

Giovanni Botto

Gli animali selvatici: inquadramento costituzionale e profili problematici



Giappichelli

Introduzione

L'approvazione della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 rappresenta un momento di grande importanza nella dialettica delle riflessioni e degli studi che riguardano, nelle sue varie e correlate declinazioni, il “compito comune” che i Costituenti hanno deciso di affidare a quell'entità multiforme e complessa che è la Repubblica¹.

La riforma, infatti, ha modificato l'art. 9 Cost. – statuendo, al nuovo terzo comma, che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» ed affermando che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali» – nonché l'art. 41 Cost., cuore della c.d. “Costituzione economica”, prevedendo, al secondo comma, che la libertà d'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e, al terzo comma, che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Le principali novità introdotte dal Legislatore costituzionale paiono pertanto individuarsi nell'esplicita costituzionalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile – nella forma, dinamica e moderna, della responsabilità intergenerazionale – nell'affermazione, molto discussa in relazione alla sua collocazione sistematica, del principio animalista ed, infine, nella creazione di un eloquente collegamento tra i Principi fondamentali della Costituzione e la prima Parte della medesima, ossia quella dedicata ai diritti ed alle libertà fondamentali (ed ai doveri), andando a configurare un parallelismo che permette di scorgere in trasparenza il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., in ragione del quale, da sempre, è possibile individuare un rapporto genetico tra diritti fondamentali e responsabilità individuali, collettive ed istituzionali. Peraltro, in relazione a quest'ultima novità, si tratta di una scelta perfettamente coerente con il già affermato inserimento in Costituzione del principio di sostenibilità ambientale, che affonda le sue radici proprio nel rapporto sussistente tra le libertà economiche e la funzionalizzazione sociale delle medesime.

¹Ci si riferisce all'espressione impiegata da M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 2, 301 ss.

In altri termini, al di là delle singole posizioni che posso legittimamente sostenere in ordine alla portata della riforma in discussione², non può negarsi che essa, costituendo un ponte diretto tra la c.d. “Costituzione culturale”³ – ove la cultura, intesa in senso ampio e sistemico, coinvolge non solo il patrimonio culturale in senso stretto ed il paesaggio, ma anche l’ambiente quale sistema complesso, che comprende quantomeno gli ecosistemi e la biodiversità – e la c.d. “Costituzione economica”, imponga di analizzare con attenzione l’emergere di una nozione di sviluppo che, lungi dall’appiattirsi sul concetto classico di sviluppo sostenibile, che intende l’ambiente come necessario limite esterno alla crescita economica, pare assecondare l’idea che il vero sviluppo sia qualcosa che nasce dalla sedimentazione del tempo e delle esperienze, da una selezione “naturale” del meglio che l’umanità è stata in grado di creare, conservando il contesto e le condizioni che permettano la continuazione di tale virtuoso meccanismo.

In un’ottica di questo genere, pare potersi sostenere che il vero baricentro della nozione moderna di sviluppo debba rinvenirsi proprio nell’art. 9 Cost., che, anche secondo un’interpretazione sistematica⁴, è la sede in cui si afferma con maggior chiarezza la fondamentale importanza del bacino delle esperienze passate – nonché, oggi, delle risorse ambientali che ne garantiscono la conservazione e la riproposizione – affinché si possa davvero sperare in un futuro di crescita.

L’art. 41 Cost., pertanto, deve intendersi quale specifica declinazione (quella economica) di un concetto ampio e intergenerazionale di sviluppo, che non può porsi in contrasto con la primaria necessità di tutelare le condizioni della vita stessa. Evidentemente, infatti, il Legislatore costituzionale ha ritenuto che la riforma dell’art. 9 Cost. – «questo articolo, un poco casuale e inconsapevole, frutto di una elaborazione non molto approfondita in sede costituente»⁵ – al fine di farne, oggi, «il principio dei principi della Costituzione»⁶, non potesse che accompagnarsi all’introduzione di un limite esplicito anche all’interno dell’art. 41 Cost.

