

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Evoluzione dell’approccio *One Health*. – 3. Analisi giurisprudenziale. – 3.1. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and altri v. Svizzera (n. 53600/20). – 3.2. *Carême* v. Francia (n. 7189/21). – 3.3. *Duarte Agostinho* e altri contro il Portogallo e altri 32 Stati. – 4. Riforma costituzionale n. 1/2022. – 5. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Negli ultimi anni, le società si sono trovate ad affrontare numerose nuove sfide globali, che hanno indotto sia i legislatori che i giudici, nazionali e sovranazionali, ad intervenire per fornire nuove soluzioni e interpretazioni delle norme. In questo scenario, caratterizzato dalla transizione digitale, dalla transizione ecologica e dalle recenti sfide sanitarie globali, è necessario sviluppare un concetto di salute che promuova la collaborazione tra settori e aumenti la consapevolezza sull’interconnessione tra salute umana, animale e ambientale. Di fronte ai problemi, quali i cambiamenti climatici ed altri disastri ambientali, che danneggiano e distruggono le comunità, occorre trovare soluzioni sostenibili utilizzando l’approccio *One Health*, che sebbene già presente nel linguaggio scientifico da anni solo a seguito dell’epidemia da COVID 19 ha ampliato il suo campo di applicazione.

Il presente contributo prendendo le mosse dai principali antecedenti storici e concettuali in cui l’approccio *One Health* affonda le radici, analizzerà le nuove prospettive di tutela

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco, presentato nell’ambito della *Call for papers* 2024 – Il paradigma *One Health* nella giurisprudenza sovranazionale ed estera.

\*\* Dottoranda di ricerca in diritto costituzionale, presso l’Università di Roma Tor Vergata, e funzionaria giuridica di amministrazione esperta in materie sanitarie, presso il Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell’ecosistema (*One Health*) e dei rapporti internazionali del Ministero della salute.

della salute umana, ambientale ed animale, nell'evoluzione del dato giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito, Corte EDU) e del dato normativo nazionale.

In particolare, si analizzeranno nella prima parte i casi decisi dalla Corte EDU: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and altri v. Svizzera (n. 53600/20); *Carême* v. Francia (n. 7189/21) e *Duarte Agostinho* and altri v. Portogallo and 32 altri Stati (n. 39371/20).

Nella seconda parte si esaminerà la riforma operata dalla legge costituzionale n. 1/2022 che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., ed ha introdotto, per la prima volta, una tutela ambientale costituzionalizzata tra i principi fondamentali, nonché i c.d. diritti delle future generazioni.

In questa prospettiva, occorrerà verificare se tanto la giurisprudenza della Corte EDU, quanto la recente riforma del dettato costituzionale aprano la strada a una nuova epoca per la tutela integrata della salute delle persone, degli animali e del pianeta.

## 2. Evoluzione dell'approccio *One Health*

Il paradigma *One Health* è stato valorizzato in tempi recenti da parte della dottrina giuridica internazionale, in quanto si è constatato, anche a seguito della pandemia da Covid-19, il devastante impatto che le zoonosi possono avere sulla salute pubblica. La locuzione figura in molti documenti, tra cui, la Dichiarazione di Roma<sup>1</sup> che ha fatto seguito al *Global Health Summit* del 2021, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Regolamento UE 2021/522 istitutivo del «programma UE per la salute» *EU4Health* per il periodo 2021-2027<sup>2</sup>. Tuttavia, non si tratta di un'assoluta novità, in quanto l'idea alla base del *One Health* era già insita nel pensiero filosofico del V e VI sec a.c., più precisamente nel pensiero greco classico in cui c'era la filosofia della natura. Più di 2400 anni fa il filosofo greco Aristotele (384-322 a.C.), nella sua opera *Historia animalium*, mette in evidenza come è possibile osservare importanti analogie tra la salute e la malattia negli uomini e negli animali. Allo stesso modo, Ippocrate, padre della medicina moderna, elabora nell'antica Grecia, un nesso tra salute pubblica e ambiente sano. Infatti, all'interno del *Corpus Hippocraticum* c'è un passo del trattato sulle Epidemie, dove accanto al triangolo che vede ai vertici le tre M: il malato, la malattia e il medico; ce n'è un altro, che ha per i medici ippocratici, la stessa importanza, ovvero quello fra popolazione, salute e ambiente. Ogni rimedio proposto da questi medici viene dalla natura: le piante, i minerali, le acque. Il pensiero filosofico che ne è alla base è quello per cui le popolazioni umane vivono immerse nella natura, ne sono parte costituenti e la loro salute dipende quindi dalla salute ambien-

<sup>1</sup> Per un maggiore approfondimento si veda [https://global-health-summit.europa.eu/rome-declaration\\_it](https://global-health-summit.europa.eu/rome-declaration_it).

<sup>2</sup> Per un maggiore approfondimento si veda <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/eu4health-programme-2021-2027.html>.

tale. Se si guarda ai tempi più moderni, tra il XIX ed il XX secolo D.C. molti furono gli studiosi che si interessano all'interconnessione tra uomo, animali e natura. Tra i primi, il patologo Rudolf Virchow, ideatore della teoria cellulare coniò il termine 'zoonosi' (dal greco ζῷον, animale + νόσος, malattia), con cui si indica una qualsiasi patologia infettiva o parassitaria che può essere trasmessa dagli animali all'uomo in modo diretto (attraverso il contatto con pelle, peli, uova, sangue, secrezioni e fluidi biologici, quali saliva, urina o vomito) o indiretto (tramite altri organismi vettori, ingestione di alimenti contaminati, contatto con ambienti infetti). Successivamente Calvin Schwabe (veterinario americano, epidemiologo e parassitologo), che elaborò il termine una «*medicina unica/one medicine*» intesa come visione unitaria della medicina animale ed umana<sup>3</sup> e fu anche il primo a dedicare un intero dipartimento universitario nell'Università della California alla One medicine. Poco dopo, Rachel Carson, riconosciuta come la madre dell'ambientalismo americano, elaborò la c.d. «*Silent Spring*» – «primavera silenziosa» e fu la prima a prevedere con forte anticipo gli effetti delle tecniche in agricoltura (come l'utilizzo del DDT sulle coltivazioni, vietato anni dopo proprio grazie alla sua battaglia) e la prima a denunciare pubblicamente i danni inferti alla natura da fenomeni come la deforestazione e l'incontrollato intervento dell'uomo sull'ambiente. Il 29 settembre 2004 si inizia a consolidare il concetto di *One Health* e un gruppo di esperti sanitari elabora i 12 principi di Manhattan<sup>4</sup>, quale documento programmatico frutto del simposio internazionale «*One world, one health*» organizzato dalla *Wildlife Conservation Society* con l'obiettivo di esortare i leader mondiali a perseguire una serie di comportamenti per sviluppare soluzioni avanzate e multidisciplinari di fronte alle inevitabili sfide che si prospettano. La tesi è quella in base alla quale solo abbattendo le barriere tra le istituzioni, gli individui e le settorializzazioni, si potranno promuovere l'innovazione e le competenze necessarie per far fronte alle sfide per la tutela della salute degli uomini e degli animali e per la salvaguardia dell'ambiente. Infatti, nessuna disciplina o settore della società dispone, singolarmente, di sufficienti conoscenze e risorse per prevenire l'insorgenza di malattie in un mondo globalizzato e nessun Paese, da solo, può invertire i fenomeni di perdita di *habitat* e di estinzione che stanno minando la salute del pianeta. La consacrazione dell'approccio *One Health* arriva nel 2010, con la Dichiarazione di Hanoi<sup>5</sup>, approvata all'unanimità dai delegati di 71 Paesi e organismi regionali, insieme ai rappresentanti di organizzazioni internazionali, banche di sviluppo e altri stakeholders, riuniti in occasione della Conferenza ministeriale internazionale sull'influenza aviaria e pandemica, che ne raccomanda la più vasta applicazione possibile. Durante la Conferenza le tre organizzazioni internazionali: l'OMS (organizzazione mondiale della sa-

