

One Health e Corti supreme: le coordinate di un paradigma*

Barbara Pezzini**

SOMMARIO: 1. Una dimensione paradigmatica? – 2. Le coordinate temporali. – 2.1. *One Health* prima di *One Health*. – 2.2. La seconda decade del terzo millennio. Convergenze nella prospettiva integrata. – 3. Le coordinate materiali. – 3.1. Forme e strutture dell'integrazione. – 3.2. I singoli elementi costitutivi del paradigma. – 3.2.1. Salute umana. – 3.2.2. Ambiente, biodiversità ed ecosistemi. – 3.2.3. Animali. – 3.2.4. L'interesse delle future generazioni. – 4. Le coordinate funzionali. – 4.1. Organizzazione e riparto di funzioni e competenze. – 4.2. *One Health* nella chiave del bilanciamento. – 4.2.1. La discontinuità nella sentenza 105/2024. – 4.3. Il contenzioso climatico (in senso lato). – 5. Per concludere.

1. Una dimensione paradigmatica?

One Health è una formula ormai saldamente presente a diversi livelli della discussione sui temi della salute e dell'ambiente, che introduce un concetto di salute integrata che si intende affermare come nuovo e capace di produrre discontinuità positive: corrisponde a un *approccio qualificato* (in quanto integrato e unificante) e *finalizzato* (strumentale al bilanciamento e all'ottimizzazione della salute nelle sue tre componenti), offrendosi come *nuovo paradigma* di tutela integrata della salute umana, animale e ambientale.

Questo convegno ha inteso esplicitamente proporre una riflessione sulla dimensione propriamente paradigmatica di *One Health* nella giurisprudenza: nella *Call for papers* che lo

* Lo scritto costituisce la rielaborazione della relazione tenuta dall'Autrice 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).

** Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università di Bergamo.

ha preceduto si dice, infatti, di una nozione che si è sviluppata come «paradigma di tutela integrata della salute umana, animale e ambientale» diventando «un concetto suscettibile di essere impiegato anche in sede giurisdizionale, specialmente nella chiave del bilanciamento fra le tre dimensioni della salute che lo costituiscono e i sottesi beni giuridicamente protetti»¹.

Le domande che, di conseguenza, mi sono posta, a cui cercare nel confronto odierno una prima risposta, sono: in che modo il formante giurisprudenziale nazionale sta recependo il paradigma *One Health*? Esso ne coglie già, o potrà quantomeno contribuire a delinearne, una dimensione propriamente paradigmatica?

La mia relazione intende molto semplicemente proporre un inquadramento preliminare, mettendo in rapporto il *paradigma One Health* e il formante giurisprudenziale nazionale, in specie costituzionale, attraverso le coordinate temporali, materiali e funzionali del loro intersecarsi.

Le *coordinate temporali* incrociano non solo le dinamiche sovranazionali del configurarsi del paradigma tra *Manhattan Principles* (2004) e *Joint Statement* del 2021, ma quelle nazionali di revisione costituzionale (*One Health* prima di *One Health*; dopo le riforme del 2001 e del 2022).

Le *coordinate materiali* consentono di leggere le tracce di *One Health* nella giurisprudenza guardando a come si manifestano i contenuti sostanziali costitutivi del paradigma, che riguardano le forme e le strutture della integrazione (di oggetti, da un lato, ma anche di istituzioni e competenze), il ruolo di integrazione della scienza rispetto alla dimensione discrezionale dei poteri (scienza/politica – scienza/legislazione) e la specifica emersione, prima, e valorizzazione, poi, dei singoli elementi che lo compongono: (ri-)definizione salute umana; di ambiente/ecosistema/ecosistemi; della natura e funzione della medicina veterinaria; e – per la ricezione nazionale attraverso il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. – del rilievo/apprezzamento dell'interesse delle future generazioni.

Le *coordinate funzionali*, infine, interrogano il paradigma nella chiave del bilanciamento, come specificamente suggerito dalla *Call for papers*: in riferimento alle tre dimensioni interne a *One Health* (al modo in cui si ridefinisce il loro equilibrio), ma anche al rapporto con altri valori e principi costituzionali, essenzialmente nella sfera degli interessi economici, ove si aprono nuovi spazi per le posizioni critiche che da tempo sollecitano ad assumere, in materia di salute, la prospettiva del bilanciamento *diseguale*. Le coordinate funzionali incrociano anche la fondazione di posizioni giuridiche soggettive azionabili nelle esperienze del c.d. contenzioso climatico, permettendo di cogliere il diverso spessore del paradigma *One Health* come limite al potere legislativo e come leva di attivazione del potere giudiziario.

¹ Call for papers 2024, *Il paradigma One Health nella giurisprudenza sovranazionale ed estera*, pubblicata sul sito corti-supremeesalute.it.

Le coordinate temporali, materiali e funzionali consentono di avviare una prima mappatura, che dia conto del rapporto tra *One Health* e la giurisprudenza nazionale, e definiscono l'operazione preliminare per mettere a tema la questione della natura propriamente paradigmatica di *One Health* – questione che sappiamo essere tutt'altro che risolta: anche in questo convegno abbiamo, infatti, visto che la qualificazione con cui *One Health* viene esplicitamente evocato è spesso più prudente, generica, meno impegnativa, rimandando a un “approccio”, un “orizzonte”, una “prospettiva”². Le coordinate temporali, materiali e funzionali che ci consentono di leggere l'emergere di una prospettiva di integrazione della salute umana, animale e ambientale nella giurisprudenza nazionale sono, contemporaneamente, anche le coordinate del possibile configurarsi *paradigmatico* di *One Health*, le coordinate che potrebbero conferire a *One Health* una specifica dimensione giuridica.

2. Le coordinate temporali

Come anticipato, le *coordinate temporali* incrociano le dinamiche del configurarsi del paradigma sul piano sovranazionale, tra *Manhattan Principles* del 2004 e *Joint Statement* del 2021³, e quelle nazionali delle due revisioni costituzionali che, nel 2001 e nel 2022, hanno diversamente contribuito a precisare e ridefinire il rilievo costituzionale dell'ambiente. Mentre i riferimenti di livello sovranazionale appartengono essenzialmente al sistema di *soft law* – tutt'altro che irrilevante⁴, ma riconducibile alla sfera dell'influenza sulle politiche piuttosto che alla dimensione propriamente giuridica – le riforme nazionali agiscono direttamente al livello più alto del formante legislativo, quello delle norme costituzionali, coinvolgendo persino, per quanto riguarda la riforma del 2022, per la prima volta nella storia repubblicana il livello dei *Principi fondamentali* della Costituzione.

2.1. One Health prima di One Health

Nella scansione dei tornanti temporali, la prima data di riferimento non può che essere il 2004, anno delle dodici raccomandazioni che, formulate e diffuse anche per attivare una dimensione positiva di intervento in reazione all'epidemia SARS dell'anno precedente, rappresentano il manifesto scientifico-culturale di *One Health* (*Manhattan Principles*).

² Così ad esempio, anche nel corso del convegno hanno preferito riferirsi a *One Health* come un *approccio* sia la relazione di F. Balaguer, sia gli interventi di M. Cosulich, F. Politi e D. Morana; di *orizzonte* ha parlato E. Rossi e di *prospettiva/orizzonte* G. Salerno; a *One Health* come *paradigma* si è riferito dubitativamente G. Arconzo.

³ Dichiarazione congiunta che coinvolge la cosiddetta *Alleanza Tripartita* delle tre grandi organizzazioni operanti in seno alle Nazioni Unite (Organizzazione Mondiale della Sanità - WHO, Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura - FAO, Organizzazione Mondiale della Sanità Animale - OIE) integrata dal *Comitato di esperti* (*One Health High Level Expert Panel* - OHHLEP).

⁴ Si vedano in proposito le considerazioni di A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti Supreme e Salute*, 3/2022, 779.

Ma nella prospettiva dell'integrazione indispensabile tra salute umana e, quantomeno, dell'ambiente per il nostro paese non si tratta affatto di una sorta di anno zero dell'approccio integrato: c'è *un tempo di One Health prima di One Health*, che coincide con la costruzione giurisprudenziale della nozione di ambiente e delle dimensioni della sua tutela, che si è prodotta cogliendone il forte e permanente intreccio con la salute e con l'idea di integrazione. La giurisprudenza che ha integrato i valori dell'ambiente e della salute a partire dalla tutela del paesaggio e della salute, infatti, si sviluppa e consolida ben prima che la riforma del 2001, rinnovando il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, introducesse esplicitamente la menzione dell'ambiente nel testo costituzionale.

La giurisprudenza della Cassazione già nel 1979⁵ scopre, per così dire, l'ambiente affermandone l'integrazione con la salute, cioè attraverso il coordinamento degli articoli 9 e 32 Cost., affermando che «la salute non può oggi che coincidere con una situazione tendenzialmente generale di benessere dell'individuo, derivante dal godimento di un complesso di opportunità, tra le quali quella di poter usufruire di un ambiente salubre si pone come preminente» e che «il diritto alla salute, piuttosto (e oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre»⁶.

L'approccio della Cassazione trova conferma nella giurisprudenza costituzionale in cui l'ambiente si afferma progressivamente come un oggetto di tutela integrata: il paesaggio si trasforma in ambiente (sentenza 151/1986⁷) e la sua protezione si estende oltre la dimensione paesaggistica, a quella ecologica e solidaristica, favorita dall'interpretazione integrata dei riferimenti normativi forniti dagli artt. 2, 9, 32 Cost. (sentenza 210/1987⁸); la dimensio-

⁵ Che a me fa particolarmente piacere ricordare in questa sede, anche perché mi permette di tornare ai primissimi studi che ho personalmente dedicato alla tutela costituzionale della salute B. PEZZINI, *Sull'azionabilità del diritto alla salute e del diritto all'ambiente come diritti soggettivi*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 217 ss.; tra i molti altri V. L. ZANUTTIGH, *Diritto dell'ambiente e tutela giurisdizionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1979, n. 4, pp. 720 ss.; A. POSTIGLIONE, *Localizzazione delle centrali nucleari e tutela della salute e dell'ambiente*, in *Giustizia Civile*, 1979, pp. 768 ss.; F. PIGA, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giustizia Civile*, 1980, pp. 703 ss.; G. VISENTINI, *Il divieto di immissioni e il diritto alla salute nella giurisprudenza odierna e nei rapporti con le leggi ecologiche*, in *Rivista di diritto civile*, 1980, n. 4, pp. 249 ss.; S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giurisprudenza italiana*, 1980, pp. 859 ss.

