

Dal diritto internazionale alla Costituzione italiana: per una tutela dell'ambiente inevitabilmente antropocentrica ma ecologica, lungimirante e coerente

di
Federica Mucci*

Sommario: 1. L'approccio necessariamente antropocentrico, nonostante la specifica rilevanza in particolare della "componente animale". – 2. Gli ambiti di tutela degli animali in diritto internazionale. – 3. La sopravvivenza delle specie e la protezione della biodiversità, nel più ampio quadro della tutela internazionale dell'ambiente e degli ecosistemi, secondo un approccio di sviluppo sostenibile. – 4. La protezione della salute degli animali. – 5. I "diritti della natura"? Una declinazione antropocentrica della protezione ambientale ancora più evoluta, che concorre a sostanziare il postulato della coerenza dell'ordinamento giuridico.

1. L'approccio necessariamente antropocentrico, nonostante la specifica rilevanza in particolare della "componente animale"

L'introduzione della prima delle due nuove disposizioni nell'articolo 9 della Costituzione ad opera della legge costituzionale adottata l'11 febbraio 2022 riguarda l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi¹. "Entra", così, esplicitamente nella Costituzione il *common concern* per la tutela dell'ambiente che, in quanto bene globale, ha già visto una notevole evoluzione *in primis* nel diritto internazionale.

* Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

¹ Come noto, si tratta dell'introduzione, all'articolo 9 della Costituzione, dopo "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", delle seguenti disposizioni: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". Le altre, collegate, modifiche riguardano l'articolo 41 della Costituzione e le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome (V. legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.)

Riecheggia, nella formulazione della disposizione, l'“ambiente umano” della Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972, che segna la strada per tutte le principali realizzazioni successive, inclusa, venti anni dopo, la Conferenza di Rio De Janeiro sullo sviluppo sostenibile, con la conclusione della Convenzione sulla diversità biologica, fino ai più recenti sviluppi, significativi e tuttavia comunque percepiti generalmente come insufficienti a fronte dell'urgenza ormai conclamata determinata dall'accelerazione del cambiamento climatico².

Non è certo questa la sede per ripercorrere, seppure a grandi tappe e per temi fondamentali, l'ormai lungo ed estremamente articolato cammino intrapreso dalla Comunità internazionale per fare fronte alla sfida globale della protezione dell'ambiente naturale, né della copiosa dottrina che lo ha analizzato e commentato³. Ciò che interessa qui rilevare è che, in tale cammino, accanto alla progressiva, significativa ma per definizione mai davvero compiuta, realizzazione di un approccio ecologico⁴, l'attenzione alla “componente animale non-umana” dell'ambiente è risalente e costante. Soprattutto a partire dagli anni '70 del secolo scorso, diversi importanti trattati e programmi internazionali organizzano la cooperazione tra gli Stati per la protezione di reti di ecosistemi, in particolare se fragili o “strategici” per la protezione di specie animali in pericolo.

² Anche sulle conclusioni della 26° Conferenza della Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, svoltasi a Glasgow dal 31 ottobre al 12 novembre 2021 (COP26), già in dottrina si sono levate voci volte a rilevare sia alcuni risultati apprezzabili, sia la perdurante insufficienza delle soluzioni prospettate da vari punti di vista (cfr., tra gli altri, M. LENNAN-E. MORGERA, *The Glasgow Climate Conference*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law* (37), 2022, pp. 137-151 e N.C. ARORA-I. MISHRA, *COP26: more challenges than achievements*, in *Environmental Sustainability*, 2021 (4), pp. 585-588 <https://doi.org/10.1007/s42398-021-00212-7>).

³ Un cammino, peraltro, cominciato anche prima della Conferenza di Stoccolma, sebbene non con lo stesso approccio di carattere generale; limitatamente alla protezione dell'ambiente marino, già nel 1954 fu conclusa la Convenzione di Londra per la prevenzione dell'inquinamento del mare da idrocarburi.

⁴ L'approccio ecologico si caratterizza per essere attento ai fragili equilibri degli ecosistemi, di cui peraltro anche l'uomo è parte (per una riflessione sulla natura ed utilità della configurazione del cosiddetto “Antropocene” cfr. Y. MALHI, *The Concept of the Anthropocene*, in *Annual Review of Environment and Resources*, 2017(42), pp. 77-104). L'ecologia individua gli ecosistemi in quanto porzioni del sistema naturale che condividono caratteristiche strutturali e funzionali. Essi sono definiti come sistemi che includono gli organismi e l'ambiente abiotico; entrambi sono necessari al mantenimento della vita sulla terra e si influenzano reciprocamente (cfr. P. ODUM, *Basi di Ecologia*, Piccin Nuova Libreria, Padova, 1985, p. VII.)

E tuttavia tale attenzione a tutte le componenti dell'“ambiente umano”, ed in particolare quella alla “componente animale non umana”, non è mai davvero il “centro di gravità” della tutela ambientale disposta a livello internazionale, e nemmeno lo è per le nuove disposizioni inserite nella Costituzione, poiché necessariamente *hominum causa omne ius constitutum est*⁵. Che “centro di gravità” della tutela costituzionale sia comunque il genere umano è, peraltro, evidenziato dalla menzione dell'interesse delle future generazioni (... umane, *ça va sans dire*), anche se l'attenzione all'approccio ecologico è l'autentico portato dell'ormai consolidata consapevolezza, sia a livello statale che a livello internazionale, di quanto la qualità di vita e la sopravvivenza stessa del genere umano sia fortemente dipendente da equilibri legati al destino di tutte le specie viventi, oltre che delle caratteristiche delle componenti non viventi dell'ambiente.