<sup>3</sup> C.W. SCHWABE, *Veterinary interest in public health: how they came about* in C.W. SCHWABE, *Veterinary Medicine and Human Health*, Baltimora, 1964.

<sup>4</sup> I principi di Manhattan sono consultabili al sito: <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-ManhattanPrinciples.aspx>.

<sup>5</sup> Per un approfondimento si veda <https://www.woah.org/app/uploads/2021/03/final-concept-note-hanoi.pdf>.

nità), l'OIE (l'Organizzazione mondiale per la sanità animale), la FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) firmano un accordo tripartito sull'approccio *One Health* ed illustrano la loro collaborazione nel prevenire e nel controllare i rischi per la salute legati all'interazione uomo – animale - ecosistema. Più di recente, invece si è passati ad una concezione quadripartita, in cui le precedenti organizzazioni sono state affiancate anche dall'UNEP (il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) in rappresentanza dell'ambiente. L'istituzionalizzazione della descritta sinergia (c.d. Alleanza Tripartita, poi evoluta nella c.d. "Tripartite +"), pur non aggiungendo nulla sul piano degli approdi concettuali, è la dimostrazione plastica della necessità di abbattere le barriere tra organizzazioni. Il catalogo dei principi di Manhattan è stato aggiornato all'esito della conferenza "*One Planet, One Health, One Future*" tenutasi a Berlino nel 2019 su iniziativa congiunta della *Wildlife Conservation Society* e della Divisione Clima e Ambiente del Governo federale tedesco. I 10 Principi di Berlino mirano ad ampliare la visione del movimento *One Health*, riconoscendo ancora una volta che le ricorrenti emergenze di sanità pubblica, di perdita della biodiversità ed i notevoli cambiamenti climatici richiedono che ci sia una tutela congiunta della salute umana, degli animali e del pianeta. Con la pandemia da Covid 19 si è allargato l'orizzonte dell'approccio *One Health*, includendo anche l'inquinamento delle risorse naturali e la distruzione della biodiversità, e avendo maggiore consapevolezza che l'utilizzo delle tecnologie può portare a salvaguardare l'integrità del pianeta. Nel 2022 le organizzazioni del quadripartito hanno sviluppato il piano d'azione congiunto *One Health* (di seguito, OH JPA) 2022-2026<sup>6</sup>. Il OH JPA è stato sviluppato attraverso un processo partecipativo, organizzando consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate delle quattro organizzazioni per raccogliere feedback e input, incluso il gruppo di esperti di alto livello sulla *One Health* (OHHLEP). Sebbene OHJPA non sia un documento politico vincolante, aspira a facilitare l'adozione di approcci *One Health* tramite la guida sinergica e collaborativa delle quattro organizzazioni delle Nazioni Unite. Infatti, il piano al fine di sostenere l'attuazione di politiche con approccio *One Health* per affrontare i rischi sanitari a livello globale, nazionale e regionale, attua i seguenti piani di intervento: aumentare le potenzialità *One Health* per rafforzare i sistemi sanitari; ridurre il rischio di epidemie e pandemie da zoonosi emergenti o riemergenti; controllare ed eliminare le infezioni trasmesse da vettori, le zoonosi e le malattie tropicali neglette; potenziare la valutazione, la gestione e la comunicazione dei rischi alimentari; contrastare la pandemia silente dovuta alla resistenza antimicrobica; integrare l'ambiente nell'approccio *One Health*. All'interno dell'ordinamento italiano, il tema ha assunto grande rilievo negli ultimi anni. Inizialmente, il concetto di *One Health* è stato introdotto in merito alla prevenzione veterinaria, e successivamente ripreso dal Piano Nazionale di Prevenzione 2020-2025 e dall'attuale PNRR che, *inter alia*, istituisce il *Sistema nazionale prevenzione salute dai ri-*

<sup>6</sup> Per un approfondimento si veda <https://www.who.int/publications/i/item/9789240059139>.

*schi ambientali e climatici*, concorrendo al perseguimento di obiettivi di prevenzione primaria (Art. 27 comma 2 del d.l. n. 36/2022, convertito con l. n. 79/2022.). In questo quadro si colloca la recente modifica al dettato costituzionale “*in materia di tutela dell’ambiente*” e il suo rapporto con il modello di tutela della salute umana accolto nel nostro ordinamento. Considerata l’importanza del tema, a giugno 2023, è stato presentato, presso la Camera dei Deputati, l’Intergruppo Parlamentare ‘*One Health*’, che si propone di definire provvedimenti per introdurre un modello di governance in grado di superare l’attuale frammentazione nelle iniziative a tutela della salute ambientale, umana e animale. La sfida è quella di inserire la componente ambientale nelle agende delle istituzioni che si occupano di salute. Anche nell’ambito della riorganizzazione del Ministero della salute, nel settembre 2023, è nato il “*Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell’ecosistema (One Health) e dei rapporti internazionali*” che promuove l’approccio *One Health*. Infine, l’anno 2024 è l’anno della Presidenza italiana del G7 e nel track salute il Ministero della Salute guida i lavori, con la scelta delle priorità da affrontare fra le quali un coordinamento fra i paesi per una strategia globale in ottica *One Health* (con focus alla lotta per l’antimicrobico resistenza). Lo scopo della Presidenza italiana del G7 è infatti l’implementazione di azioni che integrino l’approccio *One Health* nelle politiche nazionali dei Paesi G7, volte alla protezione della “salute globale”.