⁶ Corte di cassazione, sentenze 9 marzo 1979, n. 1463, e 6 ottobre 1979, n. 5172.

⁷ CID 4: «La normativa impugnata, invece, proprio per l'estensione e la correlativa intensità dell'intervento protettivo – imposizione del vincolo paesistico (e quindi preclusione di sostanziali alterazioni della forma del territorio) in ordine a vaste porzioni e a numerosi elementi del territorio stesso individuati secondo tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati nel lungo tempo – introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale. Una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (cfr. sentenze di questa Corte n. 94 del 1985 e n. 359 del 1985), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro».

⁸ Nella sent. 210/1987, CID 4.5: «Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona

ne ecologica dell'equilibrio ambientale si radica sui principi della solidarietà sociale e della salubrità ambientale e l'ambiente arriva a qualificarsi come valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività (sentenza 617/1987⁹) e come posizione giuridica soggettiva azionabile (sent. 641/1987¹⁰).

La riforma costituzionale del 2001, che rende esplicito il rilievo costituzionale dell'ambiente, resta nel solco di questo approccio consolidato, muovendosi sul piano di una riorganizzazione delle competenze tra i diversi livelli territoriali: la tutela dell'ambiente viene individuata come ambito di competenza esclusiva dello Stato e (art. 117, II Cost., lett. s: *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*) e la valorizzazione dei beni (culturali e) ambientali come materia di legislazione concorrente (art. 117, III Cost.). Come preciserà la giurisprudenza costituzionale nel 2005, la riforma individua la "tutela dell'ambiente" come un settore allo stesso tempo *oggettivo*, in quanto riferito ad un bene quale è l'ambiente e *finalistico*, poiché tende alla miglior conservazione e valorizzazione del bene medesimo¹¹. Nella 192/2024 aggiungerà che si tratta di un settore oggettivo nel suo complesso (cioè,

umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione».

⁹ La sent. 617/1987, in relazione a norme finalizzate alla tutela del bene ambiente e dirette ad evitare situazioni di pericolo di danno ambientale, riconosce la particolare natura del bene da tutelare che definisce «un bene primario e di un valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività».

¹⁰ In particolare CID 2.2, procedendo da un'ampia ricostruzione della dimensione integrata del valore complessivo dell'ambiente («L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto») perviene alla dimensione soggettiva dell'interesse e alle forme della sua garanzia («Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente. L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli. Alle varie forme di godimento è accordata una tutela civilistica la quale, peraltro, trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.). È, inoltre, specificamente previsto il danno che il bene può subire (art. 18 n. 1). Esso è individuato come compromissione (dell'ambiente) e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione, cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse. Le dette violazioni si traducono, in sostanza, nelle vanificazioni delle finalità protettive e per se stesse costituiscono danno. La responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.):» va sottolineato, tuttavia, che la qualificazione di diritto soggettivo viene generalmente considerata come un'affermazione isolata della sent. 641/1987: v. anche oltre par 4.2.

¹¹ Corte cost. 225/2009 CID 4.

per tutte e ciascuna delle azioni e attività che rientrano nell'ambito materiale), ricavandone la peculiare difficoltà di procedere in questo ambito a differenziazioni di funzioni *ex* 116, III Cost.¹².

2.2. La seconda decade del terzo millennio. Convergenze nella prospettiva integrata

Nel 2004 i *Manhattan Principles*, conati da esperti provenienti da tutto il mondo e da vari settori scientifici in seno alla conferenza indetta dalla *Wildlife Conservation Society*, sono serviti a formalizzare e rendere evidente l'approccio scientifico interdisciplinare denominato “*One Health*”, nella prospettiva di sollecitare i governi ad adottare una strategia innovativa e globale all'altezza delle sfide alla salute nel mondo globalizzato¹³. Negli anni successivi l'approccio cooperativo, intersettoriale e coordinato si è ulteriormente affinato e il catalogo dei principi è stato aggiornato nella conferenza “*One Planet, One Health, One Future*” di Berlino del 2019, con un riconoscimento sempre più netto del fatto che le ricorrenti emergenze di sanità pubblica, la perdita della biodiversità e i cambiamenti climatici stessero imponendo, con sempre maggiore evidenza e urgenza, di considerare la salute umana non tutelabile in modo separato e isolato dalla salute degli animali e del pianeta. Sin dal 2010 si è anche concretizzata in questa direzione la cooperazione di tre organizzazioni internazionali: OMS (organizzazione mondiale della sanità), OIE (organizzazione mondiale per la sanità animale) e FAO (organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura), successivamente affiancate dall'UNEP (il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente).

E se non va dimenticato il nesso indubbiamente esistente tra l'epidemia di SARS del 2003 e la definizione dei *Manhattan Principles*, ancor più rilevante può essere considerato il peso della pandemia da Covid 19 nello stimolare un ulteriore impulso della c.d. *Alleanza Tripartita allargata* verso il consolidamento di quell'approccio qualificato e integrato di cui siamo impegnati a verificare la portata realmente paradigmatica, producendo il *Joint*

¹² Sent. 192/2024, CID 4.4: La sentenza rimarca la peculiarità delle materie cui afferiscono funzioni per le quali l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà – secondo la rigorosa prospettazione introdotta dalla sentenza – diventerebbe particolarmente gravoso e complesso, ammonendo circa la necessità di sottoporre le relative leggi di differenziazione a uno *scrutinio stretto* di legittimità costituzionale; nello specifico, per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, sottolinea che «si tratta di una materia in cui predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di *spill-over* sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni. La pervasività della disciplina eurounitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento nell'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa. Competenza che, in questo ambito, è stata esercitata in modo assai ampio».

¹³ I principi sono consultabili all'indirizzo <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx> (in italiano v. <https://www.saluteinternazionale.info/2010/01/una-sola-salute-una-sola-medicina/?pdf=3609>).

Statement del 2021 che contiene la definizione di *One Health* come «un approccio integrato e unificante che mira ad equilibrare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi. Riconosce che la salute dell'uomo, degli animali domestici e selvatici, delle piante e dell'ambiente in generale (ecosistemi inclusi) sono strettamente collegati e interdipendenti. L'approccio *One Health* spinge molteplici settori, discipline e comunità a vari livelli della società a lavorare insieme per promuovere il benessere e affrontare le minacce per la salute e gli ecosistemi, affrontando al tempo stesso la necessità comune di acqua pulita, energia e aria, alimenti sicuri e nutrienti, contrastando il cambiamento climatico e contribuendo allo sviluppo sostenibile» (*One Health High-Level Expert Panel* (OHHLEP), *Annual Report 2021*)¹⁴.

Quanto al piano normativo nazionale, nello stesso tornante temporale matura una riforma costituzionale potenzialmente assai significativa per una visione integrata della salute: tra il giugno 2021 e il febbraio 2022 si concludono le quattro letture, imposte dal procedimento di revisione costituzionale, che modificano gli art. 9 e 41 Cost.¹⁵, inserendo la tutela dell'ambiente nei fondamenti dell'ordinamento costituzionale¹⁶ e disponendo una subordinazione dell'iniziativa privata alla salute e all'ambiente (che si aggiungono alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana presenti nella formulazione originaria – anzi, più precisamente, vengono inserite a precederle)¹⁷.

3. Le coordinate materiali

Quali coordinate materiali consentono di apprezzare le dimensioni sostanziale e contenutistiche del profilarsi paradigmatico di *One Health* nella giurisprudenza?

3.1. Forme e strutture dell'integrazione

Se la nozione chiave di *One Health* è costituita dalla tutela “integrata”, i suoi contenuti costitutivi guardano, innanzitutto, alle forme e alle strutture a tal fine deputate, considerando almeno due dimensioni di integrazione: di oggetti e di istituzioni e competenze¹⁸.

¹⁴ V. *Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement – Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of “One Health”*, 1 dicembre 2021, disponibile al link: <https://www.fao.org/3/cb7869en/cb7869en.pdf>.

¹⁵ Legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, in vigore dal 9 marzo 2022.

¹⁶ La formula, come è noto, declina la tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, aggiungendo anche il riferimento all'interesse delle future generazioni, e associa la tutela degli animali, sia pure rinviandone forme e modi a una legge dello Stato. Sul rilievo specifico del primo intervento di revisione che incide sulla parte della Costituzione dedicata ai *principi fondamentali* v. C. DE FIORES, *Le insidie di una riforma pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pp. 150 ss.

¹⁷ Del tutto condivisibilmente, L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, 2024, p. 149, osserva come la revisione contestuale e integrata degli art. 9 e 41 Cost. restituisca con particolare evidenza come «il conflitto di base da risolvere nella questione ecocentrica» sia quello tra produzione e riproduzione.

¹⁸ Aspetto che si intreccia con le coordinate funzionali v. par. 4.1.