Va poi notato che, mentre per l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si dispone direttamente la tutela in Costituzione, è la legge “a disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali”. La distinzione, per quanto riguarda il modo in cui gli “animali non umani” sono considerati nelle due nuove disposizioni, evidentemente consiste nel fatto che nell'ambito della biodiversità e degli ecosistemi essi sono considerati collettivamente, quali “specie animali”, mentre nella disposizione finale dell'articolo 9 rilevano a livello di esemplare individuale, in quanto ciascuno di essi è un essere vivente. Che “i modi e le forme” della loro tutela in quanto singoli esseri viventi siano riservati alla legge dello Stato da un lato è un elemento di garanzia, d'altro lato un chiaro indice del fatto che dei modi della tutela – e forse anche della sua *ratio*⁶ – in realtà, direttamente dalla nuova disposizione costituzionale non è dato dedurre nessuna concreta novità.

Ciononostante, la menzione in Costituzione della tutela degli animali non può che rafforzarne la protezione e dalla combinazione dei tre termini ambiente-

⁵ “Tutto il diritto” è per gli uomini – anche il diritto internazionale, sebbene si rivolga ad una comunità di Stati sovrani, come sottolineato attraverso la citazione di Ermogeniano in epigrafe a U. LEANZA-I. CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

⁶ A differenza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 13), la nuova disposizione costituzionale italiana non menziona il fatto che gli animali siano protetti in quanto esseri senzienti.

biodiversità-ecosistemi risulta, parallelamente a quanto già disposto da numerose fonti di diritto internazionale, una protezione fortemente incentrata sulla prevenzione di conseguenze dannose non solo per l'uomo, bensì anche per le altre componenti dell'ecosistema, con una particolare attenzione a quelle viventi. Peraltro, tali fonti internazionali non solo e non tanto rilevano in quanto concettualmente collegate agli argomenti delle nuove disposizioni costituzionali ma soprattutto in quanto fonti a cui il nostro ordinamento si è adattato e che quindi concorrono, in una necessaria interpretazione sistematica, ad accrescere l'efficacia delle disposizioni costituzionali e ad arricchirne il significato⁷.

2. Gli ambiti di tutela degli animali in diritto internazionale

Le fonti di diritto internazionale che hanno ad oggetto obblighi degli Stati con riferimento alla protezione degli animali sono pressoché esclusivamente di origine convenzionale (trattati ed atti adottati da organizzazioni internazionali intergovernative nell'ambito del proprio mandato), e dunque si rivolgono solamente agli Stati che hanno volontariamente aderito a tali trattati o assetti istituzionali. Sarebbe forse possibile teorizzare un radicamento della protezione anche nel diritto internazionale generale per quanto riguarda la diversità biologica, in quanto parte della tutela dell'ambiente in generale attraverso la tutela degli elementi degli ecosistemi, senza, tuttavia, che sia possibile, allo stato attuale, rilevare l'esistenza di norme consuetudinarie che impongono specifici obblighi di comportamento, bensì "soltanto" un principio di prevenzione, nell'ambito del concetto di sviluppo sostenibile⁸.

⁷ L'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne ha un effetto sulla configurazione stessa dei contenuti del diritto costituzionale, come ricordato con riferimento al tema della centralità dei diritti dell'uomo, nella sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale (v. par. 3.4).

⁸ In dottrina molti studi sono stati dedicati allo sviluppo sostenibile; nel complesso, si desume una evidente incertezza in merito alla sua esatta natura nell'ambito dell'ordinamento giuridico internazionale, come è giustamente stato notato «nonostante il [suo] forte contenuto innovativo», «o magari proprio a causa di esso». Sembra condivisibile la tesi che il principio in oggetto «non sia cristallizzabile nel tempo secondo il criterio generale di formazione delle norme internazionali attraverso la reiterazione di comportamenti e la graduale formazione di una coscienza dell'obbligatorietà sociale di tali comportamenti» ma costituisca piuttosto «un metodo, un processo per integrare considerazioni ambientali nelle politiche dello sviluppo e

In diritto internazionale, l'ambito più risalente in cui si possono rinvenire obblighi relativi all'interazione degli uomini con il mondo animale è quello che riguarda la gestione di "risorse animali" geograficamente condivise⁹ e soprattutto la protezione delle specie a rischio di estinzione, poi sussunto nel più recente e complessivo interesse alla tutela della biodiversità. Oltre che per motivi storici, sembra opportuno iniziare l'analisi da questo ambito anche perché riguarda l'aspetto fondamentale della sopravvivenza delle specie animali, configurandosi quasi alla stregua di un obbligo di rispetto della vita, sebbene non propriamente dei singoli esemplari, bensì della specie a cui appartengono.

