



FOCUS HUMAN RIGHTS  
25 GENNAIO 2023

# La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione

di Lavinia Del Corona  
Ricercatrice di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

# La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione\*

**di Lavinia Del Corona**

Ricercatrice di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** L'articolo fornisce una ricostruzione della normativa a tutela della biodiversità, a partire dal diritto internazionale ed europeo fino alla recente riforma costituzionale che ha inserito la biodiversità in Costituzione. L'analisi delle più recenti tendenze sul tema fornisce spunto per riflessioni di carattere più generale sul tema del bilanciamento degli interessi ambientali con altri interessi costituzionalmente rilevanti, alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali.

**Title:** Protecting biodiversity: from international law to the Constitution

**Abstract [En]:** The paper provides a reconstruction of the main legislations on the protection of biodiversity, from international law to the recent constitutional reform that has introduced the protection of biodiversity in the Italian Constitution. The analysis of the most recent trends on the subject provides insights for more general reflections about the difficult balance between environmental interests and other constitutionally relevant interests, in the light of the most recent jurisprudential development.

**Parole chiave:** biodiversità; bilanciamento; agricoltura; riforma costituzionale; generazioni future

**Keywords:** biodiversity; balancing; agriculture; constitutional reform; future generations

**Sommario:** 1. Biodiversità: una perdita senza precedenti. 2. La tutela giuridica della biodiversità. 3. La biodiversità entra in Costituzione. 4. Nuove strategie di tutela. 5. Come cambia il bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti? 6. Biodiversità e *One Health*. 7. Considerazioni conclusive.

## 1. Biodiversità: una perdita senza precedenti

Il termine “biodiversità” fu coniato dall’entomologo E.O. Wilson nel 1986 per indicare la più comunemente detta “diversità biologica”, ossia ciò che nella Convenzione sulla diversità biologica del 1992 è stato definito come «la varietà e variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte»<sup>1</sup>. A venire in rilievo è quindi la diversità «all’interno di specie, tra specie ed ecosistemi»<sup>2</sup>: per cui la biodiversità si compone della “diversità di ecosistema”, ossia il numero di habitat e di ecosistemi all’interno dei quali i diversi organismi vivono e si evolvono; della diversità di specie, che è data dalla

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica.

<sup>2</sup> Art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica.

ricchezza di specie e si misura in termini di numero di specie presenti in una determinata zona; e della “diversità genetica”, consistente nella differenza dei geni all’interno di una determinata specie.

L’Antropocene – ossia l’epoca geologica attuale, in cui l’ambiente terrestre viene fortemente condizionato dall’azione umana – si sta sempre più caratterizzando per una preoccupante e crescente perdita di biodiversità. I dati diffusi nel report “*Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*”<sup>3</sup>, elaborato nel 2019 dall’IPBES-*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* dell’ONU, la Piattaforma intergovernativa scientifica e politica sulla biodiversità e gli ecosistemi delle Nazioni Unite, danno bene un’idea della dimensione del fenomeno: dal lavoro è emerso che circa il 75% delle terre emerse e il 66% degli ambienti marini sono stati significativamente modificati dall’attività umana; che più di un terzo della superficie terrestre mondiale e quasi il 75% delle risorse di acqua dolce sono destinate alla produzione agricola o di bestiame; e che circa un milione di specie animali e vegetali, su un totale stimato di 8.7 milioni, è a rischio di estinzione. Una serie di attività umane e il cambiamento climatico in corso stanno dunque dando luogo, utilizzando le parole del report, a una perdita di biodiversità «senza precedenti», che secondo molti esperti avrebbe segnato l’inizio della sesta estinzione di massa della storia.

## 2. La tutela giuridica della biodiversità

È in particolare a partire dalla seconda metà del secolo scorso che si è iniziata ad acquisire consapevolezza circa gli effetti negativi che l’attività umana ha sul patrimonio naturale, in particolare con riguardo alla sopravvivenza di specie animali e vegetali. Tale consapevolezza ha portato alla predisposizione di discipline giuridiche a tutela della biodiversità.

Le prime forme di tutela si sono sviluppate a livello di diritto internazionale. Inizialmente si è trattato di convenzioni settoriali, volte a tutelare alcuni tipi di habitat e specie<sup>4</sup>. Si pensi ad esempio alla Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alle balene (1946), alla Convenzione di Ramsar sulle zone umide (1971), alla Convenzione sulla protezione delle foche antartiche (1972), all’Accordo sulla conservazione dell’orso polare (1973), alla Convenzione di Bonn sulle specie migratrici (1979) e alla Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (1973).

Progressivamente si è poi passati ad un approccio “globalistico”<sup>5</sup>, ossia volto a garantire una tutela globale e complessiva alla biodiversità. I primi passi in questo senso si sono avuti con la Carta mondiale della

---

<sup>3</sup> Disponibile sul sito di [Ipbes](https://www.ipbes.org/).

<sup>4</sup> Sul tema A. CRESCENZI, voce *Biodiversità (dir. int.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 2010, p. 2.

<sup>5</sup> Sul “globalismo ambientale” G. CORDINI-P. FOIS-S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 1; S. SWANSON-C. JOHNSTON, *Global Environmental Problems and International*

natura adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (1982) e poi soprattutto con il Rapporto “*Our common future*”, con cui nel 1987 si sono conclusi i lavori della Commissione Brutland, che ha evidenziato l'importanza della biodiversità per lo sviluppo sostenibile. Ma il vero punto di svolta si è avuto con l'adozione, nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro nel 1992, della *Convention on Biological Diversity* (CBD), con cui si è voluto garantire una protezione generalizzata alla biodiversità considerata nel suo insieme.

La CBD fu aperta alla firma il 5 giugno 1992 ed entrò in vigore il 29 dicembre 1993. Ad oggi, conta 193 ratifiche e risulta essere pertanto uno degli strumenti internazionali più ratificati.

Le finalità della CBD sono state espressamente identificate all'art. 1 della Convenzione nella conservazione della diversità biologica, nell'uso durevole dei suoi elementi e nella ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche.

