

SOMMARIO: 1. Introduzione: verso una nuova consapevolezza? – 2. Il *One Health* nella dimensione degli interessi legittimi fondamentali. – 3. La giurisprudenza della Terza Sezione del Consiglio di Stato sui rapporti tra la tutela della salute umana e la tutela degli animali intesa quale valore autonomo. – 4. L'interpretazione della "Direttiva Habitat" nella giurisprudenza della Quarta Sezione. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione: verso una nuova consapevolezza?

Nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato sembra stia emergendo una sempre maggiore consapevolezza delle connessioni esistenti tra la tutela dell'ambiente e degli animali, da un lato, e quella della salute umana, dall'altro lato. Ciononostante – come suggerisce il punto interrogativo evocativamente posto nel titolo di questo paragrafo introduttivo – non appare affatto pacifico, a mio avviso, che ci si trovi di fronte a una consapevole applicazione del modello del "*One Health*" e, peraltro, mi pare che tale considerazione dimostri di per sé l'importanza di un'occasione di approfondimento come quella rappresentata dal XXII Convegno Nazionale di Diritto Sanitario, che potrebbe contribuire in misura rilevante ad assicurare una maggiore consapevolezza dell'anzidetto modello anche nell'ambito della giurisprudenza amministrativa.

* Lo scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto dall'Autore al XXII Convegno nazionale di Diritto sanitario "Corti supreme e *One Health*. Vent'anni di giurisprudenza" (Alessandria, 21-22 ottobre 2024), organizzato nell'ambito del PRIN "Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria dopo l'emergenza della pandemia" (p.i. prof. Renato Balduzzi).

** Consigliere di Stato.

In ogni caso, anche a prescindere dalla questione che vi sia o meno una consapevole applicazione del modello del *One Health*, mi pare innegabile che nell'ambito della giurisprudenza del Consiglio di Stato stia emergendo un orientamento che esprime una netta linea di tendenza volta a riconoscere l'esistenza di una stretta relazione tra ambiente e salute umana. E, in questo senso, si può dare conto, in particolare, di alcune recenti decisioni delle Sezioni Terza e Quarta, tuttavia, sullo sfondo, l'argomento che stiamo trattando evoca anche il fondamentale tema della c.d. categoria degli "interessi legittimi fondamentali".

2. Il *One Health* nella dimensione degli interessi legittimi fondamentali.

Le considerazioni cui si è fatto cenno a proposito del rapporto tra salute umana e ambiente devono prioritariamente essere collocate – sul piano sistematico – nel più ampio tema della compatibilità tra il potere amministrativo e i diritti fondamentali. Si discute, come è noto, della possibilità di ricondurre alla categoria degli interessi legittimi quelle situazioni soggettive che risultano correlate ai diritti sociali, tra cui si annovera anche il diritto alla salute, che si caratterizzano per il fatto di richiedere una prestazione dell'amministrazione. Secondo un orientamento, infatti, tali situazioni giuridiche soggettive dovrebbero essere qualificate alla stregua di "interessi legittimi fondamentali", in considerazione della rilevanza degli interessi ai quali sono correlati, che aveva giustificato, in passato, la teoria dei diritti fondamentali indegradabili.

Il tema in questione è stato evocato sia nel recente Secondo Congresso Nazionale dei Giudici Amministrativi in occasione dei Cinquant'anni di funzionamento dei T.a.r.¹ sia, poco tempo prima, anche dal Presidente del Consiglio di Stato nella Relazione sull'attività della giustizia amministrativa tenuta il 20 gennaio del 2023.

Come è stato efficacemente osservato, tuttavia, l'aggettivo "fondamentale" non altera la natura giuridica della situazione soggettiva, ma ne evidenzia l'importanza e ha quindi un valore soprattutto assiologico, volto a esprimere l'inerenza degli interessi legittimi in questione rispetto ai diritti fondamentali.

Non si tratta, tuttavia, di una mera questione teorica o classificatoria, poiché potrebbe assumere rilevanza sul piano pratico ove si consideri che l'art. 55, comma 2, cod. proc. amm., con riferimento alla tutela cautelare, preclude la possibilità di subordinare la concessione di una misura cautelare a una cauzione qualora la domanda "*attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale*"².

¹ S. FANTINI, *La tutela dei diritti sociali e degli interessi legittimi fondamentali: la spinta propulsiva dei Tribunali amministrativi regionali*, in corso di pubblicazione in www.giustizia-amministrativa.it.