Non solo: alla dimensione sostanziale dell'integrazione vanno ricondotti anche il peso e la dimensione della conoscenza scientifica nel definire l'integrazione, interrogando il ruolo che la scienza svolge rispetto alla dimensione discrezionale dei poteri¹⁹, potendosi intendere il rapporto scienza/politica – scienza/legislazione come essenzialmente, e talvolta persino alternativamente, orientato a suggerire fini o a orientare mezzi (approccio *science-driven* vs. *science-based*). Una visione ancora più radicalmente alternativa è stata, poi, proposta nella lettura della vicenda giudiziaria italiana nota come “Giudizio Universale”²⁰, con riferimento alla quale è stato osservato che la questione oggetto del giudizio, trascendendo i piani della collisione tra diritti, tra diritti e poteri e tra poteri e conoscenza scientifica, proporrebbe un «*conflitto tra “leggi di natura”, scoperte e comprese attraverso la scienza, e decisioni umane che, violando quelle “leggi”, hanno causato l'emergenza*». Le questioni umana e ambientale verrebbero strettamente integrate, in una prospettiva sostanzialmente *One Health*, che pone al centro del *contenzioso climatico*²¹ il fatto giuridico costituito dal riconoscimento dell'emergenza climatica nella sua portata ultimativa di “minaccia esistenziale” determinata dalla violazione di “leggi di natura”, attestate non solo sul piano scientifico ma anche su quello giuridico-istituzionale, nella misura in cui l'emergenza climatica è stata formalmente accertata e dichiarata dal Parlamento europeo nei suoi elementi di natura come “minaccia esistenziale”²². La contrapposizione tra le posizioni dei singoli e delle associazioni che hanno agito in giudizio e della difesa dello Stato convenuto è stata, in quest'ottica, ricostruita nei termini di una contrapposizione insanabilmente alternativa tra la visione *garantista* degli attori in giudizio e quella *principialista* dell'Avvocatura; mentre nella visione di quest'ultima si darebbero principi giuridici, come la separazione dei poteri, che non possono essere in alcun modo derogati o rinunciati, ma solo bilanciati rispetto ai fatti e alle stesse leggi di natura, in quella *garantista* sono le garanzie a porsi come *prius* inderogabile, in quanto direttamente fondate sulla sovranità popolare, che ai poteri fornisce legittimazione, precedendoli, e sui diritti fondamentali, che li limitano: in questa seconda visione, il “fatto” dell'emergenza climatica e la necessità del rispetto delle leggi di natura ad essa connesse si pongono come la *condizione biofisica*

¹⁹ Ampia questione di portata generale su cui v. D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, 2019; B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, 2022, L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica*, Torino, 2022.

²⁰ Nel sito dedicato www.giudiziouniversale.eu è possibile reperire tutta la documentazione. In dottrina v. I. BRUNO, *La causa «Giudizio Universale». Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi.it*, 18/2022 e F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, in *BioLaw Journal – Riv. BioDiritto*, 2/2022.

²¹ Sull'ampia valenza semantica dell'espressione, v. oltre par. 4.3.

²² Richiamata nei *Considerando* del Regolamento UE n. 2021/1119. Osserva G. CAMPEGGIO, *La causa “giudizio universale” e il problema della verità*, in *Dirittifondamentali.it*, 21 settembre 2022, p. 2, che il giudice viene in sostanza chiamato a pronunciarsi su una sorta di scelta di verità epistemica, non esclusivamente giuridica: «il tema sollevato dal caso non consiste in una “Scientific Question”, già ampiamente indagata dai formanti giuridici (cfr. L. Chieffi, *Scientific questions nel diritto giurisprudenziale*), bensì in una “Coupled Human and Natural Systems (CHANS) Question” (cfr. D.B. KRAMER et al., *Top 40 questions in Coupled Human and Natural Systems (CHANS) research*), del tutto inesplorata dai giudici».

imprescindibile dei diritti fondamentali di ogni singolo soggetto della sovranità popolare (e quindi, nello specifico, degli attori in giudizio).

3.2. I singoli elementi costitutivi del paradigma

E ancora, la dimensione sostanziale e contenutistica viene definita anche, e direi primariamente, dai modi in cui emergono e risultano definiti – o ri-definiti – i singoli elementi del paradigma. Seguendo l'approccio *One Health*, e specificamente per effetto della riforma costituzionale che in qualche modo ne registra l'influenza, possono, infatti, profilarsi nuove prospettive di valorizzazione della salute umana, dell'ambiente, più precisamente definito in termini di biodiversità ed ecosistemi, e della natura e della funzione della medicina veterinaria; ed emerge in particolare, attraverso il riferimento nel nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., l'apprezzamento dell'interesse delle future generazioni.

La consapevolezza dell'approccio *One Health* consente di interrogare in modo specifico la revisione costituzionale del 2022 cogliendone la portata non solo ricostruttiva²³, ma anche realmente innovativa²⁴.

3.2.1. Salute umana

La nozione costituzionalmente rilevante di salute umana è quella che, almeno, in prima approssimazione meno risente dell'approccio *One Health*: una *salute umana integrata* è già tale *prima di, e indipendentemente da, One Health* e della riforma costituzionale del 2022, nel senso che la sua accezione costituzionale rimanda sin dall'origine al completo benessere psico-fisico della persona, secondo l'assai ampia definizione OMS, nonché alla prospettiva integrata all'ambiente esplicitata dalla giurisprudenza, come già detto, fin dal 1979.

3.2.2. Ambiente, biodiversità ed ecosistemi

Nella riforma dell'art. 9 Cost. il richiamo della biodiversità²⁵ e degli ecosistemi, declinati al plurale²⁶, suggerisce l'approdo a una concezione dell'ambiente come unità di sistema, che

²³ Di mera razionalizzazione, quasi di "costituzione bilancio", come per certi versi appare nelle dichiarazioni di A. BARBERA, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale*, 18 marzo 2024, in *cortecostituzionale.it*, in cui si osserva che: «l'approvazione a larghissima maggioranza di una riformulazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, che recepisce indirizzi per larga parte già seguiti da questa Corte, è quantomeno segno di una maggiore consapevolezza dei temi da affrontare».

²⁴ Un approccio dovuto, nella misura in cui valorizza, superando le potenziali insidie dell'operazione (v. C. DE FIORES, *Le insidie*, cit.), la scelta di intervenire espressamente nel nucleo dei principi fondamentali, di per sé dotati di peculiare resistenza alla stessa revisione costituzionale: v. anche L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo*, cit., p. 150.

²⁵ G. PROFETA, G. TROTTA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ambiente: un itinerario*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2/2022, p. 109, sottolineano che biodiversità, intesa quale specificazione o, comunque, elemento costitutivo dell'ambiente, quasi sempre in fattispecie concernenti il riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni, è menzionata in undici pronunce fra il 2017 e il 2019 (33, 98, 195 e 229 del 2017, 69, 198, 206 del 2018, 86, 119, 153 e 286 del 2019), mentre in ben diciassette fra il 2020 e il 2022 (nn. 106, 134 e 281 del 2020, 74, 86, 141, 144 e 177 del 2021, 11, 77, 121, 160, 199, 216, 221, 235 e 239 del 2022).

²⁶ Diversamente dall'espressione usata al singolare dalla lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., comunque già intesa in dottrina nella declinazione al plurale e interpretata in relazione sostanziale di endiadi con ambiente: v. G. PROFETA,

comprende tutte le sue componenti in un equilibrio ecologico complessivo delle diverse forme di vita, ciascuna considerata nella propria specificità e, contemporaneamente, integrata nel complesso degli ecosistemi²⁷.

Nella giurisprudenza precedente, con riferimento alla portata semantica della nozione di ecosistema già presente nell'art. 117 Cost., solo la sentenza 12 del 2009 aveva adombrato una interpretazione differenziata dei termini ambiente ed ecosistema²⁸; distinguendo i due termini, la sentenza avrebbe evocato concezioni differenti, anche se non necessariamente conflittuali, del rapporto uomo-ambiente, rimandando a due prospettive ontologicamente diverse: mentre la tutela dell'ambiente sarebbe interpretata per rispondere ad una "*visione*" antropocentrica, la tutela dell'ecosistema sembrerebbe invece prestarsi, almeno potenzialmente, ad accogliere *istanze ecologiche* sganciate da esigenze umane²⁹.

Nella prevalente giurisprudenza, comunque, anche in considerazione della funzione strumentale che il parametro assume rispetto alla definizione del riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali, l'ambiente viene inteso come una *entità organica*, sulla quale lo Stato viene chiamato a dettare norme di tutela che avessero ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto senza particolare riflessioni su distinte componenti ambientali evocabili dall'utilizzo dell'uno o dell'altro termine.

Benché la sua menzione non sia entrata esplicitamente nella revisione³⁰, il tema del cambiamento climatico resta un riferimento rilevante e capace di influenzare indirettamente la dimensione materiale dell'ambiente, ponendone la definizione e le priorità in rapporto specifico con il cambiamento climatico antropogenico³¹, anche in considerazione delle convergenti sollecitazioni ad adottare interventi coerenti con le finalità di mitigazione

G. TROTTA, *La giurisprudenza*, cit. p. 110.

²⁷ Parla di unità composita A. MORRONE, "*Ambiente*" fondamento della Costituzione repubblicana, in *One Earth One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, a cura di G. Giorgini Pignatiello, F. Rescigno, Giappichelli, 2023, p. 7.

²⁸ CID 2.3: «È evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'"ecosistema". Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé».

²⁹ Con potenziale apertura al riconoscimento dei diritti della natura: v. M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale. Riflessioni a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2/2022, p. 278; G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *Ambientediritto.it*, 1/2022, p. 1. Per una approfondita riflessione critica sulla dicotomia Uomo/Natura e la necessità di un ripensamento integrale in chiave eco-centrica del costituzionalismo, v. L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo*, cit.

³⁰ A. MORRONE, "*Ambiente*" fondamento, cit., p. 7, parla di concetti impliciti nel testo approvato che possono emergere proprio alimentandone le coordinate interpretative.

³¹ Per come il *focus* sul cambiamento climatico rilevi anche in riferimento alle coordinate funzionali di *One Health*, v. oltre par. 4.3: cosa che consente di osservare anche una dinamica di *circularità delle coordinate* attraverso le quali affrontiamo problematicamente la questione paradigmatica.

della crisi climatica provenienti dagli ambienti scientifici, da un lato, e dalle organizzazioni sovra e internazionali, dall'altro.