Rispetto al primo obiettivo, di conservazione della biodiversità biologica, la CBD ha previsto due strategie: una di conservazione *in situ*, da realizzarsi principalmente tramite la creazione e il mantenimento di aree protette, e una di conservazione *ex situ*, di conservazione «degli elementi costitutivi della diversità biologica fuori del loro habitat naturale», al fine ultimo di un loro futuro reinserimento negli habitat di origine e di restaurazione di habitat degradati.

Quanto invece al secondo obiettivo, relativo all'uso sostenibile delle componenti della biodiversità, è stato osservato in dottrina<sup>6</sup> come invece all'espressa enunciazione di tale finalità non si sia accompagnata una definizione chiara e specifica delle misure da adottarsi per il suo conseguimento.

Il terzo obiettivo attiene invece al problema della garanzia di un equo e giusto accesso alle risorse genetiche, in forza del quale la CBD ha impegnato le Parti alla creazione delle «condizioni favorevoli per l'accesso alle risorse genetiche da parte delle altre Parti contraenti, per usi razionali da un punto di vista ecologico».

L'attuazione della CBD è affidata alla Conferenza delle Parti (COP), ossia l'assemblea di tutti i Paesi firmatari, che si riunisce con cadenza periodica, circa ogni due anni, per valutare i progressi compiuti nell'implementazione della Convenzione e per definire i programmi e le linee di azione.

Fu in occasione del primo *Extraordinary Meeting* della COP che, nel 1999, venne adottato il Protocollo di Cartagena, con cui è stato meglio definito l'impegno degli Stati nel contrasto dei pericoli connessi all'uso di organismi viventi geneticamente modificati.

---

*Environmental Agreements: the Economics of International Institution Building*, Edward Elgar Publishing, Londra, 1999, pp. 69 e 82.

<sup>6</sup> C. CRESCENZI, voce *Biodiversità*, cit., p. 4; L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2012, p. 164.

Altre tappe importanti sono state l'adozione del “*Global Strategy for Plant Conservation*” (GSPC), volto a rallentare il processo di estinzione delle piante entro il 2010, approvato nel 2000 a Nairobi, in occasione della quinta COP, e il “*Global Strategic Plan*”, approvato nel 2010 nel corso della decima sessione della COP, che ha fissato gli obiettivi di conservazione della biodiversità per il periodo 2011-2020, noti come *Aichi Biodiversity Targets*.

Il raggiungimento degli obiettivi fissati in tali atti è però ampiamente fallito<sup>7</sup> e per porre rimedio a tale insuccesso la quindicesima COP, conclusasi lo scorso 19 dicembre, ha approvato il “*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*”, un nuovo accordo che pone obiettivi ambiziosi per bloccare la drammatica perdita di biodiversità in corso, tra i quali in particolare spicca l'impegno alla conservazione per il 2030 del 30% della superficie terrestre e marina.

La tutela della biodiversità è inoltre perseguita in altre convenzioni di diritto internazionale, spesso promosse da organismi che perseguono finalità diverse ma in qualche modo collegate alla tutela della biodiversità.

Il riferimento è ad esempio alla *Food and Agriculture Organization* (FAO) che, come affermato dal Direttore generale Qu Dongyu, ha posto «molte pietre miliari»<sup>8</sup> nella storia dell'impegno delle Nazioni Unite a favore della conservazione della biodiversità, tra cui si può in particolare ricordare il Codice di condotta per la pesca responsabile del 1995 e il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001.

La tutela della biodiversità è inoltre da tempo oggetto di attenzione anche da parte del diritto dell'Unione Europea.

Il cuore della politica comunitaria in materia di conservazione delle biodiversità è costituito dalla Direttiva 79/409/CEE “Uccelli” e dalla Direttiva 92/43/CEE “Habitat”. Con la Direttiva “Uccelli” si è voluto assicurare la «conservazione di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico» tramite l'individuazione da parte dei singoli Stati di “zone di protezione speciale” (ZPS), ossia tramite la protezione degli habitat di appartenenza degli stessi. Similmente, la Direttiva Habitat ha introdotto un sistema di protezione di circa 200 tipi di habitat rari e di specie animali e vegetali rare, minacciate o endemiche, tramite l'individuazione, su proposta degli Stati membri, di “zone speciali di conservazione” (ZSC).

Tali Direttive costituiscono la base legale su cui si fonda “Nature 2000”, la rete europea di zone speciali di conservazione e di zone di protezione speciale, che dovrebbe assicurare il raggiungimento degli obiettivi che, come si è visto, sono stati fissati nella Convenzione sulla diversità biologica del 1992.

---

<sup>7</sup> Così come attestato dai dati riportati nel sopracitato report dell'IPBES “*Global assessment report on biodiversity and eco-system services*” del 2019.

<sup>8</sup> FAO, *I sistemi alimentari mondiali dipendono dalla biodiversità*, disponibile sul sito della [FAO](https://www.fao.org/), 24 febbraio 2020.

A ciò si aggiunge la Direttiva quadro 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino, volta a garantire una cooperazione tra gli Stati membri per il raggiungimento di un "buono stato ambientale delle acque marine", da intendersi come la capacità di preservare la diversità ecologica, la vitalità dei mari e degli oceani, affinché siano puliti, sani e produttivi, mantenendo l'utilizzo dell'ambiente marino ad un livello sostenibile.

Rispetto al diritto interno, bisogna tener conto di come in Italia al modello di conservazione "Nature 2000" si affianchi il sistema nazionale delle aree protette. Infatti, prima ancora che la Direttiva "Habitat" fosse stata adottata, nell'ordinamento italiano la legge quadro n. 394 del 1991 aveva introdotto una disciplina specificamente volta a «garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese»<sup>9</sup> tramite l'istituzione di aree protette. Convivono così nell'ordinamento interno due sistemi di tutela che, benché analoghi sotto alcuni aspetti, restano distinti quanto a disciplina e ad aree coinvolte<sup>10</sup>.

### 3. La biodiversità entra in Costituzione

Bisogna inoltre considerare come in Italia la riforma costituzionale, intervenuta nel febbraio 2022, costituisca un ulteriore importante fattore che probabilmente spingerà nel senso di una implementazione della tutela giuridica della biodiversità e della acquisizione da parte di essa di rilevanza crescente nell'ordinamento.