² In questo senso, cfr. nuovamente S. FANTINI, relazione in corso di pubblicazione.

Se, quindi, si intende riconoscere l'esistenza di siffatta categoria, ritengo che l'elaborazione giurisprudenziale, presente e futura, nell'ambito del riconoscimento della prospettiva del *One Health* e dei temi a esso connessi dovrebbe essere certamente ricondotta alla nozione degli interessi legittimi fondamentali, definita nei termini che precedono e, in tal senso, detta categoria potrebbe acquisire una nuova attualità.

3. La giurisprudenza della Terza Sezione del Consiglio di Stato sui rapporti tra la tutela della salute umana e la tutela degli animali intesa quale valore autonomo

Assume rilievo, nel presente contesto, un primo, recente, orientamento giurisprudenziale della Sezione Terza del Consiglio di Stato del 2024³, che ha riguardato la questione dei provvedimenti adottati dalla A.S.L. di Caserta recanti l'ordine di abbattimento delle bufale affette da brucellosi e dei vitelli nati da capi infetti.

Le pronunce in questione – e, segnatamente, la sentenza n. 1658 del 2024 – risultano particolarmente interessanti rispetto al tema di cui si tratta poiché, muovendo dalla recente riforma dell'art. 9 della Costituzione⁴, hanno riconosciuto la necessità di considerare la salute degli animali come valore autonomo, tutelato in sé e per sé, che deve essere preso in esame dall'amministrazione nell'ambito del giudizio di sintesi dei contrapposti interessi. In questa prospettiva, le anzidette sentenze hanno tenuto conto dei principi di precauzione e di proporzionalità e hanno applicato in modo per certi versi innovativo il principio *tempus regit actum*. In particolare, il Consiglio di Stato ha rammentato che il predetto principio *tempus regit actum* impone di ritenere quanto segue: *“quando un provvedimento amministrativo che non abbia effetti meramente istantanei (finendo per incidere su un sostanziale rapporto di durata), si fonda su di un (unico) presupposto per sua natura “dinamico” (nel caso di specie, destinato ad essere sottoposto a verifica nelle fasi successive alla presentazione di una denuncia che implica necessariamente l'assunzione della qualifica di persona sottoposta ad indagini), il venir meno, successivamente alla sua emanazione, del presupposto che ne ha consentito l'adozione, rifluisce – secondo un'applicazione non formalistica del principio tempus regit actum, funzionale all'effettività e alla tempestività della tutela di annullamento – sulla originaria legittimità del provvedimento stesso, non trattandosi di illegittimità sopravvenuta ma piuttosto di illegittimità successivamente ac-*

³ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, sentenze n. 1658, n. 2240, n. 2243, n. 5019 e n. 7226 del 2024.

⁴ L'art. 1, comma 1, della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, ha così modificato l'art. 9 della Costituzione: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

certata, posto che essa ha riguardo alla sussistenza ab origine del presupposto per l'esercizio del potere (il quale, a sua volta, essendo appunto un presupposto "dinamico", implica necessariamente la successiva verifica del reale valore prognostico ed inferenziale del dato assunto inizialmente solo nella sua dimensione formale)"⁵.

Ferma la considerazione che precede, il Collegio ha sottolineato – ed è questa una delle parti più rilevanti della pronuncia per quanto interessa in questa sede – la sussistenza di un'evidente sproporzione tra la tutela dell'interesse pubblico, da un lato, e, dall'altro lato, il sacrificio imposto non solo al soggetto privato che subisce un pregiudizio di natura economica, bensì anche *"al bene costituzionalmente protetto della vita degli animali"*.

Sotto questo profilo, l'anzidetta sproporzione configura sia una possibile figura sintomatica dell'eccesso di potere, sia una diretta violazione di legge, dal momento che l'art. 1, primo comma, della l. n. 241 del 1990, come è noto, ha prescritto che l'attività amministrativa è retta dai principi dell'ordinamento comunitario, con la conseguenza che il principio di proporzionalità, proprio in quanto principio derivante dall'ordinamento comunitario, informa tutta l'attività amministrativa di diritto interno, a prescindere che si tratti o meno di materie riconducibili alla competenza comunitaria.

Nella vicenda concreta posta all'esame della Terza Sezione, in particolare, ha assunto decisiva rilevanza il profilo della carente attività istruttoria dell'amministrazione, avuto riguardo alla necessità e adeguatezza della scelta di pervenire all'adozione della misura di radicale abbattimento dei capi di bestiame.

