarazioni emanate in esito delle Conferenze Globali della WHO sulla promozione della salute, spesso, come già sottolineato avuto riguardo alla Dichiarazione di Alma-Ata e alla Carta di Ottawa, sembrano modulate sulla base di un trilemma impossibile, una sorta di trio inconciliabile, tra uomo-animale-ambiente: l'uomo è sempre il fulcro su cui fanno perno, peraltro in modo marginale, gli animali oppure l'ambiente, pressoché mai entrambi. Così è per esempio nel caso del documento *Health 2020: a European policy framework supporting action across government and society for health and well-being*, adottato, a livello regionale, dai 53 Paesi della Regione Europea, nel settembre 2012 in occasione della sessione del Comitato Regionale per l'Europa della WHO, quale nuovo modello di politica europea per la salute riferito alla Regione, basato su valori ed evidenze³⁸. Nel documento finale ci si pone come obiettivo il miglioramento della salute per tutti e la riduzione delle disuguaglianze, attraverso una *leadership* potenziata per la *governance* per la salute e, avuto riguardo all'approccio olistico di cui stiamo tracciando una sorta di genealogia, si sottolinea come una sinergia tra il settore ambientale e quello sanitario sia fondamentale per proteggere la salute dell'uomo dai rischi derivanti da un ambiente pericoloso o contaminato e per creare ambienti sociali e fisici che promuovono salute³⁹. Ciò nonostante, colpisce che, nell'intero documento, il lemma "animali" ricorra un'unica volta, nel paragrafo nel quale, in modo, in verità, alquanto annacquato, si fa riferimento alla necessità di corroborare le capacità in materia di informazione e di sorveglianza per un maggiore controllo delle malattie infettive che possono essere trasmesse dagli animali all'uomo, quindi sempre a confermarne una visione meramente ancillare e funzionale.

³⁵ Il *One Health European Joint Programme* è giunto attualmente alla sua 4a edizione: <https://onehealth.ejop.eu/#>.

³⁶ Il Rapporto dei lavori si legge all'indirizzo web: https://www.onehealthcommission.org/index.cfm/37526/74458/1st_international_one_health_congress.

³⁷ Il riepilogo dei lavori è reperibile all'indirizzo web: https://www.onehealthcommission.org/index.cfm/37526/96894/first_international_conference_on_pathogens_at_the_humananimal_interface.

³⁸ *Health 2020* si focalizza sui principali problemi di salute odierni, individuando quattro ambiti prioritari di azione politica (1. Investire sulla salute considerando l'intero arco della vita e mirando all'*empowerment* delle persone; 2. Affrontare le principali sfide per la salute dell'Europa: le malattie non trasmissibili e trasmissibili; 3. Rafforzare i servizi sanitari con al centro la persona, le capacità in sanità pubblica e la preparazione, la sorveglianza e la risposta in caso di emergenza; 4. Creare comunità resilienti e ambienti favorevoli ed è innovativo nelle modalità di risposta di tutti i livelli e settori del governo e della società). Il testo del documento si legge all'indirizzo web: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf.

³⁹ Nel 1989, preoccupati per le crescenti evidenze relative all'impatto dei rischi ambientali sulla salute umana, i Paesi della Regione Europea della WHO, insieme all'Ufficio Regionale per l'Europa, hanno dato il via al primo processo in assoluto su ambiente e salute, al fine di eliminare le minacce ambientali più significative per la salute umana.

Questa sorta di dissonanza, o di schizofrenia fra petizione teorica di principi e loro declinazione pratica, riecheggia anche in strumenti adottati successivamente in consessi internazionali⁴⁰, amplificando, a mio avviso, il rischio di una crescente ed eccessiva polisemia dell'espressione *One Health*, che di fatto viene usata con diversi significati e accezioni, con sfumature che si dipanano lungo due direttrici: l'una, quale fenomeno bio-eco-sociale, epitome di una interdisciplinarietà scientifica, e l'altra, più prettamente di prospettiva gestionale-politica-istituzionale con cui leggere e disciplinare il fenomeno stesso. Ed è dunque su questo secondo versante che occorre ora soffermarsi.

4. Gli attori e gli strumenti del *One Health Approach*

Come già accennato, i protagonisti istituzionali per l'individuazione del perimetro normativo internazionale del *One Health Approach* sono una pletera di Enti internazionali, che trovano la loro espressione apicale nel c.d. *Tripartite* +, ossia nel *framework* che lega WHO, W_{OH}, FAO e, da ultimo, UNEP. In effetti, il 17 marzo 2022, i vertici delle quattro Organizzazioni (Tedros Adhanom Ghebreyesus, Direttore generale della WHO; Monique Eloit, Direttrice generale della W_{OH}; Qu Dongyu, Direttore generale della FAO e Inger Anderson, Direttrice esecutiva dell'UNEP⁴¹) hanno sottoscritto un *Memorandum of Understanding* (MoU) per i lavori congiunti *One Health*, con il quale si è formalizzata l'adesione all'ex *Tripartite* dell'UNEP, quale partner alla pari, ingresso che di fatto ratifica il ruolo di fatto rivesto da tempo da siffatto Programma delle Nazioni unite, già in effetti attivo in aree rilevanti del *Tripartite*⁴². Il nuovo Protocollo d'intesa quadripartito fornisce un quadro giuridico e formale per affrontare le sfide all'interfaccia umana, animale, vegetale ed ecosistemica utilizzando un approccio più integrato e coordinato, anche attraverso il rafforzamento dei servizi sanitari nazionali e regionali.

Se, da un lato, l'ingresso dell'UNEP dev'essere salutato con favore, in quanto riconoscimento del fatto che l'ambiente è a un tempo premessa e corollario del perseguimento di una salute globale, posto che questo Programma definisca l'agenda ecosistemica e promuova

⁴⁰ La cronologia di tali eventi, con la sintesi delle Relazioni, dei Rapporti e delle Dichiarazioni finali si trova all'indirizzo web: https://www.onehealthcommission.org/en/events_since_2001/

⁴¹ Va notato per inciso che la nomina di Anderson segue le dimissioni del precedente Direttore esecutivo, Erik Solheim, in esito a un'inchiesta giornalistica di *The Guardian* che, nel 2018, ha pubblicato la bozza di un rapporto interno alle Nazioni unite, in cui si affermava che Solheim avesse speso più di 500mila dollari per viaggi aerei e pernottamenti in hotel nel corso di soli 22 mesi, risultando assente l'80% del tempo, oltre ad aver sottoscritto alcuni contratti di sponsorizzazioni sospette, senza dichiararli (il testo dell'articolo si legge all'indirizzo web: <https://www.theguardian.com/environment/2018/sep/21/un-environment-chief-criticised-by-un-over-frequent-flying-eric-solheim>). Lo scandalo aveva indotto alcuni Paesi, come l'Olanda, la Svezia e la Danimarca, a interrompere i finanziamenti all'UNEP (cfr. A. TARQUINI, *Onu, scandalo per le spese pazze dello zar dell'ambiente Solheim*, in *la Repubblica*, 27 settembre 2018, https://www.repubblica.it/esteri/2018/09/27/news/norvegia_ex_ministro_ambiente_corruzione_onu-207491941/).

⁴² Il testo del MoU si legge all'indirizzo web: <https://www.fao.org/3/cb9403en/cb9403en.pdf>

l'attuazione coerente della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile all'interno del sistema delle Nazioni unite, dall'altro, quanto disposto nel MoU non sembra tradursi in una vera e propria agenda unificata che segni un punto di rottura con il pregresso. In effetti, fin dall'art.1 si afferma che «this MoU does not supersede, replace or amend any prior agreement or arrangements between the Parties (...)».

La stessa natura del *Tripartite* + è alquanto ambigua: è una *soft organisation*, ossia rientra nell'alveo di quelle forme associative a base non pattizia, costituite mediante mere dichiarazioni non cogenti di natura politico-diplomatica, caratterizzate, generalmente, dallo svolgimento stabile e permanente di funzioni comuni internazionali, pur nell'assenza di un proprio autonomo apparato istituzionale e di personalità giuridica internazionale separata⁴³, sicché, in questo quadro, il MoU rappresenta un formale trattato internazionale, con valore vincolante, per le Organizzazioni lo hanno sottoscritto e, a cascata, per il loro Stati membri, oppure costituisce una mera intesa di natura politica-diplomatica?