L'altro ambito, dal punto di vista sia storico che contenutistico, in cui si riscontra una risalente e consistente produzione di atti a livello internazionale – essenzialmente standard tecnici, prodotti da organizzazioni internazionali intergovernative, che non sono dotati di efficacia vincolante, ad eccezione delle normative dell'Unione europea – è quello degli obblighi di protezione della salute degli animali, a lungo concepiti esclusivamente in funzione della protezione della salute umana, in considerazione della stretta relazione tra la propagazione delle malattie degli animali ed i rischi per l'uomo di epidemie o i problemi per l'approvvigionamento alimentare. L'organizzazione universale principale di riferimento su questo tema è l'Organizzazione mondiale per la salute degli animali. Si omette in questa sede l'analisi delle fonti specificamente incentrate sulla protezione del "benessere animale" in quanto – come peraltro avviene nella novella costituzionale – esse richiedono separata e specifica considerazione.

della regolazione del mercato», uno strumento «che condiziona in modo trasversale la formazione e l'atteggiarsi di principi e regole eterogenee fra loro, e che permette di coordinare regole consolidate talvolta in conflitto, al fine di adattarle a esigenze nuove». Il concetto di sviluppo sostenibile si inserirebbe, tra l'altro, nella dinamica evolutiva del principio di prevenzione del danno ambientale, con l'effetto di includere tra gli obblighi *erga omnes* «l'obbligo di prevenire il danno significativo a beni pubblici internazionali quali l'atmosfera, i mari, la biodiversità» (cfr. F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente – Atti dell'XI Convegno della Società italiana di diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007 a p. 42 ss.

⁹ Tra i più risalenti, si ricordi il Trattato del 6 giugno 1885 sulla pesca del salmone nel fiume Reno (v., in merito, A. KISS, *The Protection of the Rhine against Pollution*, in *25 Natural Resources Journal*, 613, 1985, pp. 613-637).

3. La sopravvivenza delle specie e la protezione della biodiversità, nel più ampio quadro della tutela internazionale dell'ambiente e degli ecosistemi, secondo un approccio di sviluppo sostenibile

È solo in tempi relativamente recenti che la Comunità internazionale ha iniziato a riconoscere la gravità della minaccia che l'attività umana può rappresentare per l'ambiente naturale e la necessità di disporre di un quadro giuridico di riferimento coerente e completo per arginare tale minaccia. Tale preoccupazione si è più facilmente focalizzata sul tasso, alto in modo allarmante, di estinzione di specie selvatiche, con la conseguente conclusione di alcune convenzioni di carattere generale in questo settore a partire dagli anni 1970. Anche precedentemente, già nella prima metà del 1900, importanti obblighi di conservazione erano stati assunti, quasi esclusivamente, però, con riferimento a determinate specie selvatiche minacciate di estinzione in quanto oggetto di massiccio sfruttamento industriale (in particolare foche e balene), e con il chiaro obiettivo di non perdere per il futuro tali importanti risorse utilizzabili dall'uomo¹⁰.

¹⁰ Si veda, in particolare, il preambolo della Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena (Washington, 2 dicembre 1946), in cui si afferma chiaramente che le balene sono risorse naturali e che l'aumento della loro popolazione consentirà l'aumento del loro sfruttamento da parte dell'uomo («Recognizing the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the *great natural resources represented by the whale stocks*» e «Recognizing that the whale stocks are susceptible of natural increases if whaling is properly regulated, and that *increases in the size of whale stocks will permit increases in the number of whales which may be captured without endangering these natural resources*»). Sebbene conformate ad obiettivi coerenti con una visione delle specie animali quali risorse da sfruttare e concluse ben prima e al di fuori di qualsiasi concezione di sviluppo ambientalmente sostenibile, va riconosciuto che tali convenzioni si sono rivelate efficaci, sortendo in massima parte l'effetto sperato di scongiurare l'estinzione. Certo, i tempi sono cambiati e le consistenti ragioni commerciali che sostenevano l'utilità della caccia alla balena ormai appartengono al passato. Recentemente, la politica dell'Islanda, uno dei pochi Stati che hanno rifiutato la moratoria sulla caccia commerciale alla balena adottata nel 1982 dalla Commissione baleniera internazionale (uscendo dalla Commissione baleniera nel 1992 e rientrandovi nel 2002 con una riserva alla moratoria), sembra segnare un cambio di direzione, manifestando la probabile intenzione di fermare la caccia commerciale alla balena entro il 2024 (cfr. Redazione ANSA, 5 febbraio 2022, *L'Islanda fermerà la caccia alle balene dal 2024. "Ormai la richiesta è troppo bassa". Restano Giappone e Norvegia*, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/02/05/lislanda-fermera-la-caccia-alle-balene-dal-2024_21540f03-85ed-4678-8574-40c30b6ba741.html).

La maggior parte delle convenzioni riguarda la conservazione delle specie *in situ*, attraverso l'obbligo, per gli Stati contraenti, di adottare adeguate misure di protezione volte alla conservazione dell'ecosistema di determinate aree che vengono identificate quali meritevoli di particolare attenzione. Poiché la protezione è disposta a tutela di un interesse condiviso, in diversi casi gli Stati sono affiancati, nell'adempimento dei loro obblighi, da organi internazionali creati in base alla convenzione, che svolgono funzioni di supporto alla cooperazione tra gli Stati membri e, in alcuni casi, possono rivolgere loro raccomandazioni. A complemento della protezione *in situ*, si sono anche utilizzati metodi di protezione *ex situ*, non relativi a porzioni di territorio ma al trattamento degli esemplari anche al di fuori del proprio habitat, tra cui la celebre Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatica in pericolo (CITES), conclusa nel 1973. Senza pretesa di esaustività, si accenna qui ai principali strumenti convenzionali.