Da quanto sopra, si evince come l’approccio *One Health*, promuovendo la collaborazione tra settori e aumentando la consapevolezza sull’interconnessione tra salute umana, animale e ambientale, rappresenta un paradigma cruciale per affrontare le sfide sanitarie globali in modo più efficace. Infatti, la salute è una questione globale e gli eventi recenti hanno acuito questa consapevolezza, evidenziando in maniera inequivocabile l’interdipendenza tra i diversi settori su scala mondiale.

### 3. Analisi giurisprudenziale

La decisione della Corte EDU del 9 aprile 2024 si colloca in un’epoca storica in cui gli ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali sono particolarmente sensibili alle tematiche di tutela ambientale ed il problema del surriscaldamento globale è tale da mobilitare numerose associazioni no profit in materia. Infatti, sono preoccupanti i dati che emergono dall’ultimo rapporto sullo stato del clima elaborati dall’*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC/GIEC) delle Nazioni Unite<sup>7</sup>, e che riportano per l’Italia un aumento delle temperature, negli ultimi trent’anni, in media tra +1.8°C e 3,1°C a seconda della zona del Paese, con la prospettiva di un continuo aumento senza una giusta politica ambientale. La questione, quindi, è diventata così centrale da imporre agli Stati di intervenire e da met-

<sup>7</sup> Per un approfondimento si veda <https://ipccitalia.cmcc.it/climate-change-2023-ar6-rapporto-di-sintesi/>.

terli di fronte alla necessità di assumersi la responsabilità delle scelte compiute in tema di protezione ambientale e di rendere conto *in primis* ai propri cittadini, e poi agli altri Stati<sup>8</sup>. I contenziosi climatici, pertanto, sono sempre più numerosi sia presso le giurisdizioni nazionali, che presso le corti internazionali<sup>9</sup>, ed in questo scenario l'approccio *One Health* si concretizza in quanto si sottolinea che per poter godere di una buona salute umana ed animale è necessario circondarsi di un ambiente sano. I casi esaminati dai giudici di Strasburgo sono accomunati dalla pretesa dei ricorrenti di far accertare dalla Corte la violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito, la "Convenzione"), in particolare, del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare, per la mancata adozione, a livello nazionale, di misure efficaci ai fini della riduzione delle emissioni in atmosfera dei c.d. gas ad effetto serra e, quindi, ai fini del raggiungimento degli obiettivi del contenimento del riscaldamento globale entro la soglia di 1,5° centigradi e della c.d. neutralità climatica entro il 2050. Giova sin da subito sottolineare come i tre casi oggetto del presente contributo non rappresentino una novità assoluta nel panorama giurisprudenziale nazionale e internazionale, ma vi sono state numerose precedenti decisioni che hanno già affrontato lo stesso tema. Si possono riportare, a livello internazionale, la sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti del 2 aprile 2007 nel caso *Massachusetts Vs EPA*<sup>10</sup>, la decisione della magistratura olandese nel c.d. caso *Urgenda*, la decisione della Corte Suprema irlandese nel caso *Environment CLG vs The Government of Ireland* e la sentenza del Tribunale Amministrativo di Parigi del 3 febbraio 2021. Sul filone della sentenza Neubauer del 2021 del tribunale costituzionale tedesco che ha sottolineato come "il fatto che nessuno Stato possa risolvere singolarmente le problematiche derivanti dai cambiamenti climatici data la natura globale del clima e del riscaldamento terrestre, non significa che non vi sia un dovere pubblico di intraprendere azioni per il clima [...] e non consente agli Stati di sottrarsi alle proprie responsabilità sostenendo che anche altri Stati emettono gas serra"<sup>11</sup>, si inserisce perfettamente la decisione della Corte EDU. A livello nazionale si può invece citare la recente decisione (di rigetto) n. 35542 assunta dal Tribunale Civile di Roma nel febbraio 2024. Sotto questo profilo, dunque, le tre decisioni

<sup>8</sup> Per un approfondimento si veda A. BUONFRATE, A. URICCHIO, *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023.

<sup>9</sup> Per un approfondimento si veda A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022.

<sup>10</sup> Reperibile al sito Internet della Corte suprema: [https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530\\_new\\_1537.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_new_1537.pdf). Per un primo commento, a caldo, v. <https://www.scotusblog.com/2022/07/climate-change-at-the-supreme-court/>, nonché L. PERONA, *La Corte Suprema si pronuncia sulla Clean Power Plan Rule: prime note a West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency*, in *DPCE Online*, 2022, n. 3.

<sup>11</sup> Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Ersten Senats, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18–1BvR78/20–1BvR96/20–1BvR288/20, pubblicata il 29 aprile 2021. Ai fini della presente analisi, si farà riferimento alla traduzione inglese disponibile all'indirizzo [www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324\\_1bvr265618en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html).

della Corte si inseriscono in un percorso già battuto dalle corti internazionali e nazionali, seppur con diverse sfumature rispetto a quanto già adottato in precedenti decisioni<sup>12</sup>.

### 3.1. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and altri v. Svizzera (n. 53600/20)

La Grande Camera della Corte EDU affronta un caso che prende le mosse dall'azione promossa da quattro anziane donne e da un'associazione ambientalista no profit, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz (Anziane per il clima) composta da donne di età superiore ai 70 anni, diretta all'accertamento della condotta omissiva della Confederazione Svizzera nell'adozione delle misure necessarie alla progressiva riduzione delle emissioni climateranti di origine antropica, in difformità agli obblighi dalla medesima assunti sia con l'Accordo di Parigi del 2015 (confermato dal successivo Glasgow Climate Pact del 2021), sia con le corrispondenti statuizioni normative adottate dall'Unione europea. Le ricorrenti hanno denunciato di aver subito e di subire ancora effetti negativi (colpi di calore, collassi, sudorazione estrema, aggravamento di pregresse forme di asma, etc.) delle sempre più frequenti ondate di calore conseguenti al generalizzato innalzamento della temperatura globale causato dalla continua immissione in atmosfera di gas ad effetto serra. Oltre ad una serie di conseguenze pregiudizievoli sul piano medico, le ricorrenti lamentano di essere state costrette a cambiare le loro abitudini di vita, subendo, così, anche una illegittima compressione della loro vita di relazione, al fine di poter far fronte alle ondate di calore che negli ultimi anni hanno investito anche il territorio della Confederazione Svizzera.