Sul punto, è anche interessante notare come, ad avviso del Collegio, il profilo appena evidenziato a proposito della carenza di istruttoria non possa essere superato neppure facendo applicazione del principio di precauzione. In questo senso, infatti, assume rilievo la circostanza che il principio di precauzione si rivolge al legislatore *"non potendo l'amministrazione aggiungere cautele ulteriori a quelle normativamente previste, pena la trasformazione del principio in una fonte inesauribile di poteri impliciti"*⁶.

Ma anche con riferimento al rapporto tra precauzione e proporzionalità risulta centrale il richiamo alla rilevanza della tutela degli animali garantita nel contesto del novellato art. 9 della Costituzione, dal momento che la sentenza ha sottolineato espressamente come nel corso del giudizio la difesa dell'amministrazione, nel rappresentare la propria tesi a proposito del bilanciamento tra contrapposti interessi, abbia errato nella parte in cui ha ritenuto di poter individuare, quale valore antagonista rispetto alla tutela della salute umana, il solo interesse economico, omettendo del tutto di considerare nell'anzidetta comparazione il *"rilievo giuridico-costituzionale della tutela degli animali"*, che deve viceversa essere considerato un *"valore fondamentale in re ipsa"*.

⁵ Cons. Stato, Sez. II, ord. n. 4199 del 2023.

⁶ Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 1658 del 2024.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha messo dunque un chiaro punto fermo, avendo precisato che non è possibile ridurre il giudizio in questione a prospettive meramente patrimonialistiche, che, come tali, finiscono per sacrificare in via di principio il valore della vita degli animali, senza un'adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti.

Tale valore, infatti, deve necessariamente essere considerato nella sua autonoma dimensione e, conseguentemente, l'amministrazione ne deve tenere conto nella valutazione comparativa con il bene della salute pubblica, poiché siffatta valutazione non può essere limitata alla considerazione degli interessi economici, i quali sono suscettibili, per definizione, di essere ristorati.

Un'ultima interessante considerazione che merita di essere sottolineata riguarda la concezione della tutela degli animali che, nella prospettiva successiva alla riforma costituzionale, devono essere intesi non come meri componenti dell'ambiente, dell'ecosistema o della fauna che forma nel suo complesso la biodiversità, bensì come diretti destinatari di un obbligo di tutela da parte del legislatore.

Da questa autonoma collocazione prospettica della tutela degli animali, la Terza Sezione del Consiglio di Stato ritiene di poter desumere, in modo del tutto condivisibile, la necessità di optare per un'interpretazione delle fonti primarie e subprimarie che sia orientata all'esigenza di *“non vanificarne il significato normativo”*, con la conseguenza che, anche nell'esercizio del potere tecnico-discrezionale dell'amministrazione, vi deve essere un ponderato bilanciamento tra precauzione e proporzionalità, tenendo conto, nell'ambito della predetta valutazione, dell'autonomo valore che la Costituzione assegna alla tutela della vita degli animali in quanto tale.

Alla luce delle considerazioni che precedono si può dunque concludere che all'orientamento del Consiglio di Stato appena richiamato – e, in particolare, alla sentenza n. 1658 del 2024 – deve essere riconosciuto l'indubbio merito di aver collocato la tutela degli animali nella giusta prospettiva costituzionale, conforme alla riforma dell'art. 9 Cost., quale valore autonomo in sé e per sé considerato e non, quindi – lo si ribadisce – quale mera componente di un bene giuridico più generale quale l'ambiente o l'ecosistema, traendone conseguentemente l'affermazione di principio secondo cui tale autonomo valore deve entrare nella complessiva valutazione dell'amministrazione.

Deve, tuttavia, essere rimarcato – al fine di evitare possibili equivoci – come, nel caso di specie, il provvedimento della A.S.L. sia stato annullato per difetto di istruttoria. Ne consegue, evidentemente, che sarebbe errato attribuire alla sentenza in argomento qualsiasi significato ulteriore rispetto a quello che è stato sopra indicato e, in particolare, sarebbe senza dubbio errato leggersi un'affermazione di principio che ipotizzi in via generale la prevalenza della tutela degli animali rispetto a forme di prevenzione a beneficio della tutela della salute umana. Ben diversamente, infatti, la sentenza si è limitata ad affermare la necessità di una valutazione comparativa complessiva, nonché di un'adeguata istruttoria e di una congrua motivazione.