Il fatto che il terzo alinea dell'art. 1 sottolinei che «implementation of any projects and programmes pursuant to this MoU, including those involving the transfer of funds between the Parties, will require the execution of appropriate separate legal agreements between the Parties» sembra far propendere per una convergenza di volontà fra le parti che però non si coagula in uno strumento dal carattere vincolante, ossia in un vero e proprio trattato (per mutuare la ridondante locuzione del MoU, un «legal agreement»), bensì in un mero atto di *soft law*. Viceversa, poiché l'art. 2 sancisce che «the purpose of this MoU is to provide a formal and legal framework for the longstanding collaboration between the Parties to further their shared goals and objectives in regard to the development and implementation of multi-sectoral approaches to complex health challenges at the animal-human-ecosystem interface (...)», unitamente al riferimento a «quadripartite executive coordination meetings (... and) joint resource mobilisation activities for their collaborative work plan, pursuant to an appropriate agreed joint financing mechanism» (art. 4), induce a riconoscere al *Tripartite* + una natura di organizzazione *sui generis*, a seconda degli sviluppi futuri vuoi in *statu nascendi*, vuoi quale mero *softer law body*, pseudo-organizzazione o organizzazione di fatto.

La stessa natura eterogenea dei componenti del *Tripartite* +, porta a riflettere come le loro azioni congiunte si pongano su una sorta di *continuum* normativo lungo il quale si collocerebbero tutti gli strumenti, in diverse gradazioni di vincolatività, che condividano il *fil rouge* dell'essere idonei a guidare il comportamento dei destinatari, posto che il *soft law*, in una prospettiva di stampo funzionalista, di fatto si cristallizzi in norme di condotta – nel tempo – obbligatorie a seconda del grado di aderenza – in un primo momento meramente

⁴³ M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di organizzazione internazionale*, Milano, 1997, p. 3 ss.; J. KLABBERS, *Institutional ambivalence by design: soft organizations in International law*, in *Nordic Journal of International Law*, 2001, p. 403 ff.; J.J. KIRTON, M.J. TREBILCOCK (eds.), *Hard and soft law in International institutions: complements, not alternatives*, Aldershot-Burlington, 2004.

spontaneo – al loro contenuto da parte degli attori rilevanti in materia, sulla base dell'idoneità, in concreto, a realizzare le finalità sottese alla regolamentazione raccomandata. Detto in altri termini, la crescente pluralizzazione degli strumenti in grado di concorrere e interagire con le norme volte a disciplinare l'intreccio delle relazioni internazionali nella gestione di c.d. *global commons*, di cui *One Health* può ben rappresentare il campo di prova in cui l'orizzonte condiviso necessita di una visione globale e di lungo termine, fa da contraltare alla qualificazione degli Enti del *Tripartite* + e alla loro capacità di incidere sui propri membri-Stati.

Va infatti ricordato che WHO e FAO sono Agenzie specializzate delle Nazioni unite, che operano con l'Organizzazione e tra di loro attraverso il meccanismo di coordinamento del Consiglio economico e sociale dell'Onu a livello intergovernativo e attraverso il *Chief Executives Board for co-ordination* per quel che concerne il livello di segreteria.

La WHO, istituita il 7 aprile 1946, sulle ceneri dell'Organizzazione della sanità della Società delle Nazioni e dell'*Office International d'Hygiène Publique*, di cui ha incorporato risorse, personale e compiti, inclusa l'*International Classification of Diseases*, ha come obiettivo principale «the attainment by all peoples of the highest possible level of health» (secondo l'art. 1 del suo Trattato istitutivo, denominato Costituzione⁴⁴), e annovera 194 Stati membri, ossia tutti i membri delle Nazioni unite ad eccezione del Liechtenstein, e, in più, le isole Cook e Niue. L'Assemblea mondiale della sanità, organo decisionale dell'Organizzazione, seleziona gli obiettivi e la priorità e approva il budget che è costituito dalla sommatoria dei finanziamenti degli Stati membri (sia le quote di adesione, sia i contributi volontari) e dei donatori privati. A norma dell'art. 21 della sua Costituzione, la WHO è competente ad agire per il contenimento delle epidemie e a formulare atti rivolti agli Stati membri, la cui efficacia diventa vincolante in modo automatico una volta scaduto il termine previsto. Sulla base dell'art. 21, l'Assemblea della WHO ha adottato i Regolamenti sanitari internazionali nel 1951, rivisti da ultimo nel 2005 (Rsi-2005)⁴⁵, al fine di rafforzarne l'idoneità a fungere da garanzia normativa della sicurezza sanitaria internazionale attraverso indicazione agli Stati membri di attività di *prevention*, *preparedness* e *readiness*, promozione di forme di *early warning*, potenziamento degli obblighi di sorveglianza e risposta, istituzione di *Contact Points* della WHO e *Focal Points* nazionali degli Stati membri. Nel linguaggio tecnico della WHO, con '*prevention*' si intende l'insieme delle misure preventive, mentre

⁴⁴ Constitution of the World Health Organization, July 22, 1946. Il testo è reperibile all'indirizzo web: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>.

⁴⁵ La terza edizione del 2016 contiene il primo emendamento all'Rsi-2005: una revisione dell'allegato 7 adottata dalla 67^{esima} Assemblea mondiale della sanità nel 2014 relativo alla durata della validità del certificato in esito alla vaccinazione contro la febbre gialla. L'edizione aggiorna anche l'Appendice 1 contenente l'elenco degli Stati Parte del Rsi-2005 per includere Liechtenstein e Sud Sudan: il testo si legge all'indirizzo web <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>. In dottrina si veda P. ACCONCI, *I Regolamenti sanitari internazionali dell'Organizzazione mondiale della sanità quale strumento di sorveglianza delle malattie infettive*, in M.C. DE CICCO, A. LATINO (a cura di) *Temi attuali sui diritti sociali in un'ottica multidisciplinare*, Napoli 2016, p. 101 ss.

la *'preparedness'*, nelle emergenze di sanità pubblica, comprende tutte le attività volte a minimizzare i rischi posti dalle malattie infettive e a mitigare il loro impatto durante una emergenza di sanità pubblica, a prescindere dalla entità dell'evento (locale, nazionale, transfrontaliero, internazionale) coniugate con le capacità di pianificazione, coordinamento, diagnosi tempestiva, valutazione, indagine, risposta e comunicazione, laddove, infine, con *'readiness'* si fa riferimento alla capacità di rispondere in modo celere ed efficace alle emergenze/disastri mettendo in pratica le azioni messe a punto nella *'preparedness'*⁴⁶. Oltre ai Rsi-2005, la WHO pubblica periodicamente diversi atti nella forma di *technical guidance, situation reports*, linee guida e programmi di azione, comunicati stampa con dati e informazioni attendibili, raccomandazioni e dichiarazioni del Direttore generale⁴⁷, aggiornati in maniera regolare, che consistono in atti non vincolanti diretti a orientare la condotta degli Stati membri e dei privati. Dalla fine del 20° secolo, da un lato, il fatto che i contributi volontari (sia pubblici, sia privati), che costituiscono la più gran parte dei fondi, sono vincolati alla linea di azione e ricerca indicata di volta in volta dai donatori, imbrigliando quindi l'autonomia della *governance* strategica della WHO, e, dall'altro, l'ascesa di nuovi attori impegnati nella salute globale come l'IBRD, la *Bill & Melinda Gates Foundation*, l'*United States President's Emergency Plan For AIDS Relief* e una pletera di altre *partnership* private, nonché la ridotta autonomia tecnica dell'Organizzazione, hanno indebolito il ruolo della WHO quale coordinatore e *leader* politico per la salute globale⁴⁸.

L'altra Agenzia specializzata è la FAO, organizzazione che guida l'azione delle Nazioni unite per tutelare la filiera agroalimentare e prevenire le malattie da cibo contaminato nonché per sconfiggere la fame⁴⁹. La FAO, concepita in origine come centro di studio e di documentazione, ha attraversato a partire dalla seconda metà degli anni '70 una crisi di adattamento, provocata dall'emergere delle priorità dello sviluppo e del nuovo ordine economico internazionale, da cui è scaturita una fase definita di 'rifondazione', durante la quale l'Organizzazione ha riformulato i suoi obiettivi e ampliato la gamma degli strumenti a sua disposizione per contribuire all'eliminazione della fame e della malnutrizione nel mondo⁵⁰. Oggi, infatti, la FAO supporta i governi e le agenzie per lo sviluppo nel coordina-

⁴⁶ Cfr. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Glossary of health emergency and disaster risk management terminology*, 2020, consultabile all'indirizzo web: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331716>.