Con tali motivazioni, le ricorrenti agiscono prima dinnanzi ai Tribunali nazionali e, successivamente in Corte EDU. Prima di entrare nel merito, sinteticamente i tribunali nazionali avevano dichiarato la richiesta irricevibile, ritenendo che le ricorrenti non avessero interesse ad agire e che non potessero essere considerate vittime, in quanto non l'unico gruppo di popolazione colpito dai cambiamenti climatici o comunque, non sufficientemente colpite dalle presunte mancanze in termini di diritto alla vita (art.2 CEDU) o di diritto al rispetto della vita privata e familiare e al rispetto del proprio domicilio ( art.8 CEDU) per poter far valere un interesse degno di tutela ai sensi dell'art. 25a della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968<sup>13</sup> (di seguito, l'“APA”). Nel dettaglio, nel novembre 2016 le ricorrenti hanno richiesto al Consiglio Federale, al Dipartimento Federale per l'am-

<sup>12</sup> Secondo quanto riportato nel *United Nations Environment Programme – Global Climate Litigation Report 2023 Status Review* “[...] Climate litigation in a growing field [...] The 2020 Litigation Report identified 1,550 cases brought in 39 jurisdiction, including international or regional courts, tribunals, quasi-judicial bodies, such as special procedures of HRC, arbitration tribunals, international adjudicatory bodies, and the European Union. These include 1,200 cases in the United States of America and 350 cases in all other jurisdictions combined. As at 31 Decembre 2022, the cumulative number of cases tracked in Sabin Centre’s database has increased with 2,180 climate change cases filed in 65 jurisdictions. The number includes 1,522 cases in the United States of America and 658 cases in all other jurisdiction combined [...]”.

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 25a della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968: “1 Chiunque ha un interesse degno di protezione può esigere che l'autorità competente per atti materiali che si fondano sul diritto pubblico federale e che tangono diritti od obblighi: a. ometta, cessi o revochi atti materiali illeciti; b. elimini le conseguenze di atti materiali illeciti; c. accerti l'illiceità di atti materiali. 2 L'autorità pronuncia mediante decisione formale”.

biente i trasporti l'energia e le comunicazioni (di seguito, "DATEC"), all'Ufficio Federale per l'Ambiente e all'Ufficio Federale per l'Energia della Confederazione Svizzera, ai sensi dell'art. 25a della legge federale suddetta, di porre rimedio alle omissioni in tema di *climate protection*. Alla base della richiesta c'era l'insufficienza e l'illegittimità costituzionale dei target nazionali di riduzione delle emissioni, ritenuti incompatibili con la Convenzione e con il diritto internazionale. Tali omissioni, secondo le ricorrenti, violavano il principio di sostenibilità previsto dall'art. 73 Cost., del principio di precauzione dell'art. 74 Cost., del diritto alla vita dell'art. 10 Cost. Tali diritti oltre che essere consacrati nella Costituzione federale della Confederazione Svizzera, sono parte integrante anche della Cedu, pertanto si configura una violazione delle disposizioni di cui agli artt. 2 (diritto alla vita), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione.

Il Dipartimento Federale per l'ambiente i trasporti l'energia e le comunicazioni, a fine aprile 2017, ha rigettato l'istanza dei ricorrenti in quanto ha ritenuto che nel caso in questione non fossero interessate posizioni giuridiche individuali, dato che la richiesta dei ricorrenti mirava piuttosto all'introduzione di regolamenti e misure generali e astratte. In particolare, ha eccepito un "*lack of standing*", c.d. difetto di legittimazione ad agire, in ragione della mancanza dei requisiti di tale azione ed ha classificato l'azione dei ricorrenti come una "*actio popularis*" (di tipo correttivo), ovvero un'azione volta a tutelare non un interesse specifico ma un interesse generale, comune a tutti i consociati, ma non azionabile dal singolo, alla rimozione di una situazione di illegittimità. Successivamente, le ricorrenti hanno impugnato la decisione del Dipartimento suddetto davanti la Federal Administrative Court (di seguito, "FAC") svizzera, chiedendone l'annullamento e la conseguente rimessione per un nuovo esame. Nonostante questo nuovo tentativo, la FAC, nel novembre 2018, ha rigettato il ricorso, poichè i ricorrenti, al pari di altri individui, sono interessati dalle misure di protezione del clima della Confederazione pertanto, la loro azione legale è qualificabile come *actio popularis* e ritenuta, pertanto, inammissibile. Un altro tentativo da parte dei ricorrenti viene fatto nel gennaio 2019 quando impugnano la decisione della FAC Davanti alla Corte Suprema Federale (di seguito, "FSC"), la quale, a maggio 2020, rigetta il ricorso, osservando in *primis* che le richieste dei ricorrenti essenzialmente equivalevano a un *input* per avviare dei lavori preparatori all'emanazione di leggi e atti di diritto derivato. Tuttavia il FSC ha sottolineato che, secondo il diritto costituzionale svizzero, le proposte per la definizione di aree politiche attuali dovrebbero in linea di principio essere portate avanti attraverso la partecipazione democratica. Pertanto, secondo la Suprema Corte nè il diritto alla vita dei ricorrenti (art. 10, 1 Cost. Svizzera e art. 2 CEDU) né il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza (art. 8 CEDU) risultano minacciati dalle presunte omissioni nazionali. Dopo aver esperito tutti i rimedi interni, le ricorrenti adiscono la Corte EDU, lamentando l'inadempimento dello Stato elvetico nell'attuazione di una politica climatica non solo, insufficiente rispetto agli obiettivi globali; ma anche inferiore rispetto agli standards adottati da altri Paesi. La Corte ha proceduto alla valutazione di ammissibilità del ricorso concentrandosi in maniera differente sullo *status* di vittima in *primis* delle ricorrenti individuali e in *secundis* sulla legittimazione dell'associazione ad agire in rappresentanza (*locus standi*). Con riferimento alla qualità di vittima