Con tale riforma<sup>11</sup>, infatti, il testo dell'art. 9 Cost. non è stato modificato solo con l'inserimento di un riferimento espresso al dovere della Repubblica di tutelare l'ambiente, ma si è fatto anche riferimento alla biodiversità e agli ecosistemi; per cui, in base al nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost., la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi».

È stato osservato in dottrina come tale riferimento a biodiversità ed ecosistemi risulti per il vero non del tutto appropriato dal punto di vista delle scienze biologiche<sup>12</sup>: sotto tale punto di vista, infatti, la biodiversità e gli ecosistemi sono già inclusi nel concetto di ambiente, per cui la tutela di quest'ultimo

---

<sup>9</sup> Art. 1 della legge n. 394 del 1991.

<sup>10</sup> R. AGNOLETTI, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro Amministrativo*, n. 7, 2018, p. 1392.

<sup>11</sup> Sulla riforma costituzionale, *ex multis*, I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 2021, pp. 2 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 285 ss.; G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2022, pp. IV ss.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, pp. 2 ss.; D. AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2022, pp. 2 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, pp. 187 ss.

<sup>12</sup> In tal senso G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, p. 468; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41*, cit., p. 299.

implicherebbe di per sé un obbligo di tutela degli ecosistemi e della biodiversità che si sviluppa all'interno di questi.

Si tratta tuttavia di una scelta che, sebbene non strettamente necessaria da un punto di vista scientifico, sotto altre prospettive potrebbe assumere significato rilevante.

Anzitutto, è stato osservato come segni chiaramente il superamento di una concezione della tutela dell'ambiente strettamente, finanche esclusivamente, legata alla tutela delle bellezze naturali<sup>13</sup>. L'art. 9 Cost., nella sua nuova formulazione, distingue infatti ormai chiaramente la tutela dell'ambiente dalla tutela del paesaggio.<sup>14</sup>

Inoltre, è stato osservato in dottrina come il legislatore costituzionale abbia in tal modo posto in evidenza un fatto importante, ossia come l'ambiente sia un concetto complesso, che include oggetti plurimi, in relazione ai quali possono sorgere istanze di tutela anche conflittuali tra loro<sup>15</sup>, e dunque da bilanciarsi. La riforma avrebbe cioè riconosciuto un certo grado di "autonomia" alla tutela della biodiversità rispetto alla tutela dell'ambiente in generale, che dovrebbe favorire la presa in considerazione di tale bene come oggetto di protezione specifica, anche avverso danni che possono derivare da azioni volte alla tutela di altri interessi ambientali.

Non è chiaro se la scelta di fare riferimento, tra i plurimi oggetti di cui si compone la tutela dell'ambiente, alla sola tutela della biodiversità e degli ecosistemi possa addirittura intendersi elemento indicativo della sussistenza di una priorità gerarchica di tali oggetti rispetto alle altre istanze che sono riconducibili al più generale concetto di "tutela dell'ambiente". Certamente però si tratta di un riferimento che dovrebbe quantomeno incentivare l'acquisizione da parte della biodiversità di maggiore centralità nell'ambito delle politiche a tutela dell'ambiente. Una centralità che ben si potrebbe giustificare in Italia, in quanto Paese più ricco di biodiversità d'Europa.

Infine, si può osservare come parlando di "biodiversità" e di "ecosistemi" il legislatore abbia inserito in Costituzione termini scientifici, il cui significato non può che essere determinato facendo riferimento a conoscenze e nozioni tratte dal sapere scientifico. Anche se è mancata una espressa enunciazione in tal senso, la novella sembra dunque avere in una certa misura confermato il principio per cui in materia ambientale le decisioni pubbliche, laddove, come spesso accade, sottendono l'espletamento di valutazioni

---

<sup>13</sup> In tal senso G. SANTINI, *op. ult. cit.*, p. 467. Come noto, prima della riforma, il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente è stato ricostruito in alcune sentenze della Corte costituzionale facendo perno sulla tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. Si v. ad esempio Corte cost., n. 391 del 1989, n. 430 del 1990, n. 196 del 2004.

<sup>14</sup> Per un approfondimento sul tema si v. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale scientifica, Napoli, pp. 104 ss.

<sup>15</sup> In questo senso M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 299-301.

scientifiche, sono da assumersi con l'ausilio della scienza, ossia dialogando e acquisendo dati dagli esponenti della comunità scientifica<sup>16</sup>.

Proprio in considerazione di tale aspetto nel luglio 2022 si è avuta in Italia l'istituzione, sotto la guida del CNR, del *National biodiversity future centre*<sup>17</sup>, che tra i suoi obiettivi conta, infatti, quello di fornire strumenti innovativi ed efficaci ai decisori politici per contrastare l'erosione della biodiversità.

#### 4. Nuove strategie di tutela

Gli sforzi fino ad ora compiuti non sono stati però sufficienti ad arrestare, e neppure a frenare in modo significativo, la grave perdita di biodiversità che è in corso. Risulta pertanto necessaria l'adozione di nuove politiche e di nuove strategie in tema di biodiversità.

Ed effettivamente, nelle più recenti iniziative sembra registrarsi un cambiamento di strategia: in particolare, alle, si potrebbe dire "tradizionali", strategie incentrate sulla creazione di aree protette, si stanno affiancando strategie di tipo diverso, fondate sulla considerazione e tutela della biodiversità anche fuori da aree che sono in qualche modo sottoposte a un regime speciale di protezione. Nel presente scritto l'attenzione sarà concentrata sulla disciplina dell'attività agricola, fermo restando, però, che interessanti considerazioni possono svolgersi anche rispetto ad altre attività umane che, fuori dalle aree protette, danneggiano la biodiversità.

Rispetto a tali attività sussiste l'esigenza di garantire un «uso sostenibile delle risorse genetiche», ossia un qualcosa che, come si è visto, era già stato previsto e preso in considerazione come obiettivo da perseguirsi dalla Convenzione sulla diversità biologica del 1992, senza però che alla sua enunciazione si fosse accompagnata la declinazione dello stesso in specifiche previsioni capaci di orientare il comportamento degli Stati.