⁴⁷ Tutti questi documenti sono consultabili nel sito web dell'Organizzazione, ossia: <https://www.who.int/>.

⁴⁸ Sulla tenuta e le criticità della WHO, sia consentito il rinvio a: A. LATINO, *L'Organizzazione Mondiale della Sanità alla prova del CoViD-19: mala gestio o capro espiatorio?*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, anno XX, Fascicolo 3, 2020, p. 1 ss.

⁴⁹ La FAO è stata formalmente istituita il 16 ottobre 1945 in Québec, quando ne venne approvato lo Statuto, elaborato dalla commissione provvisoria istituita dopo la Conferenza delle Nazioni unite voluta dal presidente Roosevelt nel 1943 a Hot Springs, in Virginia: cfr. UNITED NATIONS, *Conference on Food and Agriculture, Hot Springs, Virginia, May 10-June 3 1943, Final Act and Section Reports*, Washington 1943. L'Organizzazione conta oggi 195 membri (194 Stati e l'Unione europea) oltre a due membri associati (i.e. Isole Faroe e Tokelau). È governata da una conferenza biennale, in cui ogni membro ha un proprio rappresentante, che elegge un consiglio esecutivo di 49 membri.

⁵⁰ S. MARCHISIO, A. DI BLASE, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura*, Milano 1992.

mento delle loro attività per migliorare e sviluppare l'agricoltura, la silvicoltura, la pesca, la terra e le risorse idriche. Inoltre, svolge attività di ricerca, fornisce assistenza tecnica a progetti, gestisce programmi di istruzione e formazione e raccoglie dati sulla produzione e sullo sviluppo del settore rurale. Dal punto di vista normativo, la FAO definisce norme e *standards* internazionali, come ad esempio il Codice di condotta per la pesca responsabile, volto a garantire una gestione che protegga le risorse marine⁵¹, promuove convenzioni internazionali (*ex art. XIV* del suo Statuto) quali *inter alia* la Convenzione di Rotterdam sulla procedura di consenso informato per i prodotti chimici pericolosi e i pesticidi nel commercio internazionale e il Trattato sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, che delinea i principi per garantire che le future generazioni abbiano accesso alle risorse genetiche e che tutti ne condividano i vantaggi, ovvero, in *partnership* con altri enti, formula linee guida e codici di buone pratiche, standardizzate a livello internazionale, quali il *Codex Alimentarius* che contribuisce al miglioramento della sicurezza, qualità e correttezza del commercio mondiale di alimenti, *Codex* che la FAO gestisce congiuntamente alla WHO⁵². In particolare, la Convenzione di Rotterdam ha l'obiettivo di promuovere responsabilità condivise in relazione all'importazione di sostanze chimiche pericolose, attraverso lo scambio di informazioni e il triplice invito in capo agli esportatori di sostanze chimiche pericolose di utilizzare un'etichettatura adeguata, includere indicazioni sulla manipolazione sicura e informare gli acquirenti di eventuali restrizioni o divieti noti. Gli Stati parte possono decidere se consentire o vietare l'importazione delle sostanze chimiche elencate nella Convenzione e i Paesi esportatori sono obbligati a garantire che i produttori all'interno della loro giurisdizione si conformino a quanto prescritto dalla Convenzione. Nel 2012, i Segretariati della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento del 1989 e della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti del 2001, nonché l'UNEP, parte del Segretariato della Convenzione di Rotterdam, si sono fusi in un unico Segretariato con una struttura a matrice al servizio delle tre Convenzioni⁵³. Dunque, quantomeno dal punto di vista meramente operativo, si può ritenere che l'approccio a questo specifico segmento risponda proprio a una visione olistica e di reciproca interazione, posto che, inoltre, le tre Convenzioni sono dinamicamente monitorate e aggiornate tramite Conferenze delle Parti nell'ambito delle loro decisioni congiunte sulle rispettive sinergie. Viceversa, l'*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, approvato durante la Conferenza della FAO tenutasi a Roma nel 2001, il cui fulcro è il sistema multilaterale di accesso e di ripartizione dei vantaggi che disciplina l'accesso semplificato alle grandi rac-

⁵¹ FAO, *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, Rome, 1995, reperibile al sito web <https://www.fao.org/documents/card/en/c/f0ec15e7-2543-5f99-bc9e-0c930688dd90/>.

⁵² L'insieme degli *standards*, *guidelines* e *codes of practice* adottati dalla *Codex Alimentarius Commission* che compongono il c.d. *Food Codex* si leggono all'indirizzo web: <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>.

⁵³ Cfr. <http://www.pic.int/>.

colte internazionali di sementi e l'accesso alle raccolte nazionali dei Paesi membri per 64 piante coltivate (la cui sommatoria costituisce circa l'80% della base alimentare vegetale), nonché la ripartizione dei vantaggi derivanti dal loro utilizzo, può essere indicato come sistema che presenta numerose criticità in quanto, sebbene le aziende produttrici di sementi sono chiamate a rimettere nel sistema una parte degli utili che ricavano dall'utilizzo commerciale di queste risorse in un Fondo *ad hoc*, a favore soprattutto degli agricoltori/delle agricoltrici dei Paesi del Sud del mondo, purtuttavia vanno segnalate alcune debolezze sistemiche quali l'omissione di molteplici raccolte di risorse genetiche che non vi sono ancora state integrate, la mancanza di controllo sui brevetti rilasciati illecitamente e l'estrema riluttanza (quando non proprio un rifiuto *de facto*) di effettuare i prescritti versamenti obbligatori nel Fondo⁵⁴.

Se le Convenzioni rappresentano un strumento di *hard law par excellence*, la cui vincolatività è però subordinata alla manifestazione di volontà, espressa solitamente tramite ratifica, degli Stati che di tali Trattati vogliono diventare parti, impegnandosi a rispettarne il contenuto, sicché *ratione personarum* sprigionano i loro effetti giuridici esclusivamente nei confronti di chi tale volontà abbia formulato, altri strumenti sono inquadrabili nel novero del *soft law*, perché consistono in raccomandazioni la cui applicazione concreta è rimessa all'arbitrio degli Stati membri. A ogni buon conto, prendendo a mo' d'esempio gli standard del *Codex Alimentarius*, questi, da un lato, sono utilizzati frequentemente come base per la legislazione sanitaria in vari Paesi; dall'altro, sono richiamati più volte nel quadro dell'Accordo della *World Trade Organization* (WTO) sulle misure sanitarie e fitosanitarie (*Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement*), sicché, a mio avviso, possono considerarsi assurti a rango consuetudinario, data la loro cristallizzazione e diffusione.

Per quel che concerne la WOH, precedentemente, come già accennato, *Office International des Epizooties*, si tratta di un'organizzazione intergovernativa che coordina, sostiene e promuove il controllo delle malattie degli animali, con l'obiettivo principale di monitorare e gestire le malattie epizootiche e quindi prevenirne la diffusione. Gli ulteriori scopi fanno tutti perno intorno a questo fulcro: consistono infatti nel garantire la trasparenza, supportare l'informazione scientifica, accrescere la solidarietà internazionale, sostenere sicurezza sanitaria, promuovere i servizi veterinari, la sicurezza e il benessere degli animali. A differenza della WHO e della FAO, la WOH non è un'Agenzia specializzata delle Nazioni unite, Organizzazione rispetto alla quale ha una netta autonomia istituzionale e finanziaria, ma intrattiene rapporti particolarmente intensi e formalizzati con la WTO, in quanto suo Ente di riferimento dotato di *status* di osservatore fin dall'Accordo di Marrakesh, istitutivo della WTO, per l'applicazione

⁵⁴ D. PILLING, J. BÉLANGER, I. HOFFMANN, *Declining biodiversity for food and agriculture needs urgent global action*, in *Nature Food*, 1, 2020, p. 144 ff.; C. LAWSON, M. ROURKE, F. HUMPHRIES, *Information as the latest site of conflict in the ongoing contests about access to and sharing the benefits from exploiting genetic resources*, in *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, 2020, p. 7 ff.; A. LATINO, *Dalla cura del profitto al profitto della cura: l'Access and Benefit – Sharing delle risorse genetiche nel Protocollo di Nagoya*, in M.P. PATERNÒ (a cura di), *Cura dell'Altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Napoli, 2017, p. 215 ss.

del già menzionato *Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, oltre mantenere relazioni permanenti con altre 45 organizzazioni internazionali e regionali, anche attraverso i propri uffici regionali e subregionali presenti in ogni continente. Dal punto di vista normativo, la WOH, guidata da un Comitato composto dai delegati dei suoi 182 membri, elabora *standards* di condotta⁵⁵, manuali diagnostici⁵⁶, *guidelines* su temi specifici⁵⁷, oltre a suggerire strategie globali finalizzate di volta in volta al perseguimento di determinati obiettivi⁵⁸, nonché a coordinare l'azione contro la resistenza antimicrobica⁵⁹.