Pare, perciò, che la riformata Costituzione culturale si predisponga a divenire il perno di quella transizione ecologica, da taluni opportunamente definita «di sistema»⁷, che mira a trasformare radicalmente le società umane. In effetti,

² Per la specifica analisi della riforma e delle differenti posizioni sostenute in dottrina si rimanda al Capitolo II.

³ Come definita da S. DE FELICE, *L’art. 9 della Costituzione tra cultura e ambiente*, relazione al Convegno “Diritto e bellezza. Verso l’altrove” tenutosi a Ravello il 24 e 25 marzo 2023, reperibile in *giustizia-amministrativa.it*.

⁴ Si dedicherà maggiore attenzione a questo tema nel Capitolo II.

⁵ S. DE FELICE, *L’art. 9 della Costituzione tra cultura e ambiente*, cit.

⁶ S. DE FELICE, *L’art. 9 della Costituzione tra cultura e ambiente*, cit.

⁷ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 4, 779-812.

deve evidenziarsi che le ricadute della riforma riguardano innumerevoli ambiti che sono e saranno toccati dal cambiamento.

Sin dalla sua introduzione, nonché in sede di discussione parlamentare, la scienza giuridica ha cominciato, infatti, ad analizzarne il portato nell'ambito dei più svariati campi: partendo dalle considerazioni in termini di tecnica del moderno costituzionalismo ambientale⁸ per arrivare a quelle, più specifiche, relative alla ricaduta sulle politiche di mitigazione del cambiamento climatico e di transizione energetica⁹; dalle riflessioni in materia di biodiversità¹⁰ alla tutela degli animali (selvatici, domestici, d'allevamento); dalle questioni inerenti alla gestione dei beni ambientali¹¹ a quelle inerenti alle, ormai inevitabili, politiche di adattamento ai cambiamenti climatici – che, in un certo qual modo, intersecano tutti gli interessi menzionati e tutelati dall'art. 9 Cost. – infine, dalle discussioni sulla giustizia sociale della transizione¹² alle nozioni di responsabilità intragenerazionale e intergenerazionale¹³.

Ebbene, di tutti i temi di cui si è resa e si renderà opportuna un'approfondita trattazione, ve n'è uno che risulta, per le ragioni che si diranno, particolarmente interessante: le ripercussioni dell'introduzione dei principi ambientalista ed animalista in Costituzione, con particolare riferimento alla questione inerente alla tutela e alla gestione del patrimonio faunistico nazionale.

⁸L. CUOCOLO, *Modelli di costituzionalismo ambientale tra formante legislativo, giurisprudenziale e culturale*, in *DPCE online*, 2023, 2; C. SARTORETTI, *La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo/costituzionale*, in *DPCE online*, 2023, 2; A. D'ANDREA, *Antropocene e nuovi costituzionalismi ambientali: profili assiologico-giuridici*, in *DPCE online*, 2023, 2; P.L. PIETRILLO, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCE online*, 2023, 2; C. PICIOCCHI, *Diritti della natura e diritti degli animali*, in *DPCE online*, 2023, 2; E. PADOA-SCHIOPPA, *L'epoca dell'Antropocene: scenari dell'ecologia*, in *DPCE online*, 2023, 2; nonché gli altri numerosi contributi contenuti in D. AMIRANTE, R. TARCHI (a cura di), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, in *DPCE online*, 2023, 2.

⁹Al riguardo si richiama esemplificativamente E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, 2021, 2.

¹⁰In tema si richiama il recente lavoro di A. CHIARELLO, *La funzione amministrativa della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.

¹¹Cfr., ad esempio, G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2021.

¹²E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit.