L'importanza di tale ulteriore componente emerge nella bozza ufficiale del "*Global Biodiversity Framework post 2020*", che ad esempio pone tra i suoi target quello di «*fully integrate biodiversity values into policies, regulations, planning, development processes, poverty reduction strategies, accounts, and assessments of environmental impacts at all levels of government and across all sectors of the economy, ensuring that all activities and financial flows are aligned with biodiversity values*»<sup>18</sup>.

Ma è soprattutto dalle più recenti politiche dell'Unione Europea che emerge una forte attenzione per la tutela della biodiversità fuori dalle aree protette.

---

<sup>16</sup> Sull'importanza del dialogo tra decisore pubblico e comunità scientifica in materia ambientale, *ex multis*, M. CECCHETTI, *La produzione pubblica del diritto dell'ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE Online*, n. 3, 2020, pp. 3399 ss.

<sup>17</sup> CNR, *National Biodiversity Future Centre: firmato l'atto costitutivo*, disponibile sul sito del [CNR](https://www.cnr.it), 23 giugno 2022.

<sup>18</sup> Così è previsto al Target n. 14 del "*Global Biodiversity Framework post 2020*".

Si è visto come il cuore della disciplina europea a tutela della biodiversità sia costituito dalle Direttive “Uccelli” e “Habitat”, che hanno creato una rete europea di aree protette. Rete che la Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 - *EU Biodiversity Strategy for 2030 – “Bringing nature back into our lives”*, adottata dalla Commissione europea il 5 maggio 2020 e approvata dal Parlamento europeo il 9 giugno 2021, intende ampliare. Nel documento, infatti, si è previsto che per il 2030 la rete europea di aree protette dovrà arrivare a coprire il 30% della superficie terrestre e marina.

Nel documento si è però anche chiaramente messo in luce come la gravità della situazione imponga il perseguimento, oltre che di obiettivi “classici” di conservazione, anche di ambiziosi obiettivi di ripristino della natura, dentro ma anche al di fuori dalle aree protette, al fine di avviare tutti gli ecosistemi naturali e seminaturali sulla via del recupero entro il 2030. In linea con tale approccio la Commissione Europea, il 22 giugno 2022, ha presentato al Parlamento europeo una proposta di regolamento, la *Nature Restoration Law*, che, se approvato, vincolerebbe gli Stati membri a una serie di azioni volte a garantire il ripristino entro il 2030 di almeno il 20% delle superfici terrestri e acquatiche dell’Unione.

In base alle disposizioni della Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 la cura degli ecosistemi situati fuori dalle aree protette deve passare anche da una disciplina delle attività umane, *in primis* quella agricola, che vengono esercitate fuori da tali aree e che sono tra le prime cause di declino della biodiversità<sup>19</sup>. Nella Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 si è evidenziato come gli agricoltori siano «i custodi delle nostre terre e, in quanto tali, svolgono un ruolo essenziale nel preservare la biodiversità» e come sia quindi «importante lavorare di concerto con gli agricoltori per sostenere e incentivare la transizione verso pratiche completamente sostenibili». Nel documento sono stati fissati importanti obiettivi, come: la riduzione per il 2030 del 50% dell’uso di pesticidi chimici; la destinazione di almeno il 25% dei terreni agricoli all’agricoltura biologica; la destinazione di almeno il 10% delle superfici agricole ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità (ad esempio fasce tampone, maggese completo o con rotazione, siepi, alberi non produttivi, terrazzamenti e stagni); il contrasto all’erosione della varietà genetica tramite, ad esempio, l’uso di colture e razze tradizionali.

Una strategia volta, dunque, a limitare l’impatto negativo dell’attività agricola sulla biodiversità e, anzi, a rendere tale attività uno strumento di preservazione e ripristino della stessa.

Molti degli obiettivi della Strategia sulla biodiversità in tema di agricoltura, come la riduzione del 50% dell’uso di pesticidi e la destinazione del 25% dei terreni agricoli all’agricoltura biologica, sono inoltre condivisi dalla Strategia “Dal produttore al consumatore”. Le due strategie sono state d’altronde

---

<sup>19</sup> Nel report sopracitato dell’IPBES del 2019, “*Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*”, sono stati individuati quali principali fattori determinanti la perdita di biodiversità in corso il cambiamento dell’uso del suolo e del mare; lo sfruttamento eccessivo delle risorse; i cambiamenti climatici; l’inquinamento e le specie esotiche invasive; l’aumento della popolazione e della domanda di energia.

presentate contestualmente dalla Commissione europea nel maggio 2020 e pensate per essere attuate di pari passo.

La Strategia “Dal produttore al consumatore”, volta a realizzare un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente, tiene dunque massimamente in considerazione l’obiettivo di riduzione dell’impatto del sistema alimentare sulla biodiversità, con riguardo all’agricoltura, ma anche alla produzione animale sulla terra ferma e ai prodotti ittici<sup>20</sup>.

Sia nella Strategia sulla biodiversità, tramite un riferimento all’agricoltura di precisione, ma ancor più nella Strategia “Dal produttore al consumatore”, la Commissione ha evidenziato come per lo sviluppo di pratiche agricole sostenibili un ruolo cruciale potrà essere giocato dalla tecnologia. Tra gli obiettivi non vi è dunque solo l’estensione dell’agricoltura biologica ma anche la realizzazione di pratiche agricole sostenibili tramite le biotecnologie<sup>21</sup>, purché ne sia garantita la sicurezza. Un riferimento che sembra avallare l’idea per cui la sola agricoltura biologica non sarebbe sufficiente a garantire la sostenibilità del settore agricolo, e per cui sarebbe quindi necessario combinare l’agroecologia<sup>22</sup>, ossia *in primis* l’agricoltura biologica, con tecniche di coltivazione basate sull’impiego di nuove tecnologie. La tutela della biodiversità in questo senso richiederebbe l’abbandono di posizioni di pregiudizio verso l’innovazione tecnologica<sup>23</sup>, e in particolare dell’assunto per cui la tecnologia, ove applicata all’agricoltura, sarebbe necessariamente dannosa per la biodiversità<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Si legge nel documento che «il miglioramento del benessere degli animali si traduce nel miglioramento della salute degli animali e della qualità degli alimenti e in una minore necessità di medicinali, e può contribuire a preservare la biodiversità»; che «La Commissione riesaminerà la normativa in materia di benessere degli animali, compresa quella sul trasporto e sulla macellazione degli animali, al fine di allinearla ai più recenti dati scientifici, ampliarne l’ambito di applicazione, renderne più semplice l’applicazione e, in ultima analisi, garantire un livello più elevato di benessere degli animali»; che «la Commissione prevede l’adozione di orientamenti dell’UE per i piani degli Stati membri relativi allo sviluppo sostenibile dell’acquacoltura e la promozione del tipo di spesa adeguato a titolo del Fondo».