Fino al punto di indirizzare verso una nuova visione della salute umana in rapporto all'ambiente, muovendo da una considerazione della salute come *condizione sociale di esposizione* a eventi, ed effetti, del cambiamento climatico a una visione che ponga direttamente la questione della dipendenza umana dalla salute planetaria (*condizione biofisica della salute*), in una chiave in cui l'emergenza climatica si tradurrebbe in una emergenza sanitaria planetaria, riflettendosi anche sulla dimensione funzionale del bilanciamento³².

3.2.3. Animali

La previsione espressa della tutela degli animali nell'art. 9 Cost., garantita da una riserva alla legge "dello Stato", nomina per la prima volta nel testo costituzionale la terza componente del paradigma *One Health*, con indubbie ricadute sulla integrazione della medicina veterinaria nella dimensione della funzione di tutela della salute, ma anche sulla ridefinizione della stessa natura giuridica, se non degli esseri *animali non umani*³³, della funzione rivolta alla loro tutela.

Il ricorso a uno strumento come la riserva di legge, che evoca tipicamente le forme costituzionali della protezione e garanzia dei diritti di libertà degli esseri umani³⁴, rimarca una indubbia centralità della questione animale nel complesso dell'equilibrio ecologico complessivo (e in perfetta coerenza con la visione di *One Health*)³⁵; mentre il riferimento alla

³² Su cui vedi oltre par. 4.2.

³³ Già P.F. TRAISCI, *Animali e umani: il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro sistema giuridico*, Napoli, 2021, invitava a evitare la polarizzazione, ridimensionando l'alternativa tra considerare gli animali: «oggetto speciale di diritto o soggetto di diritti». Al livello delle fonti sovranazionali, l'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea sancisce esplicitamente che si debba tener conto del «benessere» degli animali «in quanto esseri senzienti», mentre l'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia del 1987 prevede che non possa essere messa a repentaglio «la salute ed il benessere dell'animale».

³⁴ Pur senza affermare la soggettività animale: F. RESCIGNO, *La riforma dell'art. 9 e gli esseri umani*, in *One Earth – One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, a cura di F. RESCIGNO e G. GIORGINI PIGNATIello, Torino, 2023, p. 19.

³⁵ Di particolare interesse quanto affermato in riferimento alle vicende dell'orsa JJ4 catturata in Trentino dall'ordinanza n. 2918 del Consiglio di Stato del 14 luglio 2023 che, per argomentare la necessità di interpretazione rigorosa e restrittiva delle deroghe alle norme di protezione della vita degli animali, ha riconosciuto una tutela rafforzata della vita degli animali alla luce del nuovo art. 9 Cost. che contiene un principio supremo inviolabile della nostra Carta costituzionale. Così l'ordinanza: «le diverse misure che l'Autorità può assumere – per come richiamate dalle fonti normative sopra citate e secondo l'interpretazione fatta propria dalla Corte di Giustizia – devono ritenersi enunciate in via gradata con la conseguenza che è possibile ricorrere alla misura più grave solo ove sia provata, nei modi che intra si diranno, l'impossibilità di adottare la misura meno cruenta e, quindi, «a condizione che esista un'altra soluzione valida»; tale interpretazione della normativa è peraltro, oggi, l'unica compatibile con la modifica costituzionale del comma 2 dell'art. 9 della Costituzione a mente del quale: «[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Essendo stato collocato tra i principi fondamentale della Repubblica, secondo l'insegnamento della sentenza 15 dicembre 1988 n. 1146 resa dalla Corte Costituzionale, la tutela degli animali appartiene ai cosiddetti «principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui

produzione *statale* della legge non è di per sé atto a incidere sulla distribuzione del potere normativo tra Stato e regioni, anche in considerazione della topografia costituzionale: la materia degli animali resta innominata, dunque assegnata alla competenza generale residuale regionale, fatti salvi i titoli di competenza statale che con essa possono interferire, a partire dalla competenza esclusiva di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dell'art. 117, II, lettera s), nel quale la giurisprudenza costituzionale ha costantemente inquadrato la tutela della fauna selvatica³⁶.

3.2.4. L'interesse delle future generazioni

Il richiamo all'interesse *anche* delle future generazioni costituisce il contenuto della riforma costituzionale meno direttamente connesso alla declinazione degli elementi materiali del paradigma *One Health*.

Esso vale comunque a rendere esplicito il *vincolo intergenerazionale* che qualifica la componente antropica di *One Health*, richiamando l'attenzione sulla necessità di garantire che lo scambio ecologico e il debito ecologico non siano iniquamente distribuiti tra le generazioni e qualificando, in tal modo, la dimensione temporale delle azioni rivolte alla tutela dell'ambiente (e, si potrebbe dire, anche alla tutela integrata di *One Health*) con lo specifico riferimento ai soggetti, presenti e futuri, che saranno viventi – e titolari di diritti – in quelle date del futuro prossimo già prese in considerazione nell'ottica della sostenibilità ambientale³⁷.

quali si fonda la Costituzione italiana". Tanto la norma primaria, tanto quella secondaria, se non interpretate sulla scorta di tali canoni ermeneutici, sarebbero inevitabilmente illegittime».

³⁶ Corte cost. 254/2022, CID 8, afferma che la previsione statale che vieta la caccia nei valichi attraversati dalla fauna migratoria non riguarda la materia regionale della caccia sotto il profilo della tutela della pubblica incolumità ma: «attiene, invece, all'ambiente e integra uno standard minimo di protezione prescritto dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che funge da limite al potere legislativo delle regioni e delle province autonome nel senso che esse, nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, possono dettare prescrizioni solo nel senso dell'innalzamento della tutela»: una prospettiva che resta inalterata anche dopo l'entrata in vigore della riforma, riconducendo la tutela della fauna selvatica alla competenza esclusiva della lettera s), senza bisogno di invocare una riqualificazione del titolo di legittimazione sulla base del nuovo art. 9 Cost.: D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4 ottobre 2023.

³⁷ Con riferimento al 2050 per l'obiettivo della neutralità di emissioni di anidride carbonica fissato dagli Accordi di Parigi nel 2015, ovvero, come fa la sentenza Neubauer del Tribunale costituzionale tedesco del 24 marzo 2021, assumendo il 2030 come spartiacque: v. R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, 2021, p. 421; A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Diritti comparati*, n. 2/2023, p. 56.

Il riconoscimento del vincolo intergenerazionale è già da tempo presente nella giurisprudenza costituzionale³⁸, in particolare in materia di bilancio e di risanamento economico, come limite esterno per il legislatore rispetto all'adozione di misure politiche, fondato sull'estensione della responsabilità politica e giuridica dei decisori pubblici anche nei confronti di coloro i quali ancora non esistono e non sono attualmente soggetti di diritto³⁹.

La costituzionalizzazione esplicita nell'art. 9 Cost. consente di chiedersi se possa valere a *oggettivizzare la responsabilità politica* al conseguimento di determinati obiettivi prefissati in sede legislativa, in ottemperanza ad una precisa obbligazione costituzionale, muovendo anche dal fatto che la *sostenibilità* intergenerazionale della riforma costituzionale del 2022 è proiettata alla conservazione delle risorse ambientali del pianeta, della casa comune, e sposta significativamente l'accento rispetto ai modelli economico industriali dominanti e di riferimento per la riforma del 2012 che ha introdotto nell'art. 81 Cost. il principio del c.d. equilibrio di bilancio, legata alla sostenibilità dei debiti sovrani, delle finanze pubbliche e dei mercati dei capitali⁴⁰. Il riferimento al succedersi delle generazioni, considerato anche in termini di alternanza nei ruoli del potere, consentirebbe di elaborare un'obiettivazione della responsabilità politica, che si configura propriamente come un principio fondamentale, non un mero e generico valore di riferimento, delineando una finalità e una funzione da perseguire in modo specifico, il cui contenuto in termini di *accountability* sanzionabile deve essere preservato all'interno del quadro normativo; una *responsabilità politica obiettivizzata* e funzionalizzata al raggiungimento di obiettivi determinati collocati nel futuro, sindacabile sotto il profilo della leggibilità degli strumenti con cui si dà conto della cosa pubblica e della sanzionabilità dell'azione politica (dimensionata in modo da consentire l'agire delle forme della responsabilità attraverso la predeterminazione dei criteri del successo, o del fallimento, della gestione)⁴¹.

³⁸ Nella sentenza 105/2024 è la Corte costituzionale stessa a ricordare che l'esistenza di un generale dovere intergenerazionale era stato già *prefigurato da numerose pronunce ... risalenti a epoca anteriore alla riforma*, esplicitamente elencate quasi a rimarcare la continuità: sentenze 46/2021 (p. 8 *Considerato in diritto*); 237/2020 (p. 5 *Considerato in diritto*); 93/2017 (p. 8.1 *Considerato in diritto*); 22/2016 (p. 6 *Considerato in diritto*); 67/2013 (p. 4 *Considerato in diritto*); 142/2010 (p. 2.2.2 *Considerato in diritto*); 29/2010 (p. 2.1 *Considerato in diritto*); 246/2009 (p. 9 *Considerato in diritto*); 419/1996 (p. 3 *Considerato in diritto*).

³⁹ Per S. VALAGUZZA, *One Health: scenari di policies*, in *One Health: dal paradigma*, cit., p. 45, un «nuovo parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali». V. anche A. VALDESALICI, F. CITTADINO, *Pareggio di bilancio e lotta al cambiamento climatico: una strana coppia?* in *Iacostituzione.info*, 15.9.24; A.D'ALOIA, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal -Rivista di BioDiritto*, 2/2022, p. 1; A. MORELLI, *Ritorno al futuro. la prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, p. 77 ss.; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 2023, fasc. 1, p. 86.

⁴⁰ A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità 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. 9.