L'ultimo protagonista del *Tripartite* +, come più volte ricordato, è l'UNEP, che, fin dal 1972 è responsabile del coordinamento delle risposte alle questioni ambientali all'interno del sistema delle Nazioni unite, ed è guidato dall'Assemblea delle NU per l'ambiente, organo istituito nel 2012 in sostituzione del Consiglio direttivo, che attualmente conta 193 membri e si riunisce ogni due anni. Per ottemperare al suo mandato, che consiste nello sviluppare soluzioni su un'ampia gamma di questioni, compresi i cambiamenti climatici, la gestione degli ecosistemi marini e terrestri, istanze tutte affrontate con la lente prospettiva della *green economy*, l'UNEP contribuisce alla elaborazione di accordi internazionali in materia ambientale. Inoltre, è membro dell'*United Nations Sustainable Development Group*⁶⁰, come peraltro la WHO e la FAO (ma non la WOH), e ospita i segretariati di numerosi accordi ambientali multilaterali e organismi di ricerca, tra cui la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzio-

⁵⁵ Si vedano ad esempio il *Terrestrial Animal Health Code* la cui prima edizione risale al 1968 (<https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-code-online-access/>) e l'*Aquatic Animal Health Code* elaborato nel 1995 (<https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/aquatic-code-online-access/>), oltre ai molteplici strumenti volti alla standardizzazione internazionale delle procedure di produzione alimentare e delle misure di sicurezza: l'insieme di tali misure, volte a garantire la salubrità degli alimenti 'farm to fork' si leggono all'indirizzo web: <https://www.woah.org/en/what-we-do/global-initiatives/food-safety/>.

⁵⁶ Cfr. *inter alia* il *Manual of Diagnostic Tests and vaccines for Terrestrial Animals* pubblicato per la prima volta nel 1989 e rivisto da ultimo a giugno del 2022 (<https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-manual-online-access/>), il *Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals* che ha visto la luce nel 1995, anch'esso aggiornato a giugno 2022 (<https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/aquatic-manual-online-access/>).

⁵⁷ Ad esempio, in tema di *Strengthening Global Biological Security*, cfr. *Proceedings of the first OIE Global Conference on Biological Threat Reduction*, 2017.

⁵⁸ Come, ad esempio, il controllo/l'eradicazione di alcune malattie – dopo il successo del debellamento della peste bovina nel 2011, prima malattia animale eliminata del tutto dal mondo – quali la peste suina africana, la tubercolosi bovina, l'afta epizootica, la peste dei piccoli ruminanti, la rabbia, ovvero i documenti finalizzati alla *Biological Threat Reduction Strategy* (<https://www.woah.org/en/what-we-do/global-initiatives/biological-threat-reduction/>).

⁵⁹ Posto che definiscano gli «antimicrobial agents (...) a global public good»: *The OIE Strategy on Antimicrobial Resistance and the Prudent Use of Antimicrobials*, November 2016, <https://www.woah.org/app/uploads/2021/03/en-oie-amrstrategy.pdf>.

⁶⁰ L'*United Nations Sustainable Development Group*, nato nel 2018 sulle ceneri dell'*United Nations Development Group*, è un organo sussidiario delle Nazioni unite che raggruppa 36 Fondi, Programmi, Agenzie specializzate, Dipartimenti e Uffici dell'Organizzazione e ha come principale obiettivo il perseguimento dei *Sustainable Development Goals 2030*: cfr il sito ufficiale <https://unsdg.un.org/>.

ne⁶¹, la Convenzione sulle specie migratorie⁶², la Convenzione sulla diversità biologica⁶³, la Convenzione di Minamata sul mercurio⁶⁴. Particolarmente rilevante è il contributo che l'UNEP, unitamente all'Organizzazione meteorologica mondiale⁶⁵, ha dato nella creazione dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)⁶⁶, oltre a essere una agenzia esecutiva del Fondo mondiale per l'ambiente⁶⁷ e del Fondo multilaterale per l'attuazione del Protocollo di Montreal⁶⁸.

⁶¹ La *Convention on International Trade of Endangered Species* (CITES) firmata a Washington nel 1973, ed entrata in vigore nel 1975, annovera nelle sue 184 Parti anche l'Unione europea. Gli elenchi ufficiali delle specie protette, denominate *specimen*, sono periodicamente aggiornati e catalogano le specie protette in senso stretto (per le quali ogni commercio è proibito e l'uso può essere concesso solo in circostanze eccezionali), le specie soggette a controllo (il cui commercio deve essere compatibile con la loro sopravvivenza ed è soggetto ad autorizzazione tramite certificato CITES) nonché le specie soggette a controllo da parte di singoli Paesi parti (tipicamente per gli Stati che cercano di proteggere particolari specie endemiche). Per approfondimenti cfr. il sito ufficiale: <https://cites.org/eng>. In dottrina si veda da ultimo *ex plurimis* T. WYATT, *Is Cites Protecting Wildlife? Assessing Implementation and Compliance*, London, Routledge, 2021.

⁶² La *Convention on Migratory Species*, c.d. *Bonn Convention*, adottata nel 1979 sotto l'egida dell'UNEP, ha per obiettivo la conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica di tutto il mondo, sulla base dell'assunto che la fauna selvatica richiede un'attenzione speciale per la sua importanza dal punto di vista ambientale, ecologico, genetico, scientifico, ricreativo, culturale, educativo, sociale ed economico. Un quadro generale sulla Convenzione, che annovera 133 Parti, compresa l'Unione europea, si trova all'indirizzo web <https://www.cms.int/>.

⁶³ La *Convention on Biological Diversity*, aperta alla firma in esito al Vertice sulla Terra del 1992 a Rio de Janeiro, conta oggi 193 Parti. Il testo si legge all'indirizzo web: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>. Maggiori informazioni si trovano al sito ufficiale: <https://www.cbd.int/convention/>.

⁶⁴ La *Minamata Convention on Mercury* è un trattato il cui obiettivo è proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni antropogenetiche e dai rilasci di mercurio e di suoi composti. La Convenzione è il risultato di tre anni di riunioni e negoziati, al termine dei quali il testo è stato approvato dal V Comitato intergovernativo il 19 gennaio 2013 presso l'UNEP, sicché è stato adottato e firmato il 10 ottobre dello stesso anno in esito a una conferenza diplomatica tenutasi a Kumamoto, in Giappone. Il testo della Convenzione, che è entrata in vigore nel 2017, e gli approfondimenti su Parti, evoluzione e *decision making process* si trovano alla pagina ufficiale <https://www.mercuryconvention.org/en>

⁶⁵ La *World Meteorological Organization* (WMO) è un'Agenzia specializzata delle Nazioni unite: cfr. il suo sito ufficiale: <https://public.wmo.int/en>.

⁶⁶ L'IPCC, istituito nel 1988, è un ente intergovernativo aperto a tutti i Paesi membri delle Nazioni unite e della WMO, con il compito di esaminare e valutare le più recenti informazioni scientifiche, tecniche e socioeconomiche, importanti per la comprensione e la valutazione dei cambiamenti climatici. Attualmente fanno parte dell'IPCC 195 Stati, i cui governi partecipano al processo di revisione e alle sessioni plenarie, nel cui quadro sono adottate le principali decisioni sui programmi di lavoro dell'IPCC, e dove vengono accettati, approvati e adottati i Rapporti. Ogni Stato Parte ha un proprio *Focal Point* che coordina le attività relative all'IPCC nel proprio Paese. Il suo sito ufficiale si trova all'indirizzo web: <https://www.ipcc.ch/>.