<sup>21</sup> Si legge nella Strategia “Dal consumatore al produttore” che «le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e l’ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso. Tali tecniche possono inoltre accelerare il processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi. In risposta alla richiesta degli Stati membri, la Commissione sta effettuando uno studio che esaminerà il potenziale delle nuove tecniche genomiche per migliorare la sostenibilità lungo la filiera alimentare».

<sup>22</sup> Sull’agroecologia si v. M.J. CHAPPELL-L.A. LАVALLЕ, *Food security and biodiversity: can we have both? An agroecological analysis*, in *Agriculture Human Values*, 2011, pp. 3 ss.; G. GARGANO; F. LICCIARDO-M. VERRASCINA-B. ZANETTI, *The Agroecological Approach as a Model for Multifunctional Agriculture and Farming towards the European Green Deal 2030—Some Evidence from the Italian Experience*, in *Sustainability*, 2021, pp. 2215 ss.; I.S. BISHT-J.C. RANA-S.JONES-N. ESTRADA CARMONA-R. YADAV, *Agroecological Approach to Farming for Sustainable Development: The Indian Scenario*, in L. HUFNAGEL (a cura di), *Biodiversity of Ecosystems*, Bod Third Party Titles, Londra, 2021, pp. 264 ss.

<sup>23</sup> Sui pregiudizi sussistenti rispetto alla tecnica M. MORI, *Scienza ed etica: riflessioni sulla bioetica per capire come la scienza interagisca con l’etica*, in B. LIBERALI-L. DEL CORONA, *Diritto e valutazioni scientifiche*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 66-67, osserva come «alcuni hanno introdotto il neologismo “tecnoscienza” per marcare la differenza tra la “purascienza” o “vera scienza”, che sarebbe dedita alla mera descrizione del mondo (contemplazione) senza pretese di trasformarlo, e che quindi sarebbe “buona”, e la tecnoscienza che, invece, sarebbe frutto di una tracimazione o corruzione della (vera) scienza: la tecnoscienza problematica o anche cattiva perché non si limita alla descrizione (come dovrebbe fare la scienza) ma propone applicazioni che interferiscono con la natura, violando i dettami dell’etica».

<sup>24</sup> Sul tema, *ex multis*, E. CATTANEO, *Ogni giorno. Tra scienza e politica*, Mondadori, Milano, 2016, pp. 69 ss.

## 5. Come cambia il bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti?

Il perseguimento di obiettivi di tutela della biodiversità anche attraverso la regolazione di attività umane che si svolgono al di fuori delle aree protette rende ancor più centrale il tema del bilanciamento delle istanze di tutela della biodiversità con altre istanze di rilevanza costituzionale.

La tensione sussiste anzitutto rispetto ad attività che sono esplicazione della libertà di iniziativa economica e sul punto, come visto, la più recente normativa europea pare orientarsi sempre più nel senso della limitazione e conformazione delle attività economiche all'obiettivo di preservazione della biodiversità.

Ciò che preme qui evidenziare è come, a ben vedere, non paia del tutto corretto configurare il rapporto tra biodiversità e attività economica, in particolare agricola, in termini di mera contrapposizione e di prevalenza dell'una sull'altra nell'ambito del bilanciamento. Se è infatti vero che la tutela giuridica della biodiversità passa per la limitazione della libertà di iniziativa economica e si pone pertanto in tensione con essa, d'altro lato, bisogna però considerare come la perdita di biodiversità rappresenti ormai una seria minaccia per molte attività economiche e che, quindi, la stessa tutela della libertà di iniziativa economica deve passare per la tutela della biodiversità. In particolare, come messo in luce dal Report della Fao del 2019, *“The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture”*, la perdita di biodiversità rappresenta attualmente il più serio pericolo per la sicurezza alimentare, avendo raggiunto un livello tale da poter, se non arrestata, mettere in crisi l'intero sistema agricolo<sup>25</sup>. Tra biodiversità e attività agricola sussiste dunque un rapporto di doppia interrelazione, per cui l'attività agricola rappresenta una delle prime cause di perdita della biodiversità ma, allo stesso tempo, la sussistenza di un certo livello di biodiversità è una condizione imprescindibile per l'attività agricola, che potrebbe venire a mancare, con conseguente crisi dell'intero sistema produttivo.

Il peso crescente della tutela della biodiversità nel bilanciamento con interessi economici – osservato in questa sede con riferimento può dunque ragionevolmente considerarsi una naturale conseguenza di tale interrelazione: a ben vedere non pare quindi neppure del tutto corretto parlare di una vera e propria “contrapposizione” tra istanze di tutela, posto che, come detto, la tutela dell'iniziativa economica, in particolare nel settore agricolo, passa ormai per la tutela della biodiversità. Pare, piuttosto, che dalla logica propria del bilanciamento si stia passando a una logica diversa, basata su quella che potrebbe definirsi, con un'espressione utilizzata in una recente sentenza del Consiglio di Stato, una «nuova assiologia compositiva»<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> T.C.H. SUDERLAND, *Food security: why is biodiversity important?*, in *International Forestry Review*, Vol. 13, 2011, pp. 268 ss.; AA. VV., *Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification*, in *Biological Conservation*, 2012, pp. 53 ss.

<sup>26</sup> Così Cons. St., Sez. VI, n. 8167 del 2022.

Si tratta di un passaggio, qui analizzato in relazione alla tutela della biodiversità, ma che risulta valere più in generale rispetto all'insieme delle istanze riconducibile al concetto ben più ampio di “tutela dell'ambiente”.