⁴¹ G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 6, 2022, V, X, rileva la necessità di «*fissare obiettivi giuridicamente vincolanti e stabilire così che è l'uomo, e non la Natura, che si autolimita, ponendosi traguardi ambiziosi e riaffermando così i diritti fondamentali dell'Uomo, e tramite questi la centralità della Natura*».

4. Le coordinate funzionali

4.1. Organizzazione e riparto di funzioni e competenze

Un primo e immediato rilievo dal punto di vista dell'impatto funzionale di *One Health* richiama l'organizzazione delle plurime funzioni riconducibili alla prospettiva integrata, dal punto di vista dei criteri di riparto delle competenze e delle indispensabili strutture di raccordo e coordinamento.

La dimensione multilivello delle funzioni in materia ambientale è imprescindibile⁴² e rende necessario un coordinamento *verticale*, tra più livelli di governo, e *orizzontale*, tra settori e ambiti di competenze collegati. In questo senso, si può dire che la questione organizzativa dell'integrazione verticale e orizzontale costituisce una sorta di premessa e condizione di pensabilità di *One Health*.

4.2. *One Health* nella chiave del bilanciamento

Se questa è la premessa, il tratto *funzionale* più tipico nel quale potrebbe rilevarsi una vera e propria novità paradigmatica di *One Health* concerne il *bilanciamento*, sia guardando al modo in cui si ridefinisce l'equilibrio delle tre dimensioni interne al paradigma, sia inteso come bilanciamento con altri valori e principi costituzionali, ed essenzialmente con la sfera degli interessi economici.

La chiave del bilanciamento *interno* è stata evidenziata anche dalla *Call for papers* che accompagna il convegno, come la traduzione tipica di *One Health* nella sede giurisdizionale. Nel bilanciamento c.d. interno, la necessità di comporre la salute di persone, animali ed ecosistemi in modo equilibrato e ottimizzato potrebbe in effetti suggerire una visione d'insieme caratterizzata da elementi di novità, accogliendo la prospettiva che spinge verso una nozione di salute come condizione biofisica⁴³.

La prospettiva del bilanciamento che offre maggiori elementi di novità e interessa è, però, quella del bilanciamento esterno, con la sfera economica, nel momento in cui la ridefinizione di un principio fondamentale si è saldata, nella legge di revisione, innanzitutto, con l'introduzione di un *nuovo limite*⁴⁴ all'iniziativa economica privata (art. 41, II Cost.) e, in

⁴² Una consapevolezza presente in modo netto nella sent. 105/2024, in cui la Corte costituzionale si riferisce esplicitamente alla necessità che le indicazioni del legislatore costituzionale siano «lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia». Si veda G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024.

⁴³ Nel senso già sopra richiamato, v. par. 3.2.2.

⁴⁴ Quantomeno nel senso della *nuova formulazione* di un limite già potenzialmente riconoscibile in via derivata dal limite espresso dell'utilità sociale, come la giurisprudenza costituzionale non aveva mancato di precisare: «all'utilità sociale non possano dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente intesi alla tutela dell'ambiente» (Corte cost. 190 del 2001). V. anche G. PROFETA, G. TROTTA, *La giurisprudenza*, cit., p. 119 «Lo si evince già nelle pronunce della Corte costituzionale n. 439 del 1991 e 196 del 1998 (ma anche dalle sentenze n. 190 del 2001 e 116 del 2006) in cui la tutela dell'ambiente quale limite alla libertà di iniziativa economica veniva ricondotta nel concetto di «utilità sociale».

secondo luogo, ha rilanciato non solo il controllo, ma anche la *programmazione* dell'attività economica pubblica e privata *a fini ambientali* (art. 41, III Cost.)⁴⁵.

La portata innovativa della riforma si riflette, in questo senso, sulla stessa ammissibilità del tradizionale impianto del bilanciamento, che esclude l'esistenza di una gerarchia tra i diritti e i valori fondamentali, a cui attribuisce pari dignità, e risolve i conflitti caso per caso (bilanciamento *in concreto*); è la prospettiva situata nell'art. 41 Cost. che rende percepibile tutta la novità funzionale della definizione dell'art. 9, rilanciandone la portata nei termini di una ridefinizione dell'ordine gerarchico tra la dimensione economica dell'impresa e la tutela integrata della salute (*One Health*)⁴⁶.

Una discontinuità⁴⁷ che riapre spazio alle prospettive critiche del *bilanciamento in concreto* in materia di salute, rilanciando la necessità di riconoscere la gerarchia tra il *fine primario* di tutela della salute e le condizioni, anche finanziariamente ed economicamente condizionate, per il suo ragionevole perseguimento, ammettendo, anzi, richiedendo un *bilanciamento diseguale* con riferimento ai potenziali conflitti di valore⁴⁸.

A proposito della ricomposizione dei criteri di bilanciamento, si è parlato anche di distinguere un approccio, definito *pro-clima*, prevalente nei paesi del Nord del mondo, in cui le pretese alla decarbonizzazione delle economie industrializzate si sarebbero rafforzate ridimensionando il bilanciamento degli interessi, e uno, definito *pro-natura*, più tipico, invece, dei paesi del Sud del mondo, più orientato a riconoscere e porre al centro le differenziazioni sociali che sono impattate da e che impattano su l'emergenza climatica: anche in questo secondo orientamento emergerebbe un indebolimento del tipico bilanciamento, ma non in nome dell'emergenza climatica, bensì per costruire prioritariamente una transizione energetica "giusta", nel senso di indirizzata dalla riparazione delle ingiustizie strutturali dei territori⁴⁹. Semplificando, mi sembra che la definizione *pro-natura* corrisponda alla necessità di soggettivizzare in qualche modo i diritti della natura per attribuire un valore intrinseco a entità – ecosistemi – riconoscendone il valore e la capacità di garantire benessere biofisico garantito ai soggetti umani; la natura diventa incommensurabile agli interessi

⁴⁵ Nota A. MORRONE, "Ambiente" *fondamento cit.*, p. 7, che la *ratio* della revisione è «decidere sull'ordine dei valori, soprattutto, nel rapporto tra salute, ambiente e organizzazione dell'economia e del mercato»

⁴⁶ Per Morrone, p. 9, si prospettano maggiori possibilità concrete di una legislazione ambientale che imponga all'impresa la migliore tecnologia disponibile per abbattere gli inquinanti.

⁴⁷ Secondo G. PROFETA, G. TROTTA, *La giurisprudenza*, cit., p. 94 «arrivando persino a porre più di qualche dubbio sul persistente funzionamento del meccanismo del bilanciamento in concreto dei valori fondamentali emerso in giurisprudenza, e in particolare sancito graniticamente dalle sentenze sul caso ILVA» e a «sovertire l'orientamento previgente espresso dalla Corte sul bilanciamento in concreto degli interessi in gioco» (p. 121).

⁴⁸ Di bilanciamento ineguale parla M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, p. 560. Nella prospettiva della gerarchia, v. B. PEZZINI, *Il diritto alla salute a quarant'anni dall'istituzione del servizio sanitario nazionale: le criticità strutturali di un diritto sociale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2/2019, p. 127.

⁴⁹ M. CARDUCCI, *L'approccio One Health nel contenzioso climatico: un'analisi comparata*, in *Corti Supr. Sal.*, 3/2022, p. 734,

*esclusivamente umani complici delle ingiustizie strutturali*⁵⁰ permettendo di comprendere la natura redistributiva dei contenziosi ambientali che riguardano «i modi e le forme della distribuzione dei beni e dei costi ambientali nel prisma delle disuguaglianze economiche, sociali e territoriali»⁵¹.

4.2.1. La discontinuità nella sentenza 105/2024

Pur non avendo ancora disponibile un *corpus* di pronunce della Corte costituzionale che consenta di verificare l'ipotesi interpretativa di una vera e propria *discontinuità paradigmatica*, capace di intervenire sul bilanciamento esterno con i valori costituzionali di matrice economica rendendoli subordinati rispetto alla salute declinata nella sua dimensione integrata di *One Health*, è possibile trarre spunti di interesse con una prima esplorazione, consapevolmente declinata in questa chiave, della sentenza 105 del 13 giugno 2024 della Corte Costituzionale. La sentenza, che ha preso in esame la riforma costituzionale del 2022, si inserisce, infatti, nel solco della giurisprudenza sul caso Ilva (sentenze 85/2013 e 58/2018), cruciale proprio per l'emergere di tutte le difficoltà di individuare un punto di *bilanciamento ottimale* della salute umana e ambientale.

Il *Comunicato* pubblicato il giorno stesso della decisione – che, come d'abitudine nei casi di maggiore rilievo, ne ha anticipato le linee fondamentali – fornisce una prima informativa utile per l'inquadramento del caso, introdotta da un titolo che già di per sé ne indirizza la lettura: «Il “Decreto Priolo” *alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della costituzione*. Una disciplina derogatoria rispetto alla normativa ordinaria di tutela della salute e dell'ambiente, in relazione ad attività produttive di interesse strategico nazionale, è costituzionalmente legittima solo se temporanea» (corsivo ns.)⁵².

⁵⁰ M. CARDUCCI, *L'approccio*, cit., p. 749, segnala a questo proposito i processi estrattivi che vulnerano le comunità interagenti con quegli ecosistemi

⁵¹ M. A. GLIATTA, *Ambiente e costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, pp. 101, che richiama le riflessioni di J. MARTINEZ ALIER, *Ecologia dei poveri*, cit., pp. 87 ss.