⁶⁷ Istituito nel 1991, il *Global Environmental Facility*, gestisce i finanziamenti per la protezione ambientale a sostegno di progetti legati alla biodiversità, alla lotta contro gli effetti del riscaldamento globale, dell'inquinamento delle acque e del suolo, per la tutela dell'ozonosfera e per il contrasto agli inquinanti organici persistenti, oltre a supportare iniziative di sviluppo sostenibile. Cfr. il sito ufficiale <https://www.thegef.org/>.

⁶⁸ Il *Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol*, consente a un gruppo di Paesi, in particolare in via di sviluppo (definiti 'States art.5' ai sensi del Protocollo), di accedere a un sostegno tecnico-finanziario necessario ai fini dell'attuazione del Protocollo di Montreal, stipulato nel 1987, con l'obiettivo la ricostituzione dello strato di ozono riducendo le sostanze che l'impoveriscono, rinunciandovi infine del tutto. La sua applicazione ha consentito di ridurre tra il 1986 e il 2016 di oltre il 98% per cento la produzione e l'impiego di tali sostanze. Con l'emendamento di Kigali del 2016, le Parti del Protocollo di Montreal lo hanno esteso anche agli idrofluorocarburi nell'intento di ridurre gradualmente la produzione e il consumo in quanto, pur non avendo un effetto deteriorante per lo strato di ozono, hanno un forte potenziale di riscaldamento globale. Dopo uno stallo dovuto alla pandemia da CoViD-19, nel luglio del 2022 gli Stati parte del Fondo hanno deciso di rifinanziarlo per il triennio 2021-2023: cfr. il sito ufficiale <http://www.multilateralfund.org/default.aspx>.

Lo sguardo sui protagonisti del *Tripartite +* e sulla tipologia di atti che essi adottano, sembrano evidenziare come, al netto degli accordi che vincolano gli Stati che espressamente li abbiano ratificati, la più gran parte del potere di incidere sul *One Health Approach* sia marginalizzato in una pletera di strumenti di *soft law*, con l'auspicio che le raccomandazioni ivi suggerite si cristallizzino in norme consuetudinarie, ossia in *hard law*, a fronte dell'ampia adesione volontaria da parte dei membri della comunità internazionale. Questa ricostruzione sembra confermata dal *One Health Joint Plan of Action* lanciato il 17 ottobre 2022⁶⁹, che comprende sei principali linee d'azione: rafforzare la capacità dei Paesi di corroborare i sistemi sanitari nell'ambito di un approccio *One Health*; ridurre i rischi derivanti dall'emergere o dal riemergere di epidemie zoonotiche e pandemie; controllare ed eliminare le zoonosi endemiche, le malattie tropicali trascurate o trasmesse da vettori; temprare la valutazione, la gestione e la comunicazione dei rischi per la sicurezza alimentare; frenare la silenziosa pandemia di resistenza antimicrobica nonché, infine, potenziare l'integrazione dell'ambiente nell'approccio *One Health*.

Il Piano d'azione sembra peraltro porsi su una linea di continuità con il quadro generale tracciato nei *Sustainable Development Goals 2030*: l'idea di fondo è quella di astrarsi da valutazioni di fattibilità e dei risultati su politiche settoriali miopemente nazionali, bensì alla luce della comprensione, accettazione e utilizzo di un più variegato insieme di strumenti transdisciplinari a livello internazionale⁷⁰.

Sotto il profilo dell'ordinamento internazionale una prima concretizzazione dell'idea qui sostenuta, che postula, a fronte della formazione di una pluralità di *global regulatory systems* di natura ibrida – tanto a livello pubblico, quanto a livello privato – di cui il *Tripartite +* rappresenta un'epitome quale vera e propria 'amministrazione globale', cui fa da *pendant* un regime normativo autonomo, corrispondente ad altrettanti sottosistemi sociali di natura originariamente settoriale, può rinvenirsi nel *Financial Intermediary Fund for Pandemic Prevention, Preparedness and Response* (FIF) istituito ufficialmente a settembre 2022⁷¹. Il FIF mira ad aiutare i Paesi a basso e medio reddito a rafforzare la propria capacità nel triplice spettro di attività volte a contrastare le pandemie e a colmare le lacune di capacità esistenti nei settori chiave dei summenzionati Regolamenti sanitari internazionali (Rsi-2005) a livello nazionale, nonché a livello regionale e globale, in coordinamento con gli

⁶⁹ Consultabile al seguente link: <https://www.unep.org/resources/publication/one-health-joint-plan-action-2022-2026>.

⁷⁰ Sul punto si veda M. J. BUTT, Y.-C. CHIANG, K. ZULFIQAR, *The Role of the International Law in Shaping the Governance for Sustainable Development Goals*, in *Journal of Law and Political Sciences*, 2021, Vol. 28, Issue 3, p. 95 ff.; K. QUEENAN *et al.*, *Roadmap to a One Health Agenda 2030*, in *CAB Reviews*, 2017, Vol. 12, No. 14, p. 1 ff.

⁷¹ *Financing Modalities for Pandemic Prevention, Preparedness and Response*, Paper prepared by the World Bank and the World Health Organization for the G20 Joint Finance & Health Task Force, March 29, 2022, consultabile all'indirizzo web <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/16c7e5b734f1d9953f0582c837b11b64-0290032022/original/G20-Paper-on-PPR-Financing-Modalities.pdf>.

strumenti approvati a livello internazionale, coerenti con il *One Health Approach*⁷². L'IBRD funge da fiduciaria del FIF, progettato per riflettere una *governance* inclusiva ed efficace, dotato di modalità operative con *standards* elevati di trasparenza e *accountability*, e ne ospita il segretariato, benché la *leadership* tecnica faccia capo alla WHO.

La ricostruzione degli strumenti adottati dal *Tripartite* + quali (prevalentemente) regole di condotta ascrivibili al *soft law* che, in linea di principio, non sono dotate *in sé* di forza vincolante ma che, nondimeno, possono produrre differenti effetti pratici, consente di ricorrere a forme di intervento meno invasive che, proprio per l'alto indice di adesione e conformazione spontanea, tendono, in linea prospettica, a far rientrare i principî ivi sanciti nel novero delle fonti consuetudinarie di matrice internazionale⁷³. Di tal guisa, quanto da essi indicato, sulla base di un *trait d'union* rinvenibile nei medesimi valori presenti nella *ratio* delle molteplicità delle fonti, beneficerebbe, nell'ordinamento italiano, della copertura costituzionale *ex art.* 10⁷⁴.

A mio avviso, proprio la diffusa percezione nella comunità internazionale della sommatoria degli elementi della *diuturnitas* e dell'*opinio iuris ac sive necessitatis* nei principî volti a regolare l'impatto umano sugli habitat terrestri, costituisce a un tempo il punto di approdo e di partenza dei recenti emendamenti costituzionali⁷⁵. Da un lato, si è aggiunto un terzo inciso all'art. 9 in cui si sancisce oggi che «la Repubblica (...) tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche* nell'interesse delle generazioni future; le leggi dello Stato regoleranno le forme di protezione degli animali»⁷⁶, e, dall'altro, si è modificato l'art.

⁷² Maggiori informazioni sono reperibili nel sito del Fondo: <https://www.worldbank.org/en/programs/financial-intermediary-fund-for-pandemic-prevention-preparedness-and-response-ppr-fif>.

⁷³ In tema di principî ambientali nell'ordinamento internazionale si vedano *ex plurimis* L. BOISSON DE CHAZOURNES, S. MAIJEAN DU BOIS, *Principes de Droit International de l'Environnement*, in *Jurisclasseur Environnement et Développement Durable*, 2016, Fasc. 2010, p. 1 ss.; T. FAJARDO, *Environmental law principles and general principles of international law*, in L. KRÄMER & E. ORLANDO (Eds.), *Principles of environmental law, Elgar Encyclopedia of environmental law*, Cheltenham, 2018, Vol. VI, p. 38 ff.

⁷⁴ Ovviamente, per quel che concerne i trattati internazionali, a cui *passim* si è fatto riferimento, di cui l'Italia è parte, la copertura costituzionale sarebbe garantita dall'art. 117 Cost. che ricostruisce gli accordi quali norme interposte in virtù del 'rinvio mobile' alle regole ivi sancite, che impongono obblighi allo Stato italiano, rinvio in forza del quale le stesse vincolerebbero la potestà legislativa interna in quanto tali: indipendentemente, ossia, dalla adozione di appositi atti normativi interni di adattamento.

⁷⁵ V. legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022, approvata in via definitiva dalla Camera quasi all'unanimità (468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti).