Tra le convenzioni multilaterali a vocazione universale "di nuova generazione", volte alla protezione delle specie animali per motivazioni di tutela ambientale e non di conservazione di risorse destinate allo sfruttamento economico industriale, la Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale (Ramsar 1971), entrata in vigore nel 1975, è la prima ad essere conclusa ed ha l'obiettivo di arginare la perdita ed il degrado delle zone umide, soprattutto in quanto habitat degli uccelli migratori acquatici. Essa è particolarmente significativa per la protezione degli ecosistemi; l'ampia definizione che vi è data di "zona umida" ne consente una vasta applicazione sia alle zone costiere che a quelle interne e l'individuazione di una rete di siti di importanza internazionale stimola concretamente la cooperazione e lo sviluppo di buone pratiche di gestione del territorio. Il coinvolgimento attivo di tutte le Parti contraenti è favorito dal fatto che ogni Stato ha l'obbligo di chiedere l'iscrizione nella rete di almeno un sito di zona umida individuato sul proprio territorio al momento stesso dell'adesione. Il successo della Convenzione è efficacemente testimoniato dai suoi numeri: 172 Stati membri e più di 2400 zone iscritte nella rete internazionale. Gli organi della Convenzione lavorano per sviluppare sinergie con altre convenzioni internazionali,

in particolare quelle rilevanti per la protezione della biodiversità e quelle relative alla gestione delle acque interne¹¹.

Tra le sei convenzioni collegate alla protezione della biodiversità con cui gli organi della Convenzione di Ramsar intrattengono rapporti più strutturati al fine di sviluppare sinergie una è la convenzione-quadro sulla diversità biologica e due riguardano la protezione delle piante¹². In ordine temporale di conclusione, figurano, poi, la Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (WHC) (Parigi, 1972), la già menzionata Convenzione CITES (Washington, 1973) e la Convenzione per la conservazione delle specie migratorie di animali selvatici (CMS) (Bonn, 1979).

La Convenzione WHC sul patrimonio mondiale è molto nota e conta ben 194 Stati parte; la sua Lista dei siti di riconosciuto valore universale è estremamente sbilanciata a favore dei siti culturali (897) rispetto a quelli naturali (218)¹³, anche a causa dell'estremo rigore con cui gli organi consultivi del Comitato della Convenzione (per i siti naturali, l'Unione internazionale per la conservazione della natura – IUCN) solitamente valutano i requisiti di integrità dei siti. Tra i quattro criteri che possono motivare l'iscrizione di siti naturali nella Lista, uno in particolare riguarda i siti «che contengono gli habitat più importanti e significativi per la conservazione *in situ* della diversità biologica, ivi inclusi quelli che contengono specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista della scienza o della conservazione»¹⁴. Le sinergie sviluppate con la Convenzione di Ramsar per i siti che includono anche zone umide sono significative¹⁵ e nel

¹¹ Ben otto dei nove criteri per individuare le zone umide di importanza internazionale riguardano la conservazione della diversità biologica; solo un criterio è, invece, legato all'individuazione di una zona umida rappresentativa o rara, anche non in funzione della conservazione delle specie.

¹² Si tratta dell'*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* e dell'*International Plant Protection Convention*, entrambi conclusi alla FAO, rispettivamente nel 1983 e nel 1951 (testo modificato nel 1997). Sulla Convenzione per la diversità biologica cfr. M. BOWMAN-C. REDGWELL (edited by), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1996.

¹³ Altri 39 siti iscritti sono di natura mista, sia culturale che naturale.

¹⁴ V. *Operational Guidelines* della Convenzione, criterio X (nostra traduzione).

¹⁵ Si veda, ad esempio, il Rapporto della missione di *suivi réactif* sullo stato di conservazione del parco nazionale Virunga, nella Repubblica democratica del Congo, svoltasi dal 7 al 14 marzo

complesso la Convenzione WHC riesce a garantire un buon livello di effettività, grazie soprattutto al notevole valore politico e di prestigio che gli Stati le annettono. Va, però, purtroppo segnalato che proprio con riferimento ad un sito naturale iscritto prevalentemente in ragione della presenza di una specie in pericolo si registra uno dei tre fallimenti più evidenti del regime internazionale di protezione, culminato nella cancellazione del sito nel 2007¹⁶.

La Convenzione CITES è stata conclusa al fine di impedire che il commercio internazionale di esemplari di animali e piante selvatiche costituisca una minaccia per la sopravvivenza delle specie a cui appartengono. A differenza delle convenzioni fin qui esaminate, impone obblighi con riferimento ad animali che si trovano al di fuori del loro habitat naturale, dettando regole di cooperazione tra gli Stati di importazione e di esportazione con riferimento ad elenchi di specie indicati nelle Appendici, la prima delle quali riguarda le specie in pericolo di estinzione; il cui commercio può essere autorizzato solo in circostanze eccezionali. La Convenzione, che conta 184 Parti contraenti, non ha ad oggetto solo gli esemplari vivi, ma anche le loro parti o derivati, se facilmente riconoscibili¹⁷.

2014. La missione è stata condotta in modo congiunto dal Centro del patrimonio mondiale, dall'UICN e dal segretariato della Convenzione di Ramsar, in quanto l'intero parco è un sito della Convenzione WHC e anche una zona umida d'importanza internazionale (http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ram78_e_drcongo.pdf).

¹⁶ La cancellazione ha riguardato il sito naturale del Santuario dell'Orice araba in Oman, che era stato aperto alla prospezione petrolifera, ed è stata decisa dal Comitato nella riunione di Christchurch (Nuova Zelanda) nel 2007. La decisione è stata, paradossalmente, quasi richiesta dallo stesso Stato territoriale, come se gli fosse consentito "ritirare" i propri siti dalla Lista – mantenere ed aggiornare la Lista è, invece, compito esclusivamente del Comitato, salva la necessaria iniziale richiesta di iscrizione da parte dello Stato territoriale. Nelle motivazioni delle decisioni di cancellazione il Comitato, rammaricandosi di dover adottare una soluzione così radicale, ha cercato di stigmatizzare la reticenza totale dello Stato territoriale e la sua chiusura a qualsiasi ricerca di una possibile soluzione di compromesso che scongiurasse, almeno per il momento, la necessità della cancellazione (v. F. MUCCI, *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale - da ratio implicita a oggetto diretto di protezione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, a p. 58 s.)