Da una analisi della giurisprudenza, specie del c.d. “contenzioso climatico”<sup>27</sup>, e delle novità introdotte a livello normativo, riforma costituzionale *in primis*, emerge come la tendenza sia nel senso di un aumento del peso della tutela dell'ambiente nel bilanciamento con altri diritti e libertà, in particolare economiche. Le recenti modifiche apportate all'art. 41 Cost. risultano massimamente espressive di tale tendenza. L'articolo, nella sua nuova formulazione, prevede al comma 3 che la legge possa indirizzare l'attività economica a «fini ambientali», e, al comma 2, che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi «in moda da recare danno (...) all'ambiente». Se si considera come siano ben poche le attività economiche prive di un impatto negativo sull'ambiente, si comprende come la modifica potrebbe avere portata dirompente, potendo incidere profondamente sulla delimitazione delle attività economiche meritevoli di tutela costituzionale *ex art.* 41 Cost., da considerarsi in sede di bilanciamento.

Secondo alcuni autori<sup>28</sup> la riforma costituzionale avrebbe portata tale da mettere addirittura in discussione l'idea, fino ad ora ben radicata in dottrina e giurisprudenza<sup>29</sup>, per cui non sarebbe configurabile una gerarchia tra diritti e libertà costituzionali, ma solo una loro equiparazione. L'ambiente avrebbe infatti assunto una posizione preminente, quale “meta-valore”, ossia «principio primo, alla cui stregua ri-orientare anche gli altri valori fondamentali»<sup>30</sup>.

Riprendendo quanto si è osservato rispetto alla perdita di biodiversità, si potrebbe però sostenere che, più che di una gerarchia tra diritti e valori, il crescente peso dell'ambiente nell'attività di bilanciamento sia conseguenza di un fatto incontestabile, ossia di come l'aggravarsi della crisi climatica stia facendo sì che la tutela di un numero via via crescente di diritti, anche economici, venga a dipendere dalla tutela

---

<sup>27</sup> Sulle caratteristiche del contenzioso climatico si v. M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1345 ss.

<sup>28</sup> In tal senso A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., pp. 98 ss. Nel senso dell'impossibilità di un bilanciamento alla pari del diritto all'ambiente con altri diritti e interessi anche G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Senato.it*, pp. 4 ss.; M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2021, pp. 111 ss.

<sup>29</sup> Il riferimento è in particolare alla sentenza Corte cost., n. 85 del 2013, resa in relazione al “caso Ilva”. In tale sentenza, la Corte ha chiaramente escluso che nella Costituzione possa rinvenirsi una gerarchia tra diritti, poiché «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». Per un commento alla sentenza si v., *ex multis*, G. ARCONZO, *Il decreto legge “ad Ilvam” approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2013, pp. 28-43; A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2013; V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, pp. 1494 ss.; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in *Federalismi.it*, 5 febbraio 2014.

<sup>30</sup> A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., p. 101 ss.

dell'ambiente. Interessi che tradizionalmente sono stati percepiti come conflittuali rispetto alla tutela dell'ambiente, a causa della crisi climatica, starebbero progressivamente cessando di essere tali: la prevalenza della tutela dell'ambiente non sarebbe in tal senso una vera e propria prevalenza, quanto il risultato dell'assenza di conflitto.

In tal senso sembra essersi espresso il Consiglio di Stato, Sez. VI, che in un inciso della sopracitata sentenza n. 8167 del 2022 ha osservato come «la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata, segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva»<sup>31</sup>.

Un siffatto cambiamento di prospettiva dovrebbe peraltro essere agevolato dal riferimento alle generazioni future che la recente riforma costituzionale ha introdotto in Costituzione.

Che, infatti, in base al novellato art. 9 Cost., la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, debba essere garantita «anche nell'interesse delle future generazioni», rappresenta un dato di fatto di cui in una certa misura dovrà tenersi conto nella elaborazione delle politiche pubbliche e che allargherà, quindi, l'orizzonte temporale di riferimento.

Un tale ampliamento dell'orizzonte temporale di riferimento, alla luce dell'esponenziale aggravamento nel tempo della crisi climatica, potrà avere un effetto dirompente sul bilanciamento: come si è visto, istanze che oggi possono risultare contrapposte – quale quelle di preservazione della biodiversità e la libertà di iniziativa economica privata – possono non esserlo se solo si guarda a un futuro, nemmeno molto lontano.

L'ordinanza del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federale tedesco, resa sul “caso Neubauer”<sup>32</sup>, dà un'idea dei rilevanti effetti che la presenza in Costituzione di un riferimento alla tutela delle generazioni future può avere sugli esiti del bilanciamento tra istanze di tutela dell'ambiente, da un lato, e interessi economici, dall'altro. È stato infatti proprio facendo perno sul riferimento presente nella Legge fondamentale tedesca alla tutela delle generazioni future che il Tribunale ha rilevato l'illegittimità della legge sulla protezione del clima del 12 dicembre 2019. Nell'ordinanza è stato osservato come la quantità ingente di emissioni permesse fino al 2030 avrebbe trasferito in modo iniquo la gran parte del peso degli obblighi di mitigazione sulle generazioni future. L'illegittimità è stata quindi ricondotta alla violazione da

---

<sup>31</sup> Per un commento alla sentenza si v. F. MOTTA, *La riforma dell'art. 41 Cost. davanti al Consiglio di Stato: scelte pubbliche, dati scientifici e transizione ecologica*, in *LaCostituzione.info*, 6 ottobre 2022.

<sup>32</sup> Per un commento si v. R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; F. CITTADINO, *Il caso Neubauer e la recente riforma dell'art. 9 Cost.*, in *LaCostituzione.info*, 14 luglio 2022; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2022, pp. 157 ss.

parte dello Stato dell'obbligo di non interferire con l'esercizio di libertà fondamentali, con l'importante particolarità che ad essere presi in considerazione sono stati diritti e libertà delle generazioni future<sup>33</sup>.

Si assiste dunque, a livello nazionale e non solo, ad una più forte e chiara percezione del rapporto di strumentalità sussistente tra la tutela dell'ambiente e la tutela di altri diritti e libertà fondamentali, con un ampliamento del novero dei diritti che si considerano coinvolti in tale rapporto, oltre che del periodo temporale di riferimento.