⁷⁶ Il corsivo è da me aggiunto al fine di indicare come l'art. 9 Cost. sembri prescrivere, oltre a una responsabilità intergenerazionale, una intragenerazionale. Peraltro, si veda F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2 ss., secondo la quale «l'aspetto decisamente meno convincente è il richiamo 'anche nell'interesse delle future generazioni', in quanto si tratta di «un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica» (p. 4). Sul tema si veda anche L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2022, p. 1 ss. In verità, il riferimento alle generazioni future era stato già sviluppato a partire dalla legge costituzionale n. 1/2012, per implementare una sana gestione delle finanze pubbliche, insieme al correlato principio di 'responsabilità politica' nell'esercizio dei mandati elettivi: A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla respon-*

41 che oggi recita «l’iniziativa economica privata è libera. Non può avvenire in contrasto con l’utilità sociale o quando lede la sicurezza, la libertà, la dignità umana, la salute e l’ambiente. La legge prevede programmi e controlli adeguati, affinché le attività economiche pubbliche e private possano essere indirizzate e coordinate a fini sociali e ambientali»⁷⁷. Com’è ampiamente noto, in effetti, solamente la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, in relazione al riparto di competenze fra Stato e Regioni, ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in tema di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» [art. 117, co. 2 lett. s)], introducendo tali nozioni, posto che la formulazione originaria della Carta non contenesse disposizioni espressamente volte alla loro salvaguardia⁷⁸. Ciò non toglie che la prassi della Consulta, supportata dalla dottrina, non avesse già precedentemente cercato di individuare in altre disposizioni costituzionali una base giuridica per le politiche di tutela ambientale⁷⁹. Inizialmente, la Corte Costituzionale ha fatto riferimento proprio all’art. 9 Cost., che, al secondo comma, individua tra i compiti assegnati alla Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico dello Stato italiano. Con l’emersione delle tematiche ambientali, la nozione di ‘paesaggio’ è stata interpretata estensivamente dalla Corte: da principio che mira a tutelare i beni paesistici da un punto di vista morfologico, culturale e visivo, non già la natura in quanto tale, a ‘valore’ sganciato dalla sua dimensione esclusivamente estetica, sicché, a partire dagli anni ’80, in parallelo con l’istituzione del Ministero per l’ambiente, il paesaggio va inteso in una dimensione costitutiva comunitaria, includendo anche la tutela ambientale⁸⁰. Questa

sabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale, in BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto, 2/2022, p. 115 ss.

⁷⁷ In dottrina si vedano R. BIFULCO, *Primitissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente, in federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 2 ss., Id., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive, in Analisi Giuridica dell’Economia*, 1/2022, p. 7 ss., T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere, in la Rivista “Gruppo di Pisa”*, 3/2022, p. 1 ss. Sembra voler perpetuare una visione che individua il “centro di gravità” della tutela ambientale disposta a livello internazionale (reiterando quindi quello che, secondo quanto fin qui sostenuto, è uno sguardo miope) sulla base dell’assunto che necessariamente *hominum causa omne ius constitutum est*, F. MUCCI, *Dal diritto internazionale alla Costituzione italiana: per una tutela dell’ambiente inevitabilmente antropocentrica ma ecologica, lungimirante e coerente, in Dirittifondamentali.it*, 1/2022, p. 447 ss.

⁷⁸ Va ricordata la sentenza n. 12 del 2009 in cui la Corte Costituzionale, in merito alle nozioni di ‘ambiente’ ed ‘ecosistemi’, ha affermato che «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, far 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». Analoghe riflessioni possono valere in relazione al termine ‘biodiversità’ che, secondo la definizione della Convenzione di Rio sulla diversità biologica, di cui *infra* alla nota 63, deve essere intesa come la variabilità di tutti gli organismi viventi inclusi negli ecosistemi acquatici, terrestri e marini e nei complessi ecologici di cui essi sono parte, sicché la biodiversità, include la diversità a livello genetico, di specie e di ecosistema e si presenta come una nozione differente – seppur connessa – dai concetti di ‘ambiente’ ed ‘ecosistemi’.

⁷⁹ Si veda *ex plurimis* R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente, in Corti supreme e salute*, 2/2019, p. 305 ss.

⁸⁰ Si segnala, a tal proposito, la sentenza n. 641 del 1987, la quale, nell’enucleare i parametri costituzionali di riferimento, delinea anche la concezione dell’ambiente, che sarà poi costantemente confermata, come “bene unitario” e come “valore primario e assoluto”: il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l’ordinamento prende in considerazione; l’ambiente è

interpretazione dell'art. 9 Cost. non riusciva però a coprire ipotesi nelle quali l'esito di attività antropiche, come ad esempio le emissioni di anidride carbonica e di gas nocivi nell'atmosfera, o l'utilizzo di diserbanti agricoli, non concernesse la 'forma del Paese' pur avendo un notevole impatto sull'ambiente. Ciò spiega quindi il riferimento, in tali circostanze, dapprima, all'art. 32 Cost., a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 210/1987, in cui il diritto alla salute è stato declinato come diritto a un ambiente salubre, nonché, in seconda battuta, alla tesi per cui i doveri di solidarietà economica, politica e sociale imposti dall'art. 2 della Costituzione includerebbero anche i doveri di solidarietà ambientale, dando copertura costituzionale a tutti quei casi che esulavano dall'ambito di applicazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione.

Pertanto, la revisione Costituzionale può essere intesa sia come risposta alla necessità di positivizzare quanto già elaborato in via giurisprudenziale dalla Consulta (onde superare i difetti intrinseci del diritto casistico)⁸¹, sia quale soluzione volta a dare una base giuridica *ad hoc* di matrice interna a quanto ampiamente disciplinato tanto nel diritto internazionale, quanto in quello transnazionale⁸². È innegabile, ad esempio, che il riferimento alle generazioni future abbia radici, alquanto risalenti in verità, in strumenti propri dell'ordinamento

protetto come elemento determinativo della qualità della vita; la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto. Si tende (cioè) – per riprendere le affermazioni della quasi coeva sentenza n. 210 del 1987 – «a una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali». Ne deriva che l'ambiente «comprende la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni». Ovviamente, pur essendo l'ambiente un bene materiale unitario, ciascuna delle sue componenti può costituire, anche isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela (ordinanza n. 195 del 1990). Una «unicità complessa», dunque, ben descritta dalla sentenza n. 356 del 1994: «la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici e unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore»: M. BELLOCCI e P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, aprile 2009, in www.cortecostituzionale.it, in specie p. 5.

⁸¹ Si veda ad esempio la sentenza n. 179 del 2019 in cui il Giudice delle leggi fa riferimento a un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo [*di questo si trattava, in quel giudizio, ndr.*] quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale».

⁸² In tal senso la sentenza n. 71 del 2020: «in questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio [sicché] la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale», soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio (adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge n. 14 del 2006), secondo la quale «il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni» (dove «il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati», tra i quali, in quel caso, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate). In particolare, nell'ordinamento euro-unitario se già con l'Atto unico europeo del 1986 (specificamente avuto riguardo l'art. 25 che introduce un titolo VII in materia di ambiente al Trattato CEE) gli Stati membri hanno contemplato nei trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione importanti disposizioni, principi, limiti e vincoli circa la produzione giuridica in materia ambientale, impiegati dalla Corte di giustizia dell'Unione quale parametro di legittimità, oggi l'art. 3.3 Trattato

internazionale: basti pensare al Preambolo della Carta delle Nazioni unite in cui la *ratio* dell'Organizzazione viene ricondotta proprio alla necessità di evitare che il flagello della guerra minacci l'esistenza delle 'future generazioni'. Del pari in chiave regionale: se, da un lato, il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita che il godimento dei diritti in essa affermati «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti (...) delle generazioni future»⁸³, dall'altro, non sembra affatto una coincidenza che la reazione dell'Unione europea alla crisi pandemica si sia concretizzata in un pacchetto di misure volte ad aiutare i Paesi membri a cui è stato dato proprio il nome di *Next Generation EU*. Detto in altri termini, la presa di coscienza stimolata sia da fattori *soi-disant* empirici (basti pensare alla pandemia da SARS-CoV-2⁸⁴), sia normativi internazionali *lato sensu*, sembra essere alla base di tali emendamenti - come (prima)⁸⁵ messa a punto della nostra Carta fondamentale rispetto al paradigma di una risposta unitaria e giuridicamente appropriata alle sfide globali in tema di tutela della salute (umana/animale/ambientale)⁸⁶.

di Lisbona sancisce che l'Unione persegue «lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

⁸³ Il testo è reperibile all'indirizzo web: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

⁸⁴ Come efficacemente detto da Massimiliano Sassoli de' Bianchi, docente presso il Centro Leo Apostel for Interdisciplinary Studies della Vrije Universiteit di Bruxelles, «il coronavirus è un *hacker* creato dalla natura per mostrare le vulnerabilità del nostro sistema, prima che collassi completamente», ossia una sorta di *wistleblower* che cerca di metterci in guardia contro il nostro (dissennato) stile di vita (<https://www.braincirclelugano.ch/category/controvirus/page/5/>).