¹⁷ Al momento della predisposizione del testo della CITES (la proposta di Convenzione è stata redatta in seguito ad una risoluzione dell'IUCN del 1963) il dibattito internazionale su questi temi non era ancora molto sviluppato, ma la sua importanza fu presto evidente. Si stima che, annualmente, il traffico internazionale di animali e piante selvatiche e loro parti o derivati, inclusa una grande varietà di prodotti alimentari, manufatti esotici in cuoio, medicinali e, naturalmente, avorio e corna di rinoceronte, valga miliardi di dollari. Se si considera che in alcuni casi una delle principali minacce per le specie in pericolo, anche nei parchi, è il

La Convenzione CMS, conclusa sotto l'egida del Programma delle Nazioni unite per l'ambiente, crea una piattaforma globale per la conservazione e l'uso sostenibile degli animali migratori e dei loro habitat attraverso la cooperazione tra gli Stati che sono attraversati dai movimenti migratori. Essa opera come "convenzione ombrello" per la conclusione di successivi specifici accordi; per valutare la sua reale portata applicativa, al numero già notevolmente elevato delle sue Parti contraenti (133) va aggiunto il notevole numero di Stati non-Parti che hanno concluso accordi specifici in attuazione della Convenzione. Dispone principalmente obblighi di conservazione *in situ*, ma anche obblighi che possono comportare controlli e misure di prevenzione *ex situ*, quale l'obbligo di stretta sorveglianza sull'introduzione di specie esotiche¹⁸.

Altre convenzioni di indubbio rilievo per la protezione delle specie animali si applicano a specifici ambiti regionali, oppure presentano un oggetto più vasto, in cui si iscrivono anche questioni relative alla protezione degli animali. Esempi importanti di convenzioni mirate a proteggere una specifica regione sono costituiti dalla Convenzione per la conservazione delle risorse viventi marine antartiche (CCAMLR – Canberra, 1980), e dalla Convenzione per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento (Barcellona, 1976) ed i suoi protocolli, uno dei quali dedicato alle aree specialmente protette ed alla diversità biologica, nonché dalla Convenzione per la conservazione della vita selvatica e degli habitat naturali in Europa (Bern, 1979)¹⁹. Alla tutela dell'ambiente marino è, poi, dedicata una delle Parti della imponente Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS – Montego Bay, 1982); disposizioni specifiche affrontano i problemi

bracconaggio (cfr., ad es. il caso del parco Virunga, *supra*, nota 15), è chiaro che la sinergia tra protezione *in situ* e *ex situ* è fondamentale. La CITES garantisce diversi livelli di protezione, complessivamente di più di 36.000 specie animali.

¹⁸ V. articolo III(4)(c).

¹⁹ Cfr. F. ORREGO VICUÑA, *The Regime of Antarctic Marine Living Resources*, in F. FRANCONI-T. SCOVAZZI (Editors), *International Law for Antarctica*, Kluwer Law International, The Hague/Boston/London, 1996, pp. 127-158, T. SCOVAZZI (edited by), *Marine Specially Protected Areas. The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Kluwer Law International, The Hague/Boston/London, 1999 e COUNCIL OF EUROPE, *Biodiversity and Climate Change: reports and guidance developed under the Bern Convention*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2012, in *Nature and Environment Series*, No. 160.

posti dalle specie che vivono a cavallo tra le zone economiche esclusive e l'alto mare, alle specie altamente migratorie, alle specie anadrome, catadrome e sedentarie e registrano l'esigenza di predisporre misure di protezione più rigorose per i mammiferi marini²⁰.

Le interazioni tra le principali convenzioni di livello universale e numerose altre, anche di livello regionale, sono naturalmente, molteplici²¹. Nel 2000, ad esempio, è stato concluso un *Memorandum of Understanding* tra la Conferenza delle Parti della CMS e la Commissione baleniera internazionale per istituire un quadro di scambio di informazioni e di consultazione reciproca, nonché di mutuo sostegno nell'azione di protezione dei piccoli cetacei²². La cooperazione internazionale sul tema della difesa delle specie e della biodiversità si svolge, poi, anche attraverso azioni e

²⁰ Gli articoli 65 e 120 dell'UNCLOS sono clausole di salvaguardia in favore di norme – che possono essere adottate dagli Stati o da organizzazioni internazionali – che vietino, limitino o regolino lo sfruttamento dei mammiferi marini in modo più restrittivo di quanto disposto dalla Convenzione con riferimento alle risorse biologiche del mare nella zona economica esclusiva o in alto mare. A tal proposito, va rilevato che il sistema convenzionale più sviluppato è quello che fa capo alla Commissione baleniera internazionale e che le restrizioni alla caccia alle balene da essa disposte sono state contestate da alcuni Stati, ed in particolare dal Giappone, che maschera quali programmi di ricerca scientifica le proprie campagne di caccia (si è pronunciata in merito la Corte internazionale di giustizia, cfr. sentenza del 31 marzo 2014 nel caso Australia c. Giappone, *Whaling in the Antarctic*).