## 6. Biodiversità e *One Health*

In linea con la sopra delineata tendenza pare porsi il consolidarsi, a livello internazionale ma anche in alcune legislazioni nazionali, del c.d. approccio "*One Health*"<sup>34</sup>, ossia di un approccio che si fonda proprio sulla considerazione e valorizzazione della connessione sussistente tra la tutela dell'ambiente e il benessere umano, quest'ultimo da intendersi in senso ampio, comprendente i vari aspetti che contribuiscono al benessere della persona<sup>35</sup>.

La tutela della biodiversità risulta essere uno dei pilastri fondamentali per la realizzazione di tale approccio e la connessione sussistente tra biodiversità e salute umana ha iniziato già da tempo ad emergere in Convenzioni e atti dedicati alla tutela della biodiversità<sup>36</sup>.

Si può ad esempio ricordare come la salute umana fosse già menzionata nel Preambolo della Convenzione sulla diversità biologica del 1992 e figurasse tra gli *Aichi Biodiversity Targets*. Nella *Changwon Declaration*, adottata nel 2008 nell'ambito della decima Conferenza delle parti della Convenzione di Ramsar, si è fatto riferimento a «the vital contribution of wetlands to human well-being, livelihoods and human health» e, sempre nel 2008, a seguito della *Conference on Health and Biodiversity* del 2005, fu avviata la *Co-operation on Health and Biodiversity – COHAB Initiative*, ossia un'iniziativa volta a creare una rete crescente tra organizzazioni di vario tipo, unite dall'interesse comune di migliorare la cooperazione tra i settori della

---

<sup>33</sup> R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021.

<sup>34</sup> Sul concetto di *One Health* si v. R.M. ATLAS-S. MALOY (a cura di), *One Health: People, Animals, and the Environment*, ASM Press, 2014; AA. VV., *One Health. The Theory and Practice of Integrated Health Approaches*, CAB International, 2021; J.C. PRATA-A.I. RIBEIRO-T. ROCHA SANTOS, *One Health: Integrated Approach to 21st Century Challenges to Health*, Academic Press; M. RAMAJOLI-G. RAGONE, *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione.

<sup>35</sup> Nel *Preamble to the Constitution of the World Health Organization, International Health Conference*, New York, 19-22 giugno 1946, la salute umana è stata definita come «a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity».

<sup>36</sup> Sul tema C. LAJAUNIE-P. MAZZEGA, *One health and biodiversity conventions. The emergence of health issues in biodiversity conventions*, in 7 *IUCNAEL Ejournal*, 18 settembre 2016, pp. 105 ss.; H. KORN-J. STADLER-A. BONN, *Global Developments: Policy Support for Linking Biodiversity, Health and Climate Change*, in M.R. MARSELLE-J. STADLER-H. KORN-K.N. IRVINE-A. BONN (a cura di), *Biodiversity and Health in the Face of Climate Change*, Springer Nature, Cham, 2019, pp. 315 ss.

salute e della biodiversità, che ha aperto la strada al realizzarsi di forme di cooperazione tra la Convenzione sulla biodiversità biologica, da un lato, e la *World Health Organization* (WHO), dall'altro.

La prima decisione della CBD sul tema “*Health and Biodiversity*”<sup>37</sup> si ebbe in occasione della dodicesima COP, tenutasi nel 2014 in Corea del Sud. Nel documento le Parti sono state invitate «to consider the linkages between biodiversity and human health in the preparation of national biodiversity strategies and action plans, development plans, and national health strategies, including in line with the relevant international commitments, such as the Libreville Declaration on Health and Environment in Africa and the Changwon Declaration on human well-being and wetlands, as applicable» e «to promote cooperation between sectors and agencies responsible for biodiversity and those responsible for human health».

La cooperazione tra organizzazioni deputate alla cura della biodiversità e organizzazioni deputate alla cura della salute umana ha quindi portato ad una crescente consapevolezza circa le molte e diverse interrelazioni che sussistono tra biodiversità e salute. Molto importante a tal fine fu il report “*Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health, a State of Knowledge Review*”, pubblicato nel 2015, frutto del lavoro congiunto della CBD e della WHO, in cui è stato posto in luce come la biodiversità contribuisca in vario modo alla salute fisica e al benessere dell'uomo: fornendo, ad esempio, cibo nutriente, prodotti farmaceutici e medicine tradizionali; garantendo la qualità dell'acqua e dell'aria; contribuendo al benessere mentale e culturale delle persone; limitando il rischio di trasmissione di malattie infettive; garantendo una maggiore resilienza e adattabilità degli ecosistemi ai cambiamenti climatici; riducendo il rischio di catastrofi.

Alla progressiva acquisizione di consapevolezza circa le molte connessioni sussistenti tra biodiversità e salute umana si è accompagnato l'affermarsi dell'approccio *One Health* nelle politiche a tutela della biodiversità.

Fu proprio con la sopracitata decisione del 2014 che la CBD ha preso per la prima volta in considerazione il *One Health*, inteso come «approach to address the cross-cutting issue of biodiversity and human health, as an integrated approach consistent with the ecosystem approach (decision V/6) that integrates the complex relationships between humans, microorganisms, animals, plants, agriculture, wildlife and the environment».

Il concetto è stato poi ripreso in successive dichiarazioni in tema di biodiversità. Si può ad esempio ricordare come l'importanza dell'approccio *One Health* sia stata ribadita nella dichiarazione conclusiva della COP della CBD del 2018<sup>38</sup>, con cui le parti sono state invitate «to consider integrating One Health

---

<sup>37</sup> Il testo è disponibile *online* sul sito della [CBD](#).

<sup>38</sup> “*Report of the conference of the parties to the convention on biological diversity on its fourteenth meeting*”, COP della CBD del 2018, disponibile sul sito della [CBD](#).

policies, plans or projects, and other holistic approaches in their national biodiversity strategies and action plans, and, as appropriate, national health plans».

L'importanza di passare ad un approccio *One Health*, che tenga dunque conto della interrelazione che sussiste tra la salute degli ecosistemi, la salute animale e la salute umana, è divenuta ancor più evidente a seguito della pandemia da Covid-19. Come emerso nelle conclusioni del rapporto pubblicato nell'ottobre del 2020 dell'IPBES, la perdita di biodiversità aumenta infatti in modo preoccupante il rischio di pandemie. Nello studio gli scienziati hanno evidenziato che mai prima d'ora sono esistite così tante circostanze favorevoli alla trasmissione di patogeni dagli animali all'uomo (il c.d. *spillover*), ossia per il diffondersi di zoonosi. La situazione ha già dato luogo alla diffusione di patogeni nuovi di origine animale, si pensi ad esempio alla SARS, all'Ebola e alla Zika, fino ad arrivare, da ultimo, alla pandemia da Covid-19, che ha sconvolto il mondo intero, rendendo più che mai chiaro quanto l'uomo sia vulnerabile rispetto a fenomeni di questo tipo e quanto la tutela della biodiversità sia importante per la salute umana.