⁵² Così il Comunicato: «Misure governative che impongono la prosecuzione di attività produttive di rilievo strategico per l'economia nazionale o la salvaguardia dei livelli occupazionali, nonostante il sequestro degli impianti ordinato dall'autorità giudiziaria, sono costituzionalmente legittime soltanto per il tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale. Lo ha stabilito la Corte costituzionale nella sentenza n. 105, depositata oggi, con la quale ha esaminato una questione sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Siracusa nell'ambito di un procedimento relativo al sequestro degli impianti di depurazione di Priolo Gargallo, che a sua volta si iscrive in una più ampia indagine per disastro ambientale, ipotizzato a carico di varie aziende petrolchimiche operanti nella zona. La questione concerneva una norma contenuta nel decreto-legge n. 2 del 2023, che autorizza il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, ad adottare “misure di bilanciamento” che consentano di salvaguardare la salute e l'ambiente senza sacrificare gli interessi economici nazionali e la salvaguardia dell'occupazione. Secondo il Gip di Siracusa che aveva disposto il sequestro degli impianti di depurazione, questo schema normativo non garantirebbe adeguata tutela alla vita, alla salute umana e all'ambiente, vincolandolo ad autorizzare la prosecuzione dell'attività anche quando, a suo giudizio, le misure adottate risultino insufficienti rispetto alle esigenze di tutela di questi interessi. Secondo la Consulta la riforma costituzionale del 2022 ha chiarito che la tutela della salute e dell'ambiente costituisce un limite alla stessa libertà di iniziativa economica. Infatti la Consulta ha ritenuto costituzionalmente illegittima la mancata previsione, nella norma, di un termine massimo di 36 mesi di operatività delle misure in questione. Entro questo termine, occorrerà in ogni caso assicurare il completo superamento delle criticità riscontrate in sede di sequestro e ripristinare gli ordinari meccanismi autorizzatori previsti dalla legislazione vigente».

Se quello che ci interessa è interrogare, in termini di *One Health*, la sequenza delle decisioni 85/2013 – 58/2028 – 105/2024 (sequenza cui si riferisce la stessa Corte costituzionale, definendo la giurisprudenza Ilva «*punto di riferimento naturale*»), veniamo chiaramente indirizzati a riconoscere, guidati per mano dalla Corte, la portata innovativa della riforma costituzionale del 2022, che introduce – dice la Corte – un «rilevante profilo di distinzione» rispetto alla questione oggetto delle precedenti pronunce: delle «chiare indicazioni del legislatore costituzionale – lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia – questa Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente» (CID 5.1.2). Non che l'esistenza di un «*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*» alla salvaguardia dell'ambiente fosse in precedenza sconosciuta⁵³, ma la riforma del 2022 ha consacrato direttamente nel testo della Costituzione «il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso» e ha così vincolato esplicitamente tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa. Ne emerge una funzione pubblica di tutela dell'ambiente valorizzata nel suo oggetto e qualificata in riferimento agli obiettivi proiettati nel futuro, alle condizioni future da garantire oggi tramite la predisposizione di mezzi adeguati al loro raggiungimento: un «preciso dovere [delle generazioni attuali] di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»⁵⁴.

Significativa anche l'evidenza data alla contestualità della riforma dell'art. 41 Cost.

⁵³ Così espressamente CID 5.1.2: «già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. – la cui lettera s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale – questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)» (sentenza n. 210 del 1987 punto 4.5, del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).

⁵⁴ Sempre in CID 5.1.2, la protezione delle generazioni future è declinata con annesso richiamo a precedenti che la prefigurano, già richiamati nella nota precedente n. 38.

Sottolineando il mutamento «nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio di questa Corte»⁵⁵, la sentenza smentisce le letture svalutative, che riducono la portata della riforma del 2022 a mera ricognizione di acquisizioni giurisprudenziali già consolidate⁵⁶, e coglie, nel nuovo testo dell'art. 9 e nella sua connessione con la revisione anche dell'art. 41, la nuova dimensione di tutela integrata propria di *One Health*, distinta e autonoma sia rispetto alle sue specifiche componenti originarie di salute umana e paesaggio, sia alla loro mera sommatoria, declinandone la dimensione funzionale – di dovere fondamentale, *vincolo positivo* sulle attività di tutte le pubbliche autorità e *limite negativo* immediato e diretto nei confronti dei privati – con significativo richiamo alla proiezione della tutela agli interessi delle future generazioni. L'ordinanza di rimessione aveva individuato nella normativa applicabile alla vicenda del polo petrolchimico di Priolo tre profili problematici rispetto ai precedenti riferiti alle vicende dell'Ilva di Taranto, riferiti al *chi, come e quando* dell'adozione di misure di bilanciamento in concreto.

Il primo (*chi*), legato alla mancata indicazione dell'autorità competente ad adottare le misure di bilanciamento che vincolano il giudice, viene agevolmente superato ritenendo che tale autorità sia in realtà facilmente individuabile nel Presidente del Consiglio, che agisce tramite dpcm. (CID 5.3.1).

Decisamente più complessa la risposta della Corte riguardo alla mancanza di indicazioni sul procedimento da seguire per individuare le misure da adottare (*come*).

L'indeterminatezza del procedimento e del rapporto con l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale risulta, infatti, superabile solo attraverso una complessa *interpretazione costituzionalmente orientata*, che viene attentamente costruita individuandone, sulla base di una chiara *ratio*, le condizioni – cioè i contenuti e le procedure – e altresì delineando i rimedi che ne garantiscono la controllabilità (CID 5.4).

L'interpretazione muove dai fondamenti costituzionali: premesso che il nuovo art. 41 Cost. vieta che l'iniziativa economica privata si svolga in modo da recare danno alla salute o all'ambiente e che nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto, si richiama la sent. 58/2018 – per cui la rimozione dei fattori di pericolo per la salute è condizione minima e indispensabile per garantire che l'attività produttiva sia in armonia con i principi costituzionali, attenti anzitutto alle esigenze basilare della persona – per rimarcare che tra

⁵⁵ Pur dando atto di un quadro costituzionale che, già prima della lett. s) del 117, II Cost., aveva valorizzato la connessione tra l'art. 32 e l'art. 9 Cost., la Corte rimarca esplicitamente la discontinuità introdotta dalla riforma del 2022.

⁵⁶ Nella dottrina orientata alla portata meramente ricognitiva della riforma v. G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 1° luglio 2021; in forma dubitativa, E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41*, in *DPCE online*, 2, 2022, p. 1123 e G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?* in *Queste Istituzioni*, 1, 2022, p. 8.

le esigenze della persona «*si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente*» nella misura in cui il riferimento alla persona comprende i soggetti esistenti e quelli che saranno (dando corpo all'interesse delle future generazioni).

Da qui una serie di precisazioni che riguardano, come indicato, *ratio*, modalità e contenuti delle misure di bilanciamento, nonché i rimedi attivabili in caso di violazione, delineando binari sufficientemente stretti per l'agire in concreto del bilanciamento che, pur restando affidato alla competenza delle autorità politiche, è reso sindacabile nei suoi svolgimenti. La *ratio* che *legittima* gli interventi del Governo è la capacità di produrre un rapido risanamento ambientale riconducendo gradualmente ma con tempestività l'attività ai limiti di sostenibilità previsti in linea generale⁵⁷. Per questo vengono delineate le condizioni dell'azione amministrativa, consistenti in un'adeguata istruttoria corredata da motivazione coerente e accompagnata da monitoraggio⁵⁸, e si puntualizzano i rimedi attivabili⁵⁹. Infine, a essere direttamente colpito dall'incostituzionalità è il solo profilo temporale (*quando*).

La mancanza di termine finale per le misure adottabili in deroga al regime ordinario di tutela dell'ambiente introduce un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario *inidoneo a garantire che non ci sia pregiudizio per la salute e l'ambiente* (CID 6) e ciò determina una pronuncia additiva di accoglimento che integra la disciplina con un termine di trentasei mesi, ricavato dalla legislazione vigente⁶⁰.

Della sentenza 105/2024 non sono mancate valutazioni apertamente critiche, che imputano alla Corte di avere in realtà contraddetto il quadro interpretativo disegnato in premessa,

⁵⁷ CID 5.4.1.: «le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno, semmai, essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente. In altre parole, le misure in questione – che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute – dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni» (sottolineature ns.).

⁵⁸ Le condizioni: «L'adozione delle misure dovrà, inoltre, essere preceduta – conformemente alle indicazioni derivanti dalle fonti internazionali sopra ricordate – da adeguata attività istruttoria, e dovrà essere sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Infine, l'effettiva osservanza delle misure medesime dovrà essere adeguatamente verificata, con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore».

⁵⁹ I rimedi: le misure sono infatti adottate «da un provvedimento che resta di natura amministrativa, e come tale soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità».

⁶⁰ Dal decreto-legge Ilva n. 207/2012; il termine era comunque stato inserito dal Governo in sede di attuazione del provvedimento di autorizzazione in deroga (CID 5.4.2).

adottando un dispositivo debole come il rigetto interpretativo, sostanzialmente costituito di soli auspicî⁶¹.

Mi sembra, al contrario, che di questa pronuncia debbano essere sottolineati i significativi profili di interesse⁶².

Innanzitutto, il dispositivo di rigetto interpretativo non mi sembra possa essere considerato ininfluenza nei confronti del rispetto delle indicazioni e dei vincoli del bilanciamento da parte del legislatore, tanto è vero che i giudici siracusani hanno poi negato l'autorizzazione alla prosecuzione delle attività, disapplicando il provvedimento del governo in quanto non conforme alla legge nella interpretazione costituzionalmente vincolata⁶³.

Non solo: rispetto alla sequenza della giurisprudenza Ilva, emerge ancor più nettamente la necessità che la rimozione dei fattori di pericolo, già richiamata in 58/2018, sia *tempestiva*, configurandosi la celerità come condizione minima e requisito indispensabile a garantire l'adequazione delle misure di bilanciamento. Ma la dimensione temporale incide anche in un altro senso, proiettandosi nel futuro, dal momento che il riferimento al *tempo delle future generazioni* rimette in discussione la declinazione meramente procedurale della adeguatezza delle misure del bilanciamento, quale derivava dalla scissione tra conformità e adeguatezza e, soprattutto, dalla prevalenza accordata alla prima sulla seconda: la mera conformità – alla legge – non basta più a garantire l'adequazione, perché – al contrario – solo la realistica prospettiva di un adeguamento stabilmente proiettato al futuro può attestare la conformità nel presente⁶⁴.