²¹ Tra le misure per la conservazione *ex situ*, ad esempio, si possono considerare anche i progetti di predisposizione di banche genetiche. La conservazione *ex situ in vitro* mediante le banche genetiche è una strada relativamente nuova e più complessa da perseguire per la conservazione della diversità biologica animale, rispetto a quanto già sperimentato per la diversità genetica vegetale, ma comunque è ritenuta un'importante strategia complementare rispetto alla conservazione *in situ*. A livello universale, la FAO nel 2007 ha adottato un piano globale di azione per la protezione delle risorse genetiche degli animali da allevamento; a livello regionale diverse sono le iniziative di cooperazione. In Europa, nel 2013 sono stati mossi i primi passi per l'istituzione di EUGENA, una rete tra le banche genetiche dei Paesi europei, poi realizzata ed attualmente attiva con il contributo di dodici Stati, tra cui l'Italia (cfr. <https://eugena-erfp.net/en/>). Si veda, in proposito, S. J. HIEMSTRA ET AL., *European Gene Bank Network for Animal Genetic Resources (EUGENA)*, Proceedings, 10th World Congress of Genetics Applied to Livestock Production, https://asas.org/docs/default-source/wcgalp-posters/437_paper_8691_manuscript_289_0.pdf?sfvrsn=2); in Asia già prima della conclusione della Convenzione sulla diversità biologica era stata avviata una cooperazione internazionale in questa direzione (v. l'Accordo per la conservazione della natura e delle risorse naturali, concluso tra alcuni membri dell'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN) a Kuala Lumpur nel 1985, art. 3(3)(d)).

²² Cfr. M. FITZMAURICE, *Whaling and International Law*, Cambridge University Press, 2015, p. 192.

programmi che le organizzazioni internazionali adottano direttamente, in attuazione del loro mandato.

Tra i programmi, è d'obbligo ricordare il Programma sull'uomo e la biosfera (MAB), che è stato avviato dall'UNESCO nel 1971 allo scopo di migliorare il rapporto tra uomo e ambiente e ridurre la perdita di biodiversità attraverso programmi di ricerca e *capacity-building*. Il programma ha portato al riconoscimento, da parte dell'UNESCO, delle Riserve della Biosfera, aree marine e/o terrestri che gli Stati membri s'impegnano a gestire nell'ottica della conservazione delle risorse e dello sviluppo sostenibile, nel pieno coinvolgimento delle comunità locali. Scopo della proclamazione delle Riserve è promuovere e dimostrare una relazione equilibrata fra la comunità umana e gli ecosistemi, creare siti privilegiati per la ricerca, la formazione e l'educazione ambientale, oltre che poli di sperimentazione di politiche mirate di sviluppo e pianificazione territoriale²³.

Si fa presente, infine, l'attenzione dello stesso Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite (CdS) al contrasto dello sfruttamento illecito di risorse naturali, inclusi diamanti, oro, animali selvatici e prodotti da essi derivati, nella Repubblica centroafricana e nella Repubblica democratica del Congo. Con due risoluzioni adottate nel gennaio 2014, il Consiglio ha disposto sanzioni (congelamento di beni e restrizioni della libertà di circolazione) a carico di individui ed enti coinvolti nel traffico di specie selvatiche, nel quadro di una serie di misure che intendono contrastare l'"assenza dello stato di diritto" quale minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale²⁴. Il fatto che sia stato necessario l'intervento del CdS

²³ La rete delle riserve della biosfera del MAB conta 727 siti in 131 Stati, 22 dei quali transfrontalieri, e, naturalmente, anch'essa lavora in sinergia con gli altri strumenti internazionali, in caso di sovrapposizione delle zone protette (*in primis*, la Convenzione di Ramsar e la WHC). Sull'istituzione del programma da parte della Conferenza generale dell'UNESCO e sulle sue caratteristiche innovative v. M. BATISSE, *Man and the biosphere: an international research program*, in *Biological Conservation*, 1971, pp. 1-6.

²⁴ Data la specificità dell'approccio dovuto alle ristrette competenze del Consiglio di sicurezza, inevitabilmente il suo intervento, pur aggiungendo «much wanted teeth to an otherwise weak wildlife protection regime», inquadra in modo non ortodosso una realtà assai complessa (v. A. NOLLKAEMPER, *Framing Elephant Extinction*, in *ESIL Reflections*, 2014, <http://www.esil-sedi.eu/node/643>). In merito cfr. A. PETERS, *Novel Practice of the Security Council: Wildlife Poaching and Trafficking as a Threat to the Peace*, in *EJIL Talk!*, Blog dello European Journal of International Law, 12 Feb. 2014, <http://www.ejiltalk.org/author/anne-peters>.

mette in luce l'estrema debolezza degli strumenti convenzionali qui esaminati, in situazioni in cui gli Stati maggiormente interessati non vogliono o non sono in grado di adempiere ai propri obblighi. L'intero sistema di controllo della CITES, infatti, non trova applicazione se non è garantita, come in questo caso, la collaborazione di un'autorità scientifica dello Stato parte.

4. La protezione della salute degli animali

L'Organizzazione mondiale per la salute degli animali (OIE) è un'organizzazione intergovernativa nata nel 1924 con il nome di Ufficio internazionale delle epizootie. L'esigenza di istituire organi internazionali a fini di prevenzione e cooperazione per prevenire o arrestare la diffusione delle malattie infettive tra gli animali, e tra gli animali e gli esseri umani, si era manifestata in tutta la sua drammatica urgenza con l'epidemia di peste bovina scoppiata in Belgio nel 1920, a causa del transito nel porto di Anversa di zebù infetti provenienti dall'India e diretti in Brasile. Dai 28 Stati firmatari dell'accordo del 1924 si è oggi giunti a 182 membri dell'OIE.