Circa i fattori che favoriscono le zoonosi si può pensare a come la perdita di diversità genetica, anche nell'ambito delle medesime specie, riduca la capacità di combattere gli agenti patogeni, che si diffondono quindi più facilmente tra gli animali; a come la perdita degli ecosistemi renda più frequenti i contatti e le interazioni tra uomo e fauna selvatica; e a come spesso lo *spillover* avvenga tramite un passaggio intermedio negli allevamenti di bestiame, che costituiscono quindi un pericoloso canale di trasmissione di patologie. Il legame sussistente tra biodiversità e *One Health* è stato evidenziato da ultimo anche nella Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, in cui si prevede infatti che «l'UE aumenterà il sostegno agli sforzi da compiere a livello mondiale per applicare l'approccio *One Health* che riconosce il nesso intrinseco tra la salute umana, la salute degli animali e una natura integra e resiliente». Si tratta di un aspetto che è stato peraltro particolarmente enfatizzato anche dal Parlamento europeo, che rispetto alla Strategia in questione ha ricordato come «la pandemia di COVID-19 ha messo in luce ancora una volta l'importanza di applicare in maniera completa il principio “*One Health*” nell'elaborazione delle politiche, il che rispecchia il fatto che la salute umana, gli animali e l'ambiente sono interconnessi e che sono urgentemente necessari cambiamenti trasformativi in tutta la società»<sup>39</sup>.

## 7. Considerazioni conclusive

Dall'analisi delle disposizioni a tutela della biodiversità che limitano l'attività economica e dei riferimenti all'approccio *One Health* che si rinvencono nella normativa sulla biodiversità ben emerge, quindi, la strumentalità che sussiste tra tutela dell'ambiente, da un lato, e pressoché totalità dei diritti e delle libertà

---

<sup>39</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 su una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente (2020/2260(INI)).

fondamentali, dall'altro. Una connessione tale per cui, così come chiaramente si può osservare rispetto al diritto alla salute nell'approccio *One Health*, la tutela dei secondi confluisce in quella del primo, confondendosi con essa.

Si tratta di un cambiamento di prospettiva che, come si è visto, sta portando ad un superamento della logica tradizionale del bilanciamento tra interessi contrapposti, e all'affermarsi di nuove logiche, di tutela "integrata". Posto, infatti, che un numero crescente di diritti dipende sempre più dal mantenimento di certe condizioni ambientali, la loro garanzia non può che passare per la tutela delle istanze ambientali, che dunque prevalgono nel bilanciamento, o, come forse sarebbe meglio dire, che non possono considerarsi contrapposte, dovendo essere tutelate, non tanto "nonostante" la presenza di altri interessi, ma proprio "in funzione" di tali interessi e diritti che presuppongono la sussistenza di certe condizioni ambientali.

Anche l'*human rights approach*, che è proprio delle democrazie occidentali, rimaste legate ad impostazioni marcatamente antropocentriche, in cui la ragione di fondo della tutela dell'ambiente continua a risiedere nella sua strumentalità alla tutela dei diritti umani, sta dunque portando a profondi mutamenti. L'aggravarsi della crisi climatica fa infatti sì che il livello di tutela ambientale, anche rimanendo ancorati a un'ottica prettamente antropocentrica, debba essere innalzato a tal punto da giungersi a una sostanziale oggettivazione della tutela.

In tale contesto, la considerazione dell'interesse delle generazioni future si inserisce quale elemento chiave perché in Europa possa realizzarsi quel cambiamento di paradigma che altrove, in particolare nell'esperienza Sudamericana, si sta realizzando invece facendo principalmente leva su approcci ecocentrici, basati su una visione integrata di uomo e natura, che si estrinseca ad esempio nell'ampliamento delle soggettività costituzionali tramite il riconoscimento di diritti a entità naturali non umane. Si tratta però di un cambiamento che impone una difficile opera di rimediazione teorica: la giustiziabilità di doveri nei confronti delle generazioni future – o dei diritti delle stesse – richiede infatti l'elaborazione di forme di rappresentanza delle istanze del "futuro", e quindi un non facile lavoro di ripensamento di alcuni fondamentali istituti del diritto, quale la rappresentanza, ma anche la soggettività giuridica, e i concetti stessi di diritto e di dovere.

Nell'ambito di una siffatta difficile opera di ripensamento e rimodulazione di categorie tradizionali, il contributo del diritto costituzionale non può mancare e anzi pare imprescindibile. E, infatti, il costituzionalismo ambientale, che per lungo tempo è stato scarsamente considerato, specie in Europa, sta assumendo crescente spazio e importanza, in quanto fondamentale forza propulsiva del diritto



ambientale, necessario a «completare e implementare il contributo delle altre discipline nell’ambito del diritto ambientale multilivello»<sup>40</sup>.

Se dunque per lungo tempo si è registrata una difficoltà del diritto costituzionale di “prendere sul serio” la questione ambientale<sup>41</sup>, con quindi prevalenza in ambito ambientale delle dimensioni del diritto internazionale e amministrativo, da ormai alcuni anni è invece in corso una inversione di tendenza, per cui i riferimenti all’ambiente nelle costituzioni nazionali si stanno moltiplicando e con essi l’attenzione per il costituzionalismo ambientale. Un fenomeno che chiaramente emerge rispetto alla tutela della biodiversità, che per anni è stata garantita quasi esclusivamente su impulso del diritto internazionale e solo più recentemente è divenuta oggetto di specifica attenzione da parte del diritto costituzionale, in forza dell’espreso riferimento alla biodiversità e agli ecosistemi introdotto nel 2022 nel testo dell’art. 9 Cost.

---

<sup>40</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 56.

<sup>41</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, cit., p. 259.