⁸⁵ Manca, ad esempio, la nozione di 'sviluppo sostenibile', nozione sottesa in filigrana a qualsivoglia riferimento alle generazioni future fin dal rapporto 'Our Common Future' della Commissione Brundtland (1987), par. 27, allegato al documento dell'Assemblea Generale delle Nazioni unite A/42/427, *Development and International Cooperation: Environment*, 2 Aug. 1987, p. 8. Sulla 'voracità' di tale concetto si veda R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, in specie p. 109. Su altri aspetti lacunosi della revisione si veda D. AMIRANTE, *La riformetta dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2022, pp. V-XIV. L'Autore è particolarmente critico nei confronti della legge costituzionale n. 1/22, attraverso la quale la Costituzione italiana completa, a suo avviso, con molto ritardo, un processo di adeguamento del nostro ordinamento all'evoluzione del costituzionalismo ambientale, affermatosi su scala mondiale sin dagli anni Novanta del secolo scorso. Se dal punto di vista politico la facilità con cui è stata approvata la legge di revisione (che ha ottenuto in tutte le fasi del procedimento un'ampia maggioranza dei due terzi) dimostra una generalizzata condivisione in merito all'importanza e alla necessità di introdurre norme a tutela dell'ambiente in Costituzione, la sua scarsa incisività e la sua relativa incompletezza sono indicative del ritardo della cultura politica e giuridica italiana nei confronti della dimensione costituzionale dell'ambiente. Il risultato finale è quello di una riforma che merita un giudizio a geometria variabile, a seconda dei punti di vista dai quali la si guarda: se dalla prospettiva italiana rappresenta un importante passo in avanti, soprattutto per le modalità con cui è stata approvata, nel panorama del diritto comparato appare come un modesto e tutto sommato timido contributo al consolidamento di un fenomeno ormai in piena espansione, qual è il costituzionalismo ambientale.

⁸⁶ Secondo Rivera, il percorso che ha portato da ultimo alla modificazione della Costituzione, oltre a strutturarsi nella nutrita giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto all'ambiente la natura di valore costituzionale e nel dialogo con le Carte e i cataloghi internazionali che si sono mossi nel segno della sostenibilità e della transizione verde, introducendo il riferimento alla tutela degli animali, modifica il paradigma assiologico che costituisce il parametro di riferimento per la valutazione della ragionevolezza delle politiche pubbliche: I. RIVERA, *Le tonalità dell'ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2/2022, p. 225 ss.

5. Brevi osservazioni conclusive

In queste note si è cercato di tracciare lo sviluppo diacronico del *One Health Approach*, attraverso – anche – l'analisi degli Enti che ne sono i promotori a livello internazionale, tanto nei loro profili istituzionali (ossia le competenze *ratione personæ et materiæ*), quanto degli strumenti da essi adottati, soprattutto avuto riguardo al loro portato precettivo. Questa indagine ha evidenziato come i rapporti *inter sé* di queste Organizzazioni siano complessi, vuoi per la diversa natura degli Enti coinvolti, vuoi per la loro diversa compagine, vuoi per gli scollamenti/sovrapposizioni delle loro finalità istitutive, vuoi per la panopia di atti che esse elaborano. L'idea di chi scrive è che, al pari degli strumenti sui diritti umani che offrono uno standard minimo giuridicamente vincolante di trattamento degli individui da parte degli Stati, strutturando i discorsi internazionali come una sorta di etica universale positivizzata, *mutatis mutandis*, l'insieme degli atti volti a tutelare le interconnessioni fra persone umane, animali e ambiente, a fronte dell'obiettivo comune *One Health*, nel limitare l'azione degli Stati, pur con diverse *nuances* giuridiche, dà un insieme di criteri funzionale a valutare i risultati. I riferimenti impliciti o espliciti tracciati nel perimetro iscritto da tali strumenti costituiscono (*rectius*: dovrebbero costituire) una sorta di cartina al tornasole per (sud)dividere comportamenti accettabili e inaccettabili. Detto in altri termini, se questi atti, soprattutto quelli più tipici del *soft law* (*guidelines, good practices, raccomandazioni, codici di condotta, etc.*), vengono assunti e sussunti come strumenti viventi, ben possono fungere da supporto sia per l'interpretazione delle convenzioni e degli altri strumenti di *hard law* che si occupino di salute (nella sua triplice accezione: umana, animale e ecosistemica), sia per uno sviluppo in linea con (e guidando) il cambiamento sociale, al fine di fornire tutele adeguate alle società a cui si applicano.

Volendo poi indicare in che direzione dovrebbero continuare a svilupparsi ed evolversi le regole internazionali in un contesto in cui gli esseri umani, intesi come comunità globale, affrontano minacce crescenti legate alle relazioni con gli animali e il mondo naturale in generale, dovrebbero prendersi in considerazione, a mio avviso, una serie di elementi.

In primo luogo, proprio le interconnessioni più volte evidenziate, al netto delle evidenze empiriche, renderebbero quantomeno opportuno un coinvolgimento a livello apicale della Wto nella formulazione, a monte, e nella gestione, a valle, del *One Health Approach*. È indubbio, infatti, che il commercio internazionale sia oggi a un tempo causa efficiente e causa finale dello sviluppo (in)sostenibile, sicché non sembra opportuno limitare la sua voce ai capitoli *Codex Alimentarius* e misure sanitarie e fitosanitarie che non possono essere approcciate idoneamente sotto la lente prospettiva del *One Health* in uno scenario in cui la Wto è del tutto periferica.

In seconda battuta, le nuove istanze del *One Health Approach* dovrebbero più efficacemente tradursi in nuovi protocolli e/o emendamenti di Convenzioni già esistenti che impattano in modo diretto con la gestione delle nuove esigenze/crisi antropogeniche. Ad

esempio, la CITES⁸⁷ vieta il commercio internazionale di pangolini, ma non quello interno. Ebbene, alcuni studi scientifici supportano la ricostruzione in base alla quale il SARS-CoV-2 abbia usato i pangolini, animali molto ricercati per la medicina cinese, come *reservoir*⁸⁸: sembra quindi il caso far fronte queste nuove istanze ed evidenze con una revisione degli strumenti specifici di *hard law* già in essere, posto che una mera interpretazione estensiva, che tenga conto della *ratio* delle Convenzioni, adottata laddove tali documenti prevedano un organo con tali competenze, benché sicuramente più immediata quanto ad applicazione, potrebbe essere rifiutata dagli Stati più direttamente coinvolti in quanto vista come una sorta di ingerenza nel proprio dominio riservato, con il rischio, non del tutto remoto, di dare l'abbrivio a procedure di recesso.

In terzo luogo, occorrerebbe prendere atto delle differenze tra Nord e Sud del mondo, nel rispetto della diversità culturale⁸⁹ nel coniugare le competenze medico/veterinarie/ambientali con quelle economiche/sociali/giuridiche. Ad esempio, fin dalle prime settimane di CoViD-19, da più parti, ivi comprese molteplici autorità sanitarie nazionali e internazionali, si è indicata, quale strada per prevenire nuove pandemie, l'abolizione *tout court* dei *wet market* o quantomeno una più stringente regolamentazione della vendita e della macellazione di carne di animali dal vivo. In linea con questa idea, secondo un'esclusiva dell'agenzia Reuters⁹⁰, l'Unione europea sta spingendo proprio per un accordo globale che includerebbe il divieto dei mercati della fauna selvatica, oltre a introdurre obblighi giuridicamente vincolanti per prevenire e registrare nuovi focolai di virus, abbinati però a incentivi per i Paesi che li segnalino, onde scongiurare che tali Paesi, sulla base di quanto successo con il Sudafrica, immediatamente 'punito' per aver notificato la presenza della variante Omicron di SARS-CoV-2 con limitazioni ai voli e altre misure restrittive, possano essere riluttanti o reticenti nel comunicare eventuali virus o varianti emergenti riscontrati sul proprio territorio. Gli incentivi potrebbero consistere in un supporto immediato, come ad esempio la fornitura di attrezzature mediche da una scorta globale, o anche nell'accesso garantito a medicinali e vaccini sviluppati contro tali nuovi virus, diversamente da quanto accaduto durante la pandemia da CoViD-19 in cui gli Stati più poveri hanno stentato a ottenere rapidamente dispositivi farmaceutici e sanitari, mentre gli Stati più ricchi si sono affrettati ad assicurarsene le forniture⁹¹. Ebbene, questo accordo, laddove effettivamente

⁸⁷ Cfr. *supra* nota 61.