L'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per il cibo e l'agricoltura (FAO), nel 1946, e dell'Organizzazione mondiale della sanità (WHO), nel 1948, sembravano aver messo in dubbio la continuazione dell'OIE, poiché vi era una parziale sovrapposizione di obiettivi tra il mandato dell'OIE e quello delle due nuove organizzazioni, ma numerosi membri si opposero a questa prospettiva. L'OIE in seguito concluse i suoi primi due accordi di cooperazione (rispettivamente nel 1952 e nel 1960) con la FAO e la WHO. Si sta cercando di sviluppare una collaborazione sempre più efficace tra queste tre organizzazioni, e non solo, per una migliore condivisione delle responsabilità e coordinazione delle attività globali volte ad affrontare i rischi sanitari posti dalle interazioni tra specie animali, esseri umani ed ecosistema, secondo un'ottica olistica che, nonostante la complessità dell'approccio concettuale ed operativo, si sta diffondendo negli ambienti politici e scientifici, denominata "one health"²⁵.

²⁵ V. <http://www.oie.int/about-us/history/>; *The FAO-OIE-WHO Collaboration, A Tripartite Concept Note*, April 2010
(http://www.who.int/influenza/resources/documents/tripartite_concept_note_hanoi_042011_en)

La protezione della salute degli animali in funzione della salute dell'uomo è, dunque, un tema affrontato ormai da tempo a livello internazionale nell'ambito di diverse organizzazioni, *in primis* l'OIE. Il suo mandato consiste in sei missioni principali: garantire trasparenza nella situazione globale delle malattie animali; raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni scientifiche veterinarie; fornire consulenza e incoraggiare la solidarietà internazionale nel controllo delle malattie animali; migliorare il quadro giuridico e le risorse dei servizi veterinari nazionali; fornire una migliore garanzia dei prodotti alimentari di origine animale e promuovere il benessere animale mediante un approccio scientifico.

Una sesta missione è svolta dall'OIE, attraverso la pubblicazione di standard sanitari, per la protezione del commercio internazionale. L'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie (WTO-SPS), infatti, nomina esplicitamente le raccomandazioni dell'OIE tra gli standard internazionali riconosciuti quale fonte valida di riferimento per l'armonizzazione delle misure sanitarie e fitosanitarie tra gli Stati membri²⁶. Va notato che, grazie al rilievo riconosciuto agli standards dell'OIE nell'ambito della WTO, tali standards rafforzano la propria efficacia giuridica, che altrimenti è quella non vincolante propria della loro natura di raccomandazione²⁷.

[pdf](#)); K. LEE-Z.L. BRUMME, *Operationalizing the One Health approach: the global governance challenges*, in *Health Policy and Planning*, 2012, pp. 1-8. Naturalmente l'approccio "One Health", sebbene complesso, è fondamentale per far fronte all'emergenza pandemica (cfr. R. BHATIA, *Need for integrated surveillance at human-animal interface for rapid detection & response to emerging coronavirus infections using One Health approach*, in *Indian Journal of Medical Research*, 2020, 121 (2-3), pp. 132-135; S. DE VIDO, *A quest for an Eco-centric Approach to International Law: the COVID-19 Pandemic as Game Changer*, in *Jus Cogens*, 2020, 3 (2), pp. 105-117).

²⁶ Cfr. G.K.BRÜCKNER, *The role of the World Organisation for Animal Health (OIE) to facilitate the international trade in animals and animal products*, in *Onderstepoort Journal of Veterinary Research*, 2009, pp. 141-146.

²⁷ Le procedure per l'adozione degli standards dell'OIE sono aperte a consultazioni pubbliche e studiate nell'ambito del "diritto amministrativo globale" (cfr. B. KINGSBURY-N. KRISCH-R. B. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, 2015, pp. 15-61, a p. 35).

5. I “diritti della natura”? Una declinazione antropocentrica della protezione ambientale ancora più evoluta, che concorre a sostanziare il postulato della coerenza dell’ordinamento

Così come l’approccio ecologico alla protezione ambientale, l’attenzione alla protezione delle specie in via di estinzione e lo stesso interesse alla conservazione della diversità biologica concepita quale bene ulteriore e diverso da quello rappresentato dalle specie separatamente considerate, anche i recenti casi in cui si discute del “diritto alla protezione” quale posizione tutelata di cui sembrerebbero godere direttamente specifici elementi naturali del territorio, in effetti continuano a sottolineare la centralità della specie umana ai fini dell’applicazione delle fonti di diritto internazionale ed interno sulla protezione dell’ambiente. Tali casi, tuttavia, dell’ineliminabile “approccio antropocentrico” evidenziano in modo significativo – e forse anche un po’ “spettacolare” – aspetti ulteriori e più complessi rispetto all’esclusivo confronto tra le esigenze della specie umana e quelle (supposte tali nell’“interpretazione” della specie umana) delle altre specie viventi. Si tratta di aspetti che richiamano alla ricostruzione di un quadro d’insieme dei reali “diritti” in gioco che si conformi sempre di più al principio di coerenza.

La vera novità, infatti, è che viene evidentemente preso in considerazione, ai fini della gestione di determinate aree del territorio, non solo l’aspetto ecologico come comunemente inteso, che tiene conto dei fattori naturali, ma anche l’aspetto della “identità” e funzione che tali aree hanno dal punto di vista culturale, innanzitutto per le comunità umane che più direttamente ad esse sono collegate²⁸.