delle persone fisiche, la Corte ha osservato che esistevano prove scientifiche sufficienti a dimostrare l'aumento di morbilità e mortalità, soprattutto tra alcuni gruppi più vulnerabili, e il rischio di una progressione irreversibile, in assenza di un'azione risoluta da parte degli Stati. Allo stesso tempo, gli Stati consapevoli degli effetti negativi del cambiamento climatico, si erano attivati per adottare le misure necessarie alla riduzione dei suoi effetti negativi. Di conseguenza, può esistere un rapporto di causalità giuridicamente rilevante tra le azioni o le omissioni degli Stati e il danno che colpisce gli individui. Occorre stabilire, come e in che misura, i danni ai diritti individuali della Convenzione, lamentati dai ricorrenti, possano essere esaminati senza compromettere l'esclusione *dell'actio popularis* dal sistema della Convenzione e senza ignorare la natura della funzione giurisdizionale della Corte, che è per definizione reattiva piuttosto che proattiva. In questa prospettiva la Corte ha escluso la possibilità di attribuire la qualità di vittima "potenziale" ai ricorrenti individuali, perché ciò determinerebbe il venir meno di qualsiasi filtro selettivo che escluda *un'actio popularis*. Nel contesto del cambiamento climatico, tutti potrebbero essere, in un modo o nell'altro e in qualche misura, direttamente colpiti, o correre il rischio reale di esserlo, dagli effetti negativi del cambiamento climatico, con il risultato che potenzialmente un numero enorme di persone potrebbe rivendicare lo *status* di vittima ai sensi della Convenzione su questa base. Pertanto, è necessario che i ricorrenti dimostrino di essere personalmente e direttamente interessati dalle inadempienze contestate, sulla base di due criteri chiave molto rigorosi:

il richiedente deve essere soggetto a un'elevata intensità di esposizione agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, vale a dire che il livello e la gravità delle conseguenze negative dell'azione o dell'inazione dei governi che lo riguardano devono essere significativi. deve esserci una necessità impellente di garantire la protezione individuale del richiedente, a causa dell'assenza o dell'inadeguatezza di qualsiasi misura ragionevole per ridurre il danno.

In merito alla legittimazione ad agire delle associazioni, la Corte ricorda che nell'ambito dei contenziosi inerenti il cambiamento climatico, la necessità di promuovere la condivisione degli oneri intergenerazionali assume un peso importante, che va a favore del riconoscimento della legittimazione delle associazioni. Nel caso *de quo*, affinché un'associazione abbia il diritto di agire per conto dei singoli e di presentare un ricorso, la Corte ha ritenuto che dovessero essere soddisfatti tre criteri:

l'associazione deve essere legalmente stabilita nella giurisdizione interessata o avere la legittimazione ad agire in tale giurisdizione;

l'associazione deve dimostrare di perseguire uno scopo specifico, in conformità con i suoi obiettivi statutari, nella difesa dei diritti umani dei suoi membri o di altri individui interessati all'interno della giurisdizione in questione;

l'associazione deve dimostrare di poter essere considerato realmente qualificato e rappresentativo per agire per conto dei membri o di altri individui interessati all'interno della giurisdizione che sono soggetti a minacce specifiche o agli effetti negativi dei cambiamenti climatici sulla loro vita, salute o benessere, come tutelato dalla Convenzione.

Pertanto, la Corte nel caso di specie ha ritenuto che l'associazione ricorrente soddisfacesse i criteri pertinenti e avesse quindi la legittimazione ad agire per conto dei suoi membri, escludendo invece la qualità di vittima delle ricorrenti individuali in quanto, nonostante appartenessero a un gruppo particolarmente vulnerabile, non risultava dal materiale disponibile che fossero stati esposti agli effetti negativi del cambiamento climatico o che rischiassero di esserlo in futuro, con un grado di intensità tale da far sorgere una necessità impellente di garantire la loro protezione individuale. Passando poi al merito, la Corte ha interpretato le disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli alla luce degli impegni internazionali assunti dagli Stati membri, in particolare nell'ambito dell'UNFCCC e dell'accordo sul clima di Parigi, e alla luce dei convincenti pareri scientifici forniti, in particolare, dall'IPCC. Su tali basi normative, la Corte ha ritenuto, con 16 voti a favore e solo 1 voto contrario, che la Svizzera viola i diritti umani delle donne anziane, perché non si è adoperata per adottare le misure necessarie a contenere gli effetti del cambiamento climatico, violando l'art. 6 e 8 della CEDU. Sulla portata di questa sentenza ci sono state diverse tesi. È innegabile, però, che la Corte EDU ha fornito un'innovativa interpretazione dell'art. 8 CEDU, facendovi rientrare l'effettiva protezione da parte delle autorità statali dagli effetti avversi del cambiamento climatico sulla vita, sulla salute, sul benessere e sulla qualità della vita.

### 3.2. *Carême v. Francia* (n. 7189/21)

Il caso trae origine da un ricorso (n. 7189/21) contro la Repubblica francese presentato alla Corte, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, da un cittadino francese, Damien Carême, il 28 gennaio 2021.

In particolare, il ricorrente, l'ex sindaco del comune di Grande-Synthe, condanna le autorità statali francesi per non aver adottato le misure sufficienti per prevenire il cambiamento climatico, così violando il suo diritto alla vita ed il suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare e del suo domicilio, ai sensi degli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In questo caso, la Corte EDU basandosi proprio sulla nozione di vittima rigetta il ricorso, ritenendo che l'ex sindaco di Grande-Synthe non ne avesse lo *status*, perché non più residente in quel comune, né legato sufficientemente con la città, non vivendo attualmente neppure in Francia.

Analizzando i fatti precedenti, il ricorrente aveva agito in proprio e in qualità di sindaco del comune di Grande-Synthe, il 19 novembre 2018, chiedendo al Presidente della Repubblica, al Primo Ministro e al Ministro della transizione ecologica e della solidarietà di:

- (a) di adottare tutte le misure necessarie per contenere le emissioni di gas a effetto serra ("GHG") prodotte sul territorio nazionale, al fine di rispettare i relativi impegni assunti dalla Francia a tale riguardo;
- (b) di adottare tutte le iniziative legislative e regolamentari necessarie per "rendere obbligatoria la priorità alle questioni climatiche" e vietare tutte le misure suscettibili di aumentare le emissioni di GHG;
- (c) di attuare misure immediate di adattamento ai cambiamenti climatici in Francia.

Tali richieste non sono mai state evase dalle autorità suddette, che invece sono rimaste inerti.