¹³Il tema, con la dovuta bibliografia, sarà ripreso successivamente, per cui si richiamano esemplificativamente T. ANDINA, *Transgenerazionalità. Una filosofia per le generazioni future*, Roma, 2020; ID., *Il dovere di essere transgenerazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 2021; V. VELLUZZI, *Introduzione alla I Sessione: «I doveri intergenerazionali nel sistema filosofico, giuridico ed economico: un dialogo interdisciplinare»*, in *Il diritto dell'economia*, 2021; F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 2021.

A parere di chi scrive, vi sono almeno tre ragioni che, quantomeno di primo acchito, impongono di approfondire il detto tema: una, per così dire, storico-evolutiva; una sistematico-teorica; una pratica.

Circa la prima delle ragioni addotte, è necessario porre in evidenza come, di tutta la riforma, l'affermazione, tra i principi fondamentali della Costituzione, di quello animalista rappresenti l'elemento di maggior novità. Sotto questo punto di vista, si rimanda la trattazione dei contenuti specifici della riforma ad un secondo momento, tuttavia si può sin d'ora anticipare la considerazione – su cui vi è una certa uniformità d'opinioni in dottrina¹⁴ – per cui la costituzionalizzazione del principio ambientalista non rappresenterebbe un passaggio sostanzialmente innovativo, ma, piuttosto, un importante consolidamento del cammino svolto dal diritto ambientale degli ultimi decenni, nonché, soprattutto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. Di contro, il principio animalista, rispetto al quale non sono mancati, già in passato, tentativi ermeneutici volti a dedurlo a partire dai principi fondamentali, pone la recente riforma, pur con tutte le critiche che le sono state mosse, all'avanguardia nell'ambito del panorama costituzionale europeo¹⁵.

Con riferimento alla ragione teorico-sistematica, è interessante porre in rilievo tre circostanze: in primo luogo, la questione inerente alla tutela degli animali, ed in particolare della fauna selvatica, è emblematica della complessità della moderna nozione di ambiente, le cui stesse direttrici interne possono trovarsi – e spesso si trovano – in contrapposizione tra loro. Di qui la centralità del ruolo dei poteri pubblici che, in materia di ambiente, si trovano ad esercitare la discrezionalità loro attribuita, intesa propriamente come attività di bilanciamento tra i diversi interessi in campo. In secondo luogo, l'introduzione, al terzo comma dell'art. 9 Cost., di una riserva di legge statale assoluta in materia di tutela degli animali¹⁶ ha dato adito ad una notevole discussione dottrinale circa la sua op-

¹⁴ Cfr., *Ex multis*, G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.; 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*, cit.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 2.

¹⁵ Come posto in evidenza da D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, in *DPCE online*, 2023, 2, ove l'Autore, anticipando alcune delle considerazioni che si esporranno nel prosieguo, afferma che «la tutela degli animali di cui all'art. 9, comma 3, Cost., è ben di più della considerazione degli stessi quali “esseri senzienti”, propria dell'art. 13 TFUE, con ciò ponendo il nostro ordinamento all'avanguardia, sia rispetto al diritto dell'Unione, sia rispetto agli altri ordinamenti europei». Sulla questione, per riferimenti di diritto comparato, si veda anche P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, 2022, 2, 1114 ss.

¹⁶ A tal proposito, una posizione critica è stata espressa, tra gli altri, da 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*, cit., 303, secondo il quale la novella «finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo

portunità, soprattutto sotto il profilo della sua collocazione sistematica. Si tratta di una questione di non poco momento, posto che insiste su un tema già foriero di notevoli tensioni nei rapporti tra Stato ed autonomie regionali e locali: il riparto delle competenze e delle attribuzioni in materia di caccia¹⁷. Infine, deve considerarsi che la fauna selvatica è, a tutti gli effetti, una risorsa esauribile ed un bene dello Stato. Ciò implica che una riflessione in merito, a valle della riforma, si colloca proprio al centro dei temi inerenti alla sostenibilità ed alla c.d. “responsabilità intergenerazionale”, imponendo di inserire le considerazioni nuove che si possono svolgere