Tuttavia, nonostante i profili di novità che – indubbiamente – possono essere colti nell'orientamento in questione, penso che non vi si possa ancora leggere un riconoscimento, neppure implicito, della prospettiva del *“One Health”*.

4. L'interpretazione della "Direttiva Habitat" e della VIS nella giurisprudenza della Quarta Sezione

Nella recente giurisprudenza della Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha trovato ampia applicazione la direttiva Habitat, in un contesto in cui, tuttavia, non risulta esplicitato in modo inequivoco il collegamento esistente tra ambiente e salute, collegamento che rimane dunque sullo sfondo, spesso anche per ragioni di ordine squisitamente processuale, poiché non risulta di regola necessario puntualizzare il predetto collegamento. Tuttavia, esso, indubbiamente, sussiste e, a questo proposito, viene in rilievo la fondamentale importanza della tutela della biodiversità, che appare strettamente correlata, in particolare, allo sviluppo delle pandemie. Si è infatti notato come le epidemie e le pandemie si diffondano più velocemente e con maggiore intensità lesiva nei contesti in cui la biodiversità è stata significativamente compromessa. Conseguentemente, risulta evidente come la conservazione degli habitat, alla quale mira la direttiva in questione, abbia proprio come scopo principale quello di assicurare la tutela della biodiversità e, in tal modo, appare suscettibile di contribuire alla tutela della salute umana e animale, così dando un apporto non irrilevante all'attuazione al modello del "One Health".

Tra le più recenti pronunce che hanno fatto applicazione della direttiva, si può menzionare il caso del Monte Terminillo⁷ nel cui ambito la Sezione ha affermato la compatibilità degli interventi sugli impianti di risalita con la tutela dell'orso marsicano, tenuto conto dell'adozione di adeguate misure di mitigazione.

Inoltre, si può richiamare altresì la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3945 del 2024, relativa al Lago di Vico, ove, da un lato, è stato ribadito il potere tecnico-discrezionale dell'amministrazione nell'adozione di misure idonee per la tutela degli habitat naturali e, dall'altro lato, si è affermato l'obbligo di esercizio del potere amministrativo in relazione all'adozione delle misure necessarie a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di tutela previsti dalla normativa. In particolare, nella sentenza, si evidenzia come la logica preventiva tipica delle misure in materia ambientale (e in particolare dell'art. 6 paragrafo 2 della direttiva 92/43 CEE) imponga non solo di evitare il deterioramento degli habitat mediante azioni anticipatorie, ma altresì attraverso l'attuazione di misure "anticicliche" in grado di arrestare il processo di deterioramento.

Considerato il fine ultimo della disciplina ambientale, ossia la tutela degli esseri viventi e l'integrità dell'esistenza degli esseri umani, l'amministrazione è dunque tenuta a esercitare i poteri previsti raggiungendo i risultati di tutela e protezione attesi. In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che "l'obbligo di intervenire attivamente, con le opportune misure di prevenzione e/o di ripristino [...] non può attendere che si verifichi (o che si aggravi) il degrado, anzi deve prevenire attivamente il deterioramento (ulteriore) delle caratteristiche

⁷ Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 9441 del 2024.

ecologiche del sito al di sotto del livello riscontrato al momento della designazione, con misure “opportune”, termine da intendersi nel significato di “effettive”, “efficaci”, “adeguate”, e pertanto non solo conservative, ma di intervento positivo, con effetti misurabili”.

In sintesi, le misure devono essere efficaci, adeguate e misurabili, con l'obiettivo di fermare il degrado e, se necessario, invertire gli effetti dei danni in corso, attraverso interventi attivi e positivi.

Un ulteriore approfondimento a proposito del rapporto tra tutela dell'ambiente e della salute emerge altresì nella giurisprudenza della Sezione Quarta in tema di VIS.

In particolare, in una recente pronuncia⁸, la Sezione ha ritenuto che le censure volte a contestare, da un lato, la legittimità della VIS e, dall'altro lato, il parere reso dall'Istituto Superiore di Sanità, fossero infondate, poiché ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, la Valutazione d'impatto sanitario è caratterizzata da una natura di tipo previsionale ed *ex ante* riferita ai potenziali effetti per la salute umana in relazione all'attività di determinati impianti. In quel particolare caso, inoltre, il decreto impugnato aveva richiamato espressamente le prescrizioni e le condizioni indicate nell'ambito del parere dell'Istituto superiore di sanità, con la conseguente necessità che le stesse vengano rispettate sia in fase di realizzazione sia in fase di esercizio dell'impianto in questione.