Infine, è interessante rilevare⁶⁵ che la Corte costituzionale richiamandosi esplicitamente alle pronunce 210 e 641 del 1987 riconosce e avvalorava un orientamento – che, come già ricordato, la dottrina maggioritaria considerava episodico e isolato – per cui l'ambiente attiva anche un fascio di *posizioni giuridiche soggettive* volte alla sua tutela, estrinsecan-

⁶¹ R. BIN, *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *consultaonline*, 1058, Studi 2024/III; anche G. AMENDOLA, *Economia e salute, Corte Costituzionale, Corte Europea: quale bilanciamento per ILVA e Priolo?* in *unaltroambiente.it*, parla criticamente di equilibrismi della Corte costituzionale.

⁶² Lo fa M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE online*, 25 giugno 2024, indicando come la stessa Corte costituzionale ponga l'accento sulla discontinuità, nonché apprezzando nella pronuncia le tracce di un'impostazione di antropocentrismo moderato e di *One Health*; sottolinea inoltre positivamente che gli obblighi europei e internazionali valgono a integrazione della normativa nazionale, ma anche che l'art. 9 Cost. funge a sua volta come controlimit.

⁶³ Tribunale Siracusa, con provvedimento del GIP del 31 luglio 2024.

⁶⁴ Aspetto particolarmente valorizzato da M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE online*, 25 giugno 2024, p. 5: «rispettare la Costituzione significa considerare il tempo futuro, oltre al presente, sicché sarà l'adeguamento al futuro a certificare la conformità nel presente; non più l'inverso».

⁶⁵ Lo fa anche G. GIORGINI PIGNATIELLO, *L'approccio “pilatesco” del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in *Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, *DPCE online*, 25 giugno 2024, che tuttavia lamenta la sentenza 105 come occasione persa, sostenendo che la pronuncia avrebbe dovuto cassare in toto la normativa impugnata.

dosi in un diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività alla salvaguardia ambientale, che «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)»⁶⁶.

4.3. Il contenzioso climatico (in senso lato)

La portata paradigmatica di *One Health* nella dimensione funzionale può essere ulteriormente indagata attraverso il *c.d. contenzioso climatico*: da un lato, nella misura in cui incrocia la fondazione delle posizioni giuridiche soggettive che vengono agite nelle esperienze nazionali riconducibili, in senso lato, a questo genere di contenzioso; dall'altro, per rilevare il diverso spessore del paradigma *One Health* come limite al potere legislativo e come leva di attivazione del potere giudiziario.

Con una breve ma doverosa premessa sull'estensione dell'espressione *contenzioso climatico*, che viene utilizzata qui in senso lato e generico, pur essendo consapevoli della pluralità delle sue accezioni, non coincidenti e non perfettamente sovrapponibili⁶⁷. Da un lato, infatti, si ritiene preferibile riservare l'espressione all'identificazione di categorie di controversie specificamente caratterizzate, in termini di *oggetto* (attribuendo la qualificazione di "climatiche" alle sole controversie riferite all'utilizzo umano delle risorse fossili, in termini di estrazione, produzione e distribuzione di energia pacificamente riconosciuta come climalterante) o per enfatizzarne la *funzione "strategica"* (facendo in questo caso riferimento alle controversie in cui si denunciano responsabilità omissive dello Stato nell'adempimento dei propri obblighi di lotta ai cambiamenti climatici, soprattutto dopo la conclusione dell'Accordo di Parigi del 2015 e l'adozione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, SDGs ONU 2030, che comprendono il tema del clima come obiettivo giuridicamente disciplinato). Dall'altro, però, vi è anche un uso più ampio e generico, in cui l'espressione viene utilizzata per riferirsi a qualsiasi contenzioso che, direttamente o indirettamente, abbia a che fare con gli impatti dei cambiamenti climatici in determinati luoghi, senza distinzione tra contenziosi "ambientali" e "climatici", in quanto l'oggetto del contenzioso si concentra sull'impatto, che potrebbe risultare multifattoriale e, di conseguenza, dare ingresso a argomenti giuridici differenziati, non esclusivamente concentrati su emissioni, "Carbon Budget", "debito climatico" e "intensità di carbonio". O ancora, si denominano "climatiche" le controversie giudiziali in cui si dibatte comunque di lesioni dei diritti umani derivanti dal cambiamento climatico.

⁶⁶ CID 5.1.2: una formulazione in forte assonanza con la configurazione di una proiezione soggettiva della salute integrata secondo *One Health*.

⁶⁷ M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE on line*, 2/2020, p. 1354.

Se l'analisi della sentenza 105/2024 ha consentito di vedere come *One Health* intervenga, dal punto di vista delle coordinate funzionali, operando come *limite al potere legislativo*, fornendo e/o ridefinendo i parametri del giudizio di costituzionalità, sempre nella prospettiva funzionale è interessante anche ricostruire come la prospettiva della salute integrata determini l'attivazione del potere giudiziario⁶⁸.

La vicenda che può essere considerata come apripista, quantomeno in Europa, è il “caso Urgenda”: iniziato nel 2015 e concluso con la sentenza della *Supreme Court of Netherlands* del 2019 che ha condannato, in via definitiva, lo Stato a implementare una politica ambientale più rigorosa. A partire da quella sentenza, è stato possibile osservare gli effetti di sollecitazione verso esperienze di contenzioso che, al netto di significative differenze di legittimazione e tipologie delle azioni proponibili⁶⁹, presentano anche significativi tratti comuni, in particolare nell'affrontare il nodo di fondo della tenuta della separazione dei poteri a fronte delle decisioni in materia di emergenza climatica (o, come sopra osservato, di una emergenza climatica che sfocia direttamente in emergenza sanitaria globale⁷⁰), ponendo in primo piano le questioni legate all'utilizzo dei dati scientifici, all'applicabilità del principio di precauzione, alla ricerca di equilibrio tra obbligazioni di mezzi e di risultato poste a carico dei soggetti pubblici e privati.

In questo quadro, merita, quindi, almeno una breve riflessione il primo caso italiano di giustizia climatica, promosso davanti al Tribunale civile di Roma, noto mediaticamente con il nome di “*Giudizio Universale*”.

Il caso è stato promosso da un ampio numero di soggetti individuali e associazioni che, basandosi anche sulle conclusioni del rapporto “*Obiettivi e politiche climatiche dell'Italia nel rispetto dell'Accordo di Parigi e delle valutazioni di Equity globale*” elaborato nel 2021 da *Climate analytics* (secondo cui «assumendo come presupposto un uguale livello di ambizione per ogni paese all'interno dell'intera gamma di risultati delle acquisizioni della letteratura sull'Equity, l'Italia avrebbe bisogno di ridurre le sue emissioni del 92% entro il 2030 rispetto al 1990 per essere in conformità con l'obiettivo di temperatura a lungo termine dell'Accordo di Parigi»), hanno agito contro lo Stato italiano per responsabilità extracontrattuale in relazione alle politiche di contrasto al cambiamento climatico, ritenute inadeguate per l'insufficiente abbattimento delle emissioni, chiedendone la condanna alla reintegrazione in forma specifica, sotto forma dell'ordine di adottare «ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO2 nella

⁶⁸ G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *Ambienteditto.it*, 1/2022; M. MAGRI, “*Il 2021 è stato l'anno della “giustizia climatica”?*”, in *Ambiente diritto.it*, n. 4, 2021, pp. 320-335; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2021, pp. 269-308; S. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, n. 6, pp. 750-755; B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2021, n.2, pp. 271-317; M. SCHIRRIPIA, *Climate Change Litigation and the Need for ‘Radical Change’*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2022, p. 184 e ss.

⁶⁹ G. VIVOLI, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 33.

⁷⁰ V. sopra par. 3.2.2.

misura del 92% rispetto ai livelli del 1990» e di provvedere all'adeguamento del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)⁷¹,

Il primo grado di giudizio è stato concluso il 26 febbraio 2024 dalla sentenza del Tribunale di Roma che, per quanto riguarda la domanda principale, ha sancito l'inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, mentre ha ritenuto che le domande subordinate, relative volta ad ottenere una modifica del *Piano Nazionale Integrato Energia e Clima*, fossero devolute al Giudice amministrativo⁷²; il tribunale ha comunque compensato le spese del giudizio tra le parti, sottolineando la mancanza di precedenti specifici sulla questione oggetto di causa e l'oggettiva complessità e gravità della emergenza a carattere planetario provocata dal cambiamento climatico antropogenico, che ha dato impulso alla domanda. Contro la pronuncia è stato presentato appello (la prima udienza è prevista il 29 gennaio 2025).

Dopo una stringata ricostruzione del quadro internazionale in tema di cambiamento climatico, apparsa a diversi commentatori sommaria e deludente, anche a fronte dell'impegno argomentativo e probatorio profuso dagli attori⁷³, il Tribunale ha ritenuto che i dati sull'impatto delle politiche climatiche del Governo presentati dai ricorrenti non fossero verificabili in sede giudiziaria «non disponendo questo giudice delle informazioni necessarie»; la sentenza ha sottolineato, in particolare, che il Governo avrebbe fornito documentazione sufficiente a dimostrare l'impegno dello Stato nella sfida climatica: un impegno che, a causa dell'elevato livello tecnico-scientifico della questione, il Tribunale si è dichiarato impossibilitato a smentire. Si legge nella sentenza che «le valutazioni prognostiche di parte attrice, in ordine alla inadeguatezza delle scelte politiche effettuate per la realizzazione degli obiettivi cui lo Stato si è auto vincolato, si basano su dati contestati da parte convenuta (...) e non verificabili in questa sede, non disponendo questo Giudice delle informazioni necessarie per l'accertamento della correttezza delle complesse decisioni prese dal Parlamento e dal Governo».