⁸⁸ Un primo articolo scientifico in tal senso è quello di K. XIAO *et al.*, *Isolation of Sars-CoV-2 related coronavirus from Malayan pangolins*, in *Nature*, 2020 July, p. 286 ff.

⁸⁹ Sembra opportuno ricordare che l'articolo 1 della Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale, adottata dalla Conferenza generale dell'*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) nel novembre 2001 afferma che la diversità culturale è «as necessary for humankind as biodiversity is for nature».

⁹⁰ F. GUARASCIO, *Exclusive: EU wants pandemic treaty to ban wildlife markets, reward virus detection – source*, in *Reuters*, February 9, 2022 (<https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/exclusive-eu-wants-pandemic-treaty-ban-wildlife-markets-reward-virus-detection-2022-02-09/>).

⁹¹ Su tale profilo sia consentito il rinvio a A. LATINO, *L'ambigua globalità. Il diritto come medium tra le asimmetriche geografie della salute e l'efficacia planetaria dei brevetti anti-CoViD*, in *Calumet - Intercultural law and humanities review*,

elaborato, si inquadrerebbe nell'alveo della giustapposizione di conseguenze globali contro azioni locali, di abitudini alimentari industrializzate del mondo occidental-capitalista contro pratiche e preferenze dei popoli dei Paesi in via di sviluppo, di consumatori urbani contro popolazioni rurali, riproducendo un paradigma binario in cui viene assegnata di *default* una priorità agli interessi di coloro che, egemoni da un punto di vista economico-sociale, sono lontani dai luoghi di consumo periferici del mondo, facendo gravare su popolazioni già emarginate tanto la colpa, quanto l'onere di risolvere crisi a esse attribuite⁹². E dunque un rischio più che meramente potenziale che dietro l'apparente inclusività del *One Health* si nasconda una visione di fatto focalizzata sulle priorità del Nord globale, a fronte di una mancata rappresentanza degli interessi locali e dei Paesi in via di sviluppo nei forum internazionali, smentendo di fatto l'ottica della solidarietà intragenerazionale, quale principio emergente del diritto internazionale, in linea peraltro con la recente censurata riforma della nostra Costituzione⁹³. Sembra quindi necessario intervenire nel rispetto della diversità culturale, alla luce della complessità del comportamento guidato dai bisogni di sostentamento, senza parametrarsi in modo dogmatico sulla nozione di progresso quale sviluppo, modernizzazione e industrializzazione dei mezzi di sussistenza, frutto peraltro di un immaginario evolutivo portato a misconoscere i fallimenti sociali e ambientali di questo modello. A mio avviso, le pratiche, le conoscenze e le voci nel Sud del mondo non vanno marginalizzate ma, al contrario, devono essere incorporate quale paradigma cooperativistico, attraverso uno sforzo maggiore per centrare il locale nel globale, potenziando le collaborazioni tra scienziati sociali, ambientalisti, comunità locali e responsabili politici dando un giusto rilievo alle esigenze delle popolazioni interessate dalle misure ipotizzate dagli esperti occidentali, tenuto conto del fatto che spesso le conseguenze economiche e sociali ricadrebbero su di loro.

In buona sostanza, ritengo che al *One Health* debba fare da contraltare un *One Law* che tenga conto delle responsabilità comuni ma differenziate, posto che in nome della salute globale si chiedano oggi interventi sofisticati e inediti, dal rilevante impatto, a popoli che per decenni o secoli sono stati vittime di gravi malattie quasi del tutto ignorate dai Paesi più ricchi. Occorre dunque commisurare la partecipazione al perseguimento dell'obiettivo condiviso sulla base delle specifiche condizioni sociali e delle capacità finanziarie e infrastrutturali dei singoli Paesi, sì da raggiungere una sostanziale equità della distribuzione dei costi (non esclusivamente economici...) che bilanci i meri criteri formali di eguaglianza tra Stati sovrani. A mo' di sintesi, per dare efficacia al *One Health Approach* occorre coniugare due aspetti che, dall'analisi condotta, appaiono alquanto altalenanti e raramente compresenti sia, a monte, avuto riguardo agli Enti del *Tripartite* +, sia, a valle, negli atti da essi

2021 (21), at <https://calumet-review.com/index.php/it/author/agostina-latinounicam-it/>.

⁹² Si veda l'analisi di W. ZHOU, K. ORRICK, A. LIM, M. DOVE, *Reframing conservation and development perspectives on bushmeat*, in *Environmental Research Letters*, 2021, vol. 17, n. 1, p. 1 ff.

⁹³ Cfr. *supra* nota 76.

adottati: la *ratio* e la *voluntas*. La prima indica la rappresentanza di destinatari, di interessi, di bisogni, di obiettivi che legano in filigrana le (determin)azioni, laddove la seconda si riferisce alle capacità tecniche di realizzare scelte e cambiamenti conformi alle eterogenee visioni della società globale e delle molteplici istanze sottese concretizzandole al fine di realizzare il modello perseguito, portatore (implicito ed esplicito) di valori ritenuti prioritari. È solo dalla sommatoria di questi due elementi che si potrà (ri)costruire una comunanza vera, solida, che, sola, potrà farci evolvere come specie. Solo un approccio integrato che abbini la visione olistica del *One Health* alla capacità di tradurla in azioni concrete (con un ampliamento della platea degli *stakeholders* coinvolti sia a livello decisionale, sia livello di realizzazione) potrà far compiere un salto di qualità nel rapporto uomo-animale-ambiente, dall'incoscienza passiva alla coscienza interrogativa, nella consapevolezza di quanto già preconizzato nello zoo del Bronx⁹⁴ quando, nel 1963, in mezzo alle gabbie del gorilla del Congo e dell'orango del Borneo fu posto uno specchio con sopra una targa che recitava «you are looking at the most dangerous animal in the world» e sotto una didascalia dal seguente tenore: «it alone of all the animals that ever lived can exterminate (and has) entire species of animals. This animal, increasing at a rate of 19,000 every 24 hours, is the only creature that has ever killed off entire species of other animals. Now it has the power to wipe out all life on earth». Il *One Health Approach* chiede dunque a ciascuno di noi di guardare in quello specchio e di agire di conseguenza (a livello globale, nazionale, locale).

⁹⁴ E, in tema di diritti degli animali rinchiusi negli zoo, appare più che opportuno il richiamo alla recente sentenza *Islamabad Wildlife Management Board through its Chairman versus Metropolitan Corporation Islamabad through its Mayor & 4 others*, W.P. No.1155/2019, April 25,2020, in cui la Corte suprema di Islamabad, nel caso dell'elefante *Kaavan* (tra gli altri «inmates» [sic! § 8] dello zoo di Marghazar), ha affermato «without any hesitation» che «animals have legal rights» [sic! § 59], sicché il Presidente della Corte Suprema Athar Minallah ha ritenuto che «pain and suffering of Kaavan must come to an end» [§ 62] e ne ha ordinato il rilascio e il trasferimento in un santuario degli elefanti. Il testo della sentenza si legge all'indirizzo web: <https://www.nonhumanrights.org/content/uploads/Islamabad-High-Court-decision-in-Kaavan-case.pdf>. Per un primo commento in dottrina si vedano S. STUCKI, T. SPARKS, *The Elephant in the (Court)Room: Interdependence of Human and Animal Rights in the Anthropocene*, in *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, June 9, 2020 (disponibile all'indirizzo web: <https://www.ejiltalk.org/the-elephant-in-the-courtroom-interdependence-of-human-and-animal-rights-in-the-anthropocene/>).