Il sindacato si concentra, dunque, sulla discrezionalità ed è senza dubbio devoluto alla cognizione del giudice amministrativo.

La giurisdizione ordinaria, per contro, è stata recentemente declinata in un caso posto all'attenzione del Tribunale di Roma⁹, nel c.d. “*giudizio universale*” (Trib. Roma 26 febbraio 2024 n. 3552), avviato dinanzi al giudice ordinario e conclusosi con la declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione.

In particolare, il Tribunale ha affermato che *“l'interesse di cui si invoca la tutela risarcitoria ex art. 2043 e 2051 c.c. non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico – che comportano valutazioni discrezionali di ordine socio-economico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana – rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio. Con l'azione civile proposta gli attori chiedono nella sostanza al Tribunale di annullare i provvedimenti anche normativi di carattere primario e secondario (come illustrati dalla Difesa erariale nelle pp. 11 e ss. della comparsa di costituzione ed evincibili dalla documentazione depositata in data 15.03.2022), che costituiscono attuazione delle scelte politiche del legislatore e del governo per il raggiungimento degli obiettivi assunti a livello internazionale ed europeo (nel breve e lungo periodo) in*

⁸ Cons. Stato, Sez. IV, n. 3204 del 2024.

⁹ Trib. Roma, 26 febbraio 2024, n. 3552.

violazione di un principio cardine dell'ordinamento rappresentato dal principio di separazione dei poteri".

Diversamente, invece, la domanda proposta davanti al giudice amministrativo nella già menzionata vicenda relativa al Lago di Vico¹⁰ è stata introdotta come azione avverso il silenzio e il successivo giudizio di ottemperanza si è rivelato efficace in termini di effettività della tutela.

Infatti, da un lato, attraverso il giudizio di ottemperanza il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione, adottando le misure idonee a salvaguardare la salute umana e, dall'altro, non si pongono neppure profili di incompatibilità con il principio di separazione dei poteri, in quanto l'amministrazione conserva la prerogativa di adottare le misure che ritiene idonee alla tutela della salute, con l'unico limite – questo sì oggetto di valutazione e giudizio da parte del giudice amministrativo – del rispetto dell'effettività della tutela.

5. Alcune considerazioni conclusive: profili di rilevanza pratica con particolare riguardo al sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa

Da quanto si è fin qui sinteticamente illustrato, ritengo si debbano trarre alcune conclusioni che, necessariamente, non possono essere ritenute definitive, trattandosi di una materia in continua evoluzione, specie alla luce della nuova sensibilità che sta rapidamente maturando sul tema in questione.

Come anticipato nella parte introduttiva, in ogni caso, non mi pare che si possa sostenere che nella giurisprudenza del Consiglio di Stato vi sia – ad oggi – un'applicazione consapevole del modello del “*One Health*”, tuttavia mi pare che sia consentito affermare che si è in presenza di una progressiva presa di coscienza, forse non ancora del tutto esplicita, degli stretti rapporti esistenti tra l'ambiente, la tutela degli animali e la salute umana ed è inoltre molto rilevante che vi sia un concreto riconoscimento dell'autonomo valore che nel novellato art. 9 della Costituzione assume la tutela degli animali.

Tuttavia, il percorso è senza dubbio ancora in evoluzione e il primo passaggio che dovrebbe essere compiuto riguarda, a mio avviso, il riconoscimento dello stretto nesso tra animali, ambiente, biodiversità e salute globale.

Ritengo, infatti, che una più matura percezione di questa intrinseca connessione non abbia una valenza meramente teorica, poiché si rifletterà necessariamente anche sulla pervasività e sull'intensità del sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio della discrezionalità dell'amministrazione, con particolare riguardo alla completezza dell'istruttoria e all'adeguatezza della motivazione, secondo il modello di cui si è dato precedentemente

¹⁰ Cons. Stato, Sez. IV, n. 3204 del 2024.

conto nell'ambito dell'esame dell'orientamento della Terza Sezione e, magari, evocando ancora una volta – e forse a maggiore titolo – la controversa categoria degli interessi legittimi fondamentali.

In definitiva, mi sembra che l'esame della giurisprudenza del Consiglio di Stato sopra menzionata possa essere di grande aiuto per individuare già oggi i futuri esiti dell'applicazione concreta del modello del “*One Health*”, rispetto al quale sarà indispensabile confrontarsi muovendo, ancora una volta, dalle categorie tradizionali del diritto amministrativo.