Pertanto, il 23 gennaio 2019 il ricorrente ha presentato al Consiglio di Stato un ricorso giurisdizionale (*recours pour excès de pouvoir*) contro le decisioni implicite di rigetto, costituite dalla mancata risposta delle autorità alle loro richieste. In particolare, richiedeva di annullare il rifiuto del governo di adottare misure aggiuntive per raggiungere l'obiettivo dell'Accordo di Parigi, ossia di ridurre le emissioni di gas serra del 40% entro il 2030; sottolineando gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, che stavano già avendo un impatto sull'ambiente, sulla salute e sull'economia di vari Stati in tutto il mondo.

Il Consiglio di Stato nella sua prima decisione<sup>14</sup>, del 19 novembre 2020, pur dichiarando ammissibile il ricorso presentato dal comune di Grande-Synthe, consentendo altresì gli interventi di Parigi, Grenoble e di alcune organizzazioni non governative, aveva tuttavia respinto la domanda individuale.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la richiesta dei ricorrenti di ordinare alle autorità di adottare le iniziative legislative necessarie per affrontare il cambiamento climatico riguardasse la questione della separazione dei poteri nel contesto di un processo legislativo e non fosse passibile di controllo giurisdizionale ed ha stabilito che “... *Il fatto che l'esecutivo si astenga dal presentare una proposta legislativa al Parlamento riguarda i rapporti tra le autorità pubbliche costituzionali e pertanto esula dalla giurisdizione dei tribunali amministrativi. Di conseguenza, gli argomenti esposti nell'azione legale, nella misura in cui sono diretti contro il rifiuto implicito delle richieste dei ricorrenti per l'adozione di disposizioni legislative, devono essere respinti*”. Invece, ha ritenuto che le richieste di annullamento delle decisioni implicite di rigetto relative all'adozione delle misure necessarie per contenere le emissioni di gas serra prodotte sul territorio nazionale, le misure regolamentari per rendere obbligatoria la priorità alle questioni climatiche e le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, fossero passibili di controllo giurisdizionale.

Il Consiglio di Stato francese afferma che “...*dalle informazioni pubblicate dall'Osservatorio nazionale sugli effetti del riscaldamento globale, risulta che la zona di Dunkerque è stata valutata come esposta a un livello molto elevato di rischio climatico. A questo proposito, il Comune di Grande-Synthe sostiene, senza essere seriamente contestato su questo punto, che a causa della sua immediata vicinanza alla costa e delle caratteristiche fisiche del suo territorio, è esposto a medio termine a rischi elevati e maggiori di inondazioni e a un aumento degli episodi di grave siccità, con l'effetto non solo di una riduzione e di un degrado delle risorse idriche, ma anche di danni significativi alle aree edificate, date le caratteristiche geologiche del suolo. Anche se queste conseguenze concrete del cambiamento climatico avranno probabilmente pieno effetto sul territorio del Comune solo entro il 2030 o il 2040, la loro inevitabilità, in assenza di misure efficaci adottate in tempi brevi per*

<sup>14</sup> Per un approfondimento si veda <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-11-19/427301>.

*prevenirne le cause e in considerazione dei tempi di intervento delle politiche pubbliche in questo settore, è tale da giustificare la necessità di agire senza indugio. Di conseguenza, il Comune di Grande-Synthe, in considerazione del suo livello di esposizione ai rischi derivanti dal fenomeno del cambiamento climatico e dell'impatto diretto e certo [del cambiamento climatico] sulla sua situazione e sugli interessi di cui è responsabile, ha un interesse che gli conferisce la legittimazione a chiedere l'annullamento delle decisioni implicite di rigetto impugnate".*

Successivamente, nella sua pronuncia di merito<sup>15</sup>, il 1° luglio 2021, si è pronunciato dando ragione ai ricorrenti, osservando che il calo delle emissioni, se nel 2019 era troppo ridotto, non era significativo nel 2020, data la contrazione dell'attività economica all'esito della crisi sanitaria pandemica, sicché il rispetto della *road map* di riduzione progressiva di gas climalteranti, fissata al -12% per il periodo 2024-2028, non sembrava essere più realizzabile, a meno che non venissero adottate rapidamente nuove e ben più consistenti misure addizionali, per cercare di raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra del 40% entro il 2030.

In altri termini, il rigetto della Corte europea dei diritti dell'uomo del ricorso individuale dell'ex-sindaco di Grande Synthe è una non desta preoccupazione, visto che già le vie di ricorso interne avevano avuto modo di rispondere positivamente alle doglianze del piccolo comune costiero in merito al comportamento inerte dello Stato francese.

### **3.3. Duarte Agostinho e altri contro il Portogallo e altri 32 Stati (n. 39371/20)**

Il caso "*Duarte Agostinho e altri contro il Portogallo e altri 32 Stati*", è stato presentato da sei giovani portoghesi (quasi tutti minorenni al momento del ricorso) contro la Repubblica portoghese e altri 32 Stati del Consiglio d'Europa, tra cui l'Italia. I ricorrenti lamentano la violazione del loro diritto alla vita, nonché alla salute e all'ambiente sano, sul fondamento giuridico dell'art. 2 della CEDU, evidenziando che la loro esistenza sia stata messa in pericolo per effetto del grave impatto dei cambiamenti climatici. In particolare, oltre all'art. 2, la tesi ricorrente affermava la violazione dell'art.3 CEDU (divieto di trattamenti inumani e degradanti), dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) presi singolarmente e/o in combinato disposto con l'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione).

Questo caso, così come il precedente, è stato rigettato dalla Corte EDU sulla base di due argomenti.

*In primis* ha ritenuto in impossibile assegnare agli stessi la qualifica di "vittime", ai sensi dell'art. 34 della Convenzione. Infatti, i ricorrenti, a differenza delle anziane donne svizzere, non facevano parte di un gruppo di individui particolarmente esposti alle conseguenze derivanti dal riscaldamento globale e non avevano, in base alle loro dichiarazioni, neanche

<sup>15</sup> Per un approfondimento si veda <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000043754044>.

subito alcun pregiudizio diretto dai vasti incendi, causati dall'innalzamento delle temperature, in Portogallo e che avevano motivato il ricorso dinanzi alla Corte EDU.

Un secondo motivo di rigetto delle istanze dei ricorrenti riguarda il criterio territoriale della giurisdizione, in quanto secondo la Corte, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, essendo i ricorrenti tutti cittadini e residenti portoghesi, solo il Portogallo poteva rispondere delle lamentate violazioni dei diritti e delle libertà tutelati dalla Convenzione.