A ciò fa seguito la constatazione che «le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del cambiamento climatico antropogenico (...) rientrano nella sfera di attribuzione degli organi politici e non sono sanzionabili nell'odierno giudizio», da cui la riaffermazione dell'insindacabilità dell'atto politico e dell'inapplicabilità del rimedio civilistico, che conduce all'esito di una dichiarazione di difetto assoluto di giurisdizione.

Ma proprio qui si radicano i nodi critici della pronuncia del Tribunale di Roma, che hanno a che fare con il peso delle conoscenze scientifiche nel configurare il rapporto tra emer-

⁷¹ Per garantire ampia diffusione e visibilità alla azione, che si inquadra come *Strategic Litigation*, è stato allestito un sito dedicato: <https://giudiziouniversale.eu/>

⁷² Tribunale di Roma, II sez. civ., causa 39415/2021, sent. 3552 del 26 febbraio 2024; un esito prefigurato da G. VIVOLI *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 37.

⁷³ Oltre al sito dedicato citato nella nota precedente, anche il sito contenziosoclimaticoitaliano.it dell'università del Salento fornisce un'ottima documentazione generale, con un quadro aggiornato dei casi e delle relative riflessioni critiche.

genza climatica, ambiente e salute umana: una questione che riguarda direttamente la dimensione giurisdizionale ma che, come abbiamo già avuto modo di anticipare, coinvolge più ampiamente anche la definizione delle coordinate materiali di *One Health* – nel senso di indirizzare verso una nozione di salute come condizione biofisica che integra quella di salute come condizione sociale⁷⁴, in quanto l'emergenza climatica e la necessità del rispetto delle leggi di natura si pongono come la *condizione biofisica imprescindibile* dei diritti fondamentali di ogni singolo soggetto della sovranità popolare (e, nello specifico, degli attori in giudizio⁷⁵).

In merito alla valutazione del Tribunale di Roma sul difetto di giurisdizione, si è osservato⁷⁶ che, per quanto allo Stato debba certamente essere riconosciuto un certo grado di apprezzamento nel vaglio dei *mezzi*, la sua discrezionalità non si estenderebbe alla determinazione dei *fini*, da un lato vincolati dagli accordi internazionali sul clima a cui l'Italia ha aderito e dall'altro ancorati a una "riserva di scienza". Di conseguenza, il giudice avrebbe potuto e dovuto vagliare *nel merito* se le misure poste in essere dall'Italia rientrassero effettivamente nel perimetro della discrezionalità politica" riconosciuto agli Stati e, soprattutto, se fossero idonee ad assicurare l'adempimento di quegli stessi obblighi di protezione cui lo Stato è giuridicamente tenuto ed enucleati, da ultimo, dalla Corte di Strasburgo⁷⁷.

Da ultimo, merita un cenno anche la recente iniziativa del secondo contenzioso climatico italiano, denominato "*La giusta causa*"⁷⁸, promosso da *Greenpeace* e *ReCommon* nei confronti della multinazionale italiana ENI spa e dei suoi soci statali, incluso lo Stato italiano già citato in "Giudizio Universale".

In questa seconda vicenda, gli attori – tenuto conto degli esiti della precedente vicenda e nella logica prefigurazione di un nuovo rigetto per difetto assoluto di giurisdizione, come peraltro prospettato nelle eccezioni di tutti i convenuti, che sorreggono l'interesse degli attori al regolamento – hanno promosso ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione davanti alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 41 c.p.c.

Con esso, chiedono di accertare l'accesso al giudice sulle questioni climatiche, richiamando non solo la decisione CEDU *Verein KlimaSeniorinnen*, ma anche il diritto eurounitario

⁷⁴ Come osservato in precedenza, nel par. 3.2.2, la nozione di salute come condizione biofisica integra compiutamente la salute umana in quella dell'ambiente, superando la distinzione che, invece, permane nella concezione che vede nell'ambiente il fattore esterno al quale la salute umana è esposta.

⁷⁵ Che, come visto sopra in nota 22, per G. CAMPEGGIO, *La causa "giudizio universale"* cit., sarebbero persino portatori di una concezione paradigmaticamente contrapposta a quella dello Stato resistente.

⁷⁶ A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di "fare giustizia" climatica*, in Oss. cost., 5/2024, p. 207], che ritiene anche paradossale che, pur trovandosi di fronte a una tipologia di controversia inedita, il Tribunale non abbia deciso di rimettere in via incidentale la questione alla Corte costituzionale.

⁷⁷ In particolare v. la sentenza *Verein KlimaSeniorinnen*, della Grande Camera della Corte EDU del 9 aprile 2024, su cui G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supr.Sal.*, 2/2024, p. 571.

⁷⁸ <https://www.contenziosoclimaticoitaliano.it/i-casi/la-giusta-causa-c.-eni-spa/>: il sito documenta tutti gli atti prodotti nel corso del giudizio e i primi commenti allo stesso.

e quello costituzionale italiano, con particolare riferimento alla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: in questo quadro, la ricostruzione in senso forte dell'innovazione costituzionale contenuta nella sentenza 105/2024, pare in grado di giocare un peso rilevante nella decisione della Cassazione: «La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa» (sott. ns.).

5. Per concludere

Articolando le coordinate temporali, materiali e funzionali in grado di riscontrare il riferimento a *One Health* nei formanti giuridici – e soprattutto in quello giurisprudenziale – si vorrebbe comprendere se, ed eventualmente secondo quali modalità, l'approccio integrato sia coerentemente presente e se abbia già prodotto, anche sul piano giuridico, una vera e propria discontinuità paradigmatica. In altre parole, chiarire se i riferimenti e i richiami a *One Health*, sin qui presenti in modo più esplicito nella dottrina⁷⁹ e solo indirettamente rintracciabili nei formanti legislativo e giurisprudenziale, registrino un approccio nuovo già in atto, si limitino a prefigurare aspettative o prospettive da svilupparsi eventualmente nel futuro o, ancora più riduttivamente, servano solo a rivestire con una nuova espressione riassuntiva concetti giuridici che restano immutati.

Le coordinate proposte comunque consentono di rilevare gli elementi utili a ricostruire come, integrando la tutela della salute umana con quella ambientale e animale, *One Health* ridefinisca la salute nella sua accezione costituzionale di «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (art. 32 Cost.): se incida sulla dimensione soggettiva del diritto individuale, e dell'interesse collettivo, e/o sulla funzione pubblica di tutela, nel suo oggetto e nelle sue dimensioni; se la salute umana sia utilizzata come una sorta di grimaldello per dare all'ambiente una consistenza giustiziabile (e se, in questo senso, sia la salute a essere utilizzata come chiave per la tutela integrata dell'ambiente o viceversa); se la salute umana dell'art. 32 Cost. mantenga ancora una centralità, restando il perno intorno al quale ruotano la salute animale e dell'ambiente o ne venga completamente assorbita: senza dimenticare, nella misura in cui l'essere umano e la sua salute restano il perno

⁷⁹ Per una bibliografia minima: *One Health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, a cura di F. APERIO BELLA, Napoli, 2022; la sezione *One World, One Health ... Which Law?* della rivista *Corti Supreme e Salute*, 3/2022; *One Earth One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, a cura di G. GIORGINI PIGNATELLO, F. RESCIGNO, Torino, 2023; *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, a cura di L. VIOLINI, Torino, 2023.

“performativo”⁸⁰ di *One Health*, la necessità di un soggetto compiutamente incarnato, di cui rileva la dimensione di genere - L. Ronchetti.

A cui aggiungere che, se poniamo, anche solo dubitativamente, la questione paradigmatica⁸¹, è indispensabile chiarire lo sfondo teorico e dommatico della questione⁸², precisare come si qualificano i diritti che entrano nel bilanciamento, tracciare le linee di distinzione e di convergenza rispetto a concetti olistici affini ma differenti, quali *Eco Health* e *Planetary Health*.

Per il momento è necessario riconoscere che ci troviamo ancora in una fase preliminare dell'esplorazione e della mappatura e che di questi itinerari di ricerca non è ancora possibile offrire conclusioni. In un certo senso, proponendo esplicitamente di affrontare la questione di *One Health* nei termini di un vero e proprio paradigma, abbiamo solo cominciato a sperimentarne le potenzialità come *prisma ottico*⁸³, utilizzando questo approccio per scomporre un concetto unitario nella molteplicità delle sue componenti: e questa è forse l'unica provvisoria chiusura di questa prima tappa di riflessione.

⁸⁰ Come detto da Bifulco, che ha indicato la necessità di riflessione su olismo e complessità

⁸¹ Da A. MORRONE, “Ambiente” *fondamento*, cit., p. 10, viene radicalmente evocata la questione della fondazione di un nuovo patto sociale, in una direzione che a me pare riguardi più che *One Health* l'emergenza climatica, nel suo trasfigurarsi in emergenza sanitaria *tout-court*, che renderebbe il *conflitto esistenziale* (che implica la rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma da vita) il fattore performativo-trasformativo di un nuovo compromesso costituzionale.

⁸² Molto opportunamente affrontato anche in modo esplicito nel corso del convegno – al netto degli stimoli indiretti offerti anche dagli altri contributi – in particolare negli interventi di R. Bifulco, I. Buffoni.

⁸³ Come già efficacemente riassunto da F. VIVADELLI, *Corti supreme e One Health. Vent'anni di giurisprudenza. Resoconto del XXII Convegno nazionale di Diritto sanitario (Alessandria, 21-22 ottobre 2024)*, nel numero 3/2024 della rivista, p. 9: «si assuma come punto di partenza di un'ipotesi di ricerca tale approccio integrato di tutela della salute; se ne identifichino le molteplici facce che lo compongono; si sperimenti la possibilità di filtrarci attraverso – come un raggio – la giurisprudenza nazionale e sovranazionale; ed infine si valuti la resa di tale ipotesi».