Si tratta, infatti, generalmente di casi in cui la “personificazione” dell’elemento naturale da proteggere – in particolare fiumi – è presentata alla luce di riferimenti culturali tradizionali, che vengono in rilievo perché tali riferimenti culturali danno luogo a posizioni tutelate degli individui e/o della comunità umana; sono infatti tali

²⁸ Per un’introduzione dal punto di vista delle scienze naturali all’approccio “socio-ecologico” cfr. C. LORENZI, *Le risorse ecosistemiche in una visione culturale*, in C. LORENZI-A. DANI (a cura di), *Risorse naturali. Riflessioni multidisciplinari*, UniversItalia, Roma, 2020, pp. 161-179); con riferimento agli aspetti filosofici della *deep ecology*, improntata ad una logica di non-dominio e di abbandono del secolare dualismo uomo/natura cfr. A.C. AMATO MANGIAMELI, *Natur@. Dimensioni della Biogiuridica*, G. Giappichelli editore, Torino, 2021, a p. 32 s.

individui/comunità ad essere investiti del ruolo di “tutori” dei diritti del fiume, ciò comportando dunque, a ben vedere, la qualificazione dell’elemento naturale quale solo apparente soggetto di diritti²⁹. Se, da un lato, questa sottolineatura potrebbe sembrare superflua, d’altro lato è utile a concentrare l’attenzione su ciò che invece veramente, dal punto di vista giuridico, in questi casi sta accadendo: oltre all’ecologia ed alla diversità biologica, in tali specifici elementi naturali si sta evidenziando, quale fattore direttamente rilevante per la corretta gestione dell’area, una specifica visione/approccio culturale tradizionale.

Di fatto, dunque, la diversità culturale, che a livello internazionale è dichiarata “as necessary for humankind as biodiversity is for nature”³⁰ rileva per il riconoscimento di diritti culturali “tutti umani” che però possono, come avviene nei casi di specie, venire azionati principalmente per ottenere un certo orientamento nella gestione pubblica dell’elemento naturale in questione, anche a prescindere da eventuali altre – forse possibili – rivendicazioni a titolo di diritto culturale individuale.

Questo modo di proporre e rappresentare la tutela della natura in stretta correlazione con la diversità culturale, spesso – ma non necessariamente – intimamente connesso ad elementi intangibili del patrimonio culturale caratteristici

²⁹ Con riferimento a un caso neozelandese che si è concluso nel 2017 con l’adozione di un atto legislativo, cfr. A. ARGYROU-H. HUMMELS, *Legal personality and economic livelihood of the Whanganui River: a call for community entrepreneurship*, in *Water International*, 2019 (44), pp. 752-768, <https://doi.org/10.1080/02508060.2019.1643525>. Nello stesso anno, ad altri tre fiumi, due in India e uno in Colombia, sono stati “riconosciuti diritti” (cfr. M. TIGNINO-L.E. TURLEY, *Granting Rivers Legal Rights: Is International Law Ready for Rights-Centered Environmental Protection?*, in *NewsSecurityBeat, the Blog of the Environmental Change and Security Program*, June 19 2018, <https://www.newsecuritybeat.org/2018/06/granting-rivers-legal-rights-international-law-ready-rights-centered-environmental-protection/>). Con riferimento al primo caso di questo genere in Canada, cfr. C.R. STUART-ULIN, *Quebec’s Magpie River becomes first in Canada to be granted legal personhood*, in *Canada’s National Observer*, February 24th 2021, <https://www.nationalobserver.com/2021/02/24/news/quebecs-magpie-river-first-in-canada-granted-legal-personhood>.

³⁰ Si veda l’articolo 1 della Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale, adottata dalla Conferenza generale dell’UNESCO nel novembre 2001. Nella Dichiarazione è affermato che la diversità culturale è essenziale per l’umanità in quanto fonte di scambi, innovazione e creatività.

soprattutto dei popoli indigeni³¹, potrebbe anche suggerire ulteriori possibili significati ed applicazioni delle nuovissime disposizioni costituzionali relative alla protezione dell'ambiente e degli animali in senso socio-ecologico, contribuendo a realizzare la dimensione culturale dello sviluppo sostenibile. In ciò esso senz'altro ben rappresenta le esigenze concrete di coerenza dell'ordinamento giuridico, sia di quello internazionale che di quello interno, in particolare con riferimento ai diritti culturali, ai quali negli ultimi tempi la Comunità internazionale sembra dedicare una maggiore attenzione³².

³¹ A tale contesto possono essere riferite diverse fonti internazionali, *in primis*, sebbene non vincolante, la Dichiarazione (61/295) delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni, adottata dall'Assemblea generale il 13 settembre 2007, in particolare agli articoli 31 e 32, ove sono richiamati consecutivamente prima il diritto dei popoli indigeni a mantenere, controllare, proteggere e sviluppare il proprio patrimonio culturale e poi il loro diritto a indicare le priorità e strategie per lo sviluppo o l'utilizzo dei loro territori, menzionando esplicitamente l'obbligo degli Stati di consultarli e cooperare con loro in buona fede, dialogando con istituzioni che siano da loro stessi espresse in loro rappresentanza.

³² Cfr. tra gli altri, J. BLAKE, *Exploring Cultural Rights and Cultural Diversity: An Introduction with Selected Legal Materials*, Institute of Art & Law, 2014.