La Corte ha respinto tutte le "circostanze eccezionali" e "caratteristiche speciali" che i ricorrenti hanno invocato per sostenere la giurisdizione extraterritoriale degli altri Stati nel contesto specifico del cambiamento climatico. Pur riconoscendo le specificità del cambiamento climatico, la Corte ha ritenuto che queste non potessero di per sé servire come base per creare un nuovo motivo di giurisdizione extraterritoriale o come giustificazione per ampliare quelli esistenti. Rispetto al ricorso presentato contro il Portogallo, unico stato dotato di giurisdizione, la Corte ha dichiarato comunque il ricorso inammissibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. I ricorrenti non avevano infatti intrapreso alcuna via legale in Portogallo in merito alle loro denunce. Per incorrere nel vizio di inammissibilità occorreva dunque verificare che esistesse un rimedio effettivo esperibile. A questo proposito, la Corte ha osservato che non solo esisteva un esplicito riconoscimento costituzionale del diritto a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato (articolo 66), ma che tale disposizione costituzionale era direttamente applicabile ed eseguibile dai tribunali nazionali. L'ordinamento giuridico portoghese prevedeva anche la possibilità di avviare azioni collettive attraverso le quali i ricorrenti avrebbero potuto richiedere l'adozione da parte delle autorità pubbliche di determinati comportamenti riguardanti, tra l'altro, la tutela dell'ambiente e della qualità della vita. In tale contesto, è stato rilevato che l'articolo 7, paragrafo 1, della legge n. 19/2014 (Quadro per le politiche ambientali) garantiva a tutti il diritto a una tutela piena ed effettiva dei propri diritti e interessi in materia ambientale. Inoltre, la Legge sul clima riconosceva il cambiamento climatico come una situazione di emergenza e ha fornito a tutti il diritto di difesa contro l'impatto del cambiamento climatico, nonché la possibilità di richiedere che gli enti pubblici e privati rispettino i doveri e gli obblighi a cui sono tenuti in materia di clima. Inoltre, il diritto interno prevedeva sia un'azione di responsabilità civile extracontrattuale contro lo Stato, con la quale si poteva ottenere un risarcimento per danni o pregiudizi causati da azioni o inazioni illegali dello Stato, sia rimedi amministrativi, in base ai quali si poteva chiedere ai tribunali amministrativi di obbligare l'amministrazione ad adottare misure riguardanti, tra l'altro, l'ambiente e la qualità della vita. Alla luce di quanto sopra, la Corte ha ritenuto che non vi fossero ragioni particolari per esentare i ricorrenti dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne in conformità alle norme applicabili e alle procedure disponibili ai sensi del diritto interno ed ha dichiarato il ricorso inammissibile.

## 4. Riforma Costituzionale n. 1/2022

In Italia, nel 2022<sup>16</sup>, si è assistito ad una modifica dei principi fondamentali della Costituzione, introducendo per la prima volta, nell'art. 9 la tutela dell'ambiente. La modifica dell'art. 9 avviene in un momento storico in cui l'obiettivo della neutralità climatica è al centro delle politiche europee e degli sforzi internazionali<sup>17</sup>, anche grazie ai movimenti giovanili che hanno acceso i riflettori dell'opinione pubblica internazionale sugli effetti attuali e potenziali del riscaldamento globale. In un'ottica comparatistica, occorre evidenziare che sebbene molti Paesi hanno introdotto tra i principi fondamentali delle loro Costituzioni la tematica ambientale, sono pochi (solo 12 Costituzioni) quelli che hanno affrontato in maniera esplicita la questione climatica<sup>18</sup>. Si tratta dell'Algeria, della Costa d'Avorio, di Cuba, della Bolivia, dell'Equador, del Nepal, dello Sri Lanka, della Repubblica dominicana, del Venezuela, del Vietnam, della Thailandia, dello Zambia<sup>19</sup>. In questo elenco mancano sia i principali paesi emettitori di Co2 e quindi di sostanze clima-alteranti, sia le c.d. democrazie consolidate<sup>20</sup>. In merito al diritto alla salute si precisa che la Costituzione italiana è tra le prime carte costituzionali che riconosce la salute come diritto fondamentale. Infatti, esso trova riconoscimento nell'art. 32 Cost. in cui si sancisce che *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce*

<sup>16</sup> Per un approfondimento si veda L. costituzionale n. 1/2022. Tra i commenti alla riforma, si segnalano in particolare M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Corti supreme e salute, n. 1/2022; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in Federalismi.it, n. 11/2022; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in Federalismi.it, n. 4/2022.

<sup>17</sup> A livello europeo, in particolare, l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 è stato formalizzato nel Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021. A livello internazionale è l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2005 a sancire, all'art. 4, l'obiettivo di «raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo»; obiettivo successivamente precisato dal Patto per il Clima siglato a Glasgow il 13 giugno 2021, che ha sancito l'impegno a raggiungere la neutralità climatica “intorno” alla metà del secolo.

<sup>18</sup> Si tratta di un dato numerico in crescita tanto che si sta assistendo, sempre di più, alla “tendenza a fornire un ancoraggio costituzionale agli impegni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici assunti dagli Stati aderenti all'Accordo di Parigi [...], tanto da fare intravedere una nuova stagione di revisioni costituzionali all'insegna del climate constitutionalism”. Per un approfondimento si veda F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in DPCE online vol.52 n. 2, 2022, il quale, tuttavia, sottolinea come delle 13 Costituzioni che hanno un esplicito riferimento al clima, solo 10 avrebbero una vera clausola climatica poiché nei casi di Bolivia, Nepal e Sri Lanka il termine “clima” non farebbe riferimento al fenomeno del cambiamento climatico di origine antropica). Altri autori, invece, ne individuano 11: Per un approfondimento si veda N.S. GHANLEIGH, J. SETZER, A. WELIKALA, *The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism*, in *Edinburgh School of Law Research Paper Series*, 6, 2022.

<sup>19</sup> Fino ad agosto 2022 in questo elenco rientrava la Tunisia. La nuova Costituzione, adottata con decreto presidenziale 2022-691 del 17 agosto 2022, al novellato articolo 47 (nella precedente era l'articolo 45) non parla più di protezione del clima ma, genericamente, di protezione dell'ambiente, disponendo che *“L'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et contribue à la protection du milieu. Il incombe à l'État de fournir les moyens nécessaires à l'élimination de la pollution de l'environnement”*.

<sup>20</sup> Per usare l'espressione del manuale a cura di T.E. FROSINI, *Diritto Pubblico Comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2022.

*cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*". Si tratta di una disposizione densa di significato, che ha generato un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale. L'attuazione della tutela della salute come garanzia universale si è realizzata con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), previsto dalla l. 23 dicembre 1978, n. 833. Si tratta di un modello moderno di assistenza sanitaria, finanziato soprattutto dalla fiscalità generale, che costituisce una vera e propria eccellenza italiana nel mondo. Invece, la tutela dell'ambiente, a differenza di quella della salute, non è stata espressamente presente all'interno della Costituzione fino alla riforma del 2022. La legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 ha modificato la Costituzione in tema di salvaguardia della salute contemplando quella umana, animale e dell'ecosistema, secondo un approccio *One Health* e modificando l'art 9, co 3 e l'art 41. In particolare, il nuovo comma 3 dell'articolo 9 della Costituzione prevede che la Repubblica tuteli "*l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*", dettando un criterio generale di azione dei pubblici poteri improntato alla protezione dell'ambiente. Un vincolo costituzionale, dunque, per tutte le istituzioni nazionali che dovranno agire integrando i criteri di tutela ambientale in tutte le scelte pubbliche, principio già espresso dall'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) a norma del quale "*Le esigenze connesse alla 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*". Si pone in primo piano la tutela dell'ambiente, inteso in senso ampio, e quindi non solo come *habitat* umano, ma come bene autonomo strettamente connesso alla biodiversità, agli ecosistemi e alla tutela degli animali. L'articolo 41 della Costituzione ha previsto in primo luogo un nuovo vincolo per l'iniziativa economica privata, ovvero quello di non arrecare danno alla salute dell'ambiente. In secondo luogo, ha stabilito che l'attività economica, sia pubblica e sia privata, deve essere indirizzata e coordinata anche a fini ambientali. La novella è stata oggetto di numerose critiche. Una prima critica da parte della dottrina riteneva l'inutilità della riforma, in quanto per merito della giurisprudenza costituzionale la tutela dell'ambiente era già di fatto esistente in Costituzione attraverso il combinato disposto tra il principio di ragionevolezza e la richiamata clausola del limite dell'utilità sociale ed era stato poi incluso, nell'articolo 117, co. 2, lett. s), come modificato dalla riforma del 2001, con l'affidamento in via esclusiva allo Stato del compito di tutelare "*l'ambiente l'ecosistema e i beni culturali*". A questo argomento, si è replicato che ritenere di attribuire all'interpretazione costituzionale della Corte un effetto di sbarramento nei confronti del legislatore costituzionale non sarebbe sostenibile. Altra parte della dottrina ha, invece, sostenuto l'intangibilità dei principi fondamentali della Costituzione, che per la prima volta sono stati modificati con la riforma. In realtà, però, nessun dato normativo preclude la possibilità di adeguare i principi fondamentali ai mutamenti del tempo e della società. Da ultimo, ma non per importanza, si è sostenuta la dannosità della riforma rispetto a precisi controvalori. Tra i controvalori opposti alla riforma, accusata di fare dell'ambiente e della natura non più delle *res*, ma dei valori primari costituzionalmente protetti, è stato opposto il "valore supremo" della "centralità

dell'uomo" a fondamento dalla Costituzione. Così come afferma Scarselli: *“fermo il dovere di tutti noi di proteggere l'ambiente, la tutela della natura deve tuttavia sempre pensarsi nel rispetto primo degli esseri umani; e l'ambiente non può trasformarsi in uno strumento da utilizzare per limitare o negare oltre misura i diritti, ne' può costituire una ragione (se non, in taluni casi, un pretesto) per punire e/o cancellare le libertà della persona; e deve così rimanere integro il principio secondo il quale la tutela dell'ambiente si dà perché è interesse dell'uomo vivere in un ambiente salubre, non altro”*<sup>21</sup>. È evidente come la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 sia in armonia con il contesto internazionale ed europeo, presentando tutti gli elementi della triade dell'approccio *One Health* e aprendo, in questo modo, la strada ad una visione più eco-centrico che antropocentrico della Costituzione, nonché implementando l'approccio *One health* attraverso una *governance* multilivello basata su una collaborazione interdisciplinare oggi più urgente che mai.

## 5. Conclusioni

Il *file rouge* tra la riforma costituzionale del 2022 e le sentenze della Cedu del 9 aprile 2024 è la consapevolezza che solo una dimensione trasversale della salute, che tenga conto dell'interconnessione tra salute umana, salute animale ed ecosistema può portare a vivere sani. Nei casi esaminati dalla Corte EDU, che si è pronunciata con una sentenza di condanna e due decisioni di inammissibilità, pur non essendo presente espressamente nella motivazione l'approccio *One Health*, questo è alla base del ragionamento giuridico della Corte. Riconoscere la sussistenza di un diritto al clima sano, consolida l'idea di una sola salute, in cui affinché ci sia un efficace tutela del diritto alla salute è necessario che venga valorizzata l'interconnessione tra uomini-animale-ecosistema. L'aspetto più innovativo della decisione è, infatti, rappresentato dall'individuazione esplicita di una correlazione tra l'innaturale variabilità climatica e il diritto umano, desunto da un'interpretazione estensiva dell'art. 8 CEDU, a fruire di una protezione effettiva contro i gravi effetti negativi che il cambiamento climatico costituisce per il godimento dei diritti umani, quali la salute, il benessere, la qualità della vita e la vita stessa. Al netto di un auspicabile protocollo facoltativo *ad hoc*, ossia specifico sul diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, come già suggerito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il riconnettere il diritto al clima ai diritti umani positivamente codificati nella Convenzione europea consente alla Corte di Strasburgo di occuparsi di questi profili, utilizzando alcuni dei diritti fondamentali delle persone umane al fine di rendere le questioni legate al riscaldamento globale “giustiziabili”. La decisione della CEDU è importante non solo perché riconosce il diritto umano al clima stabile, e quindi l'idea di fondo dell'approccio *One Health*, ma anche per

<sup>21</sup> G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *Giustizia insieme*.



le implicazioni giuridiche negli ordinamenti nazionali. Allo stesso modo, il fatto che il legislatore italiano si sia interessato alla tematica ambientale, così da introdurre tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi è un preludio del fatto che si sta riconoscendo sempre più valore ad un ambiente sano.

In conclusione, si può affermare che tanto la giurisprudenza della Corte EDU, quanto la recente riforma del dettato costituzionale aprano la strada a una nuova epoca per la tutela integrata della salute delle persone, degli animali e del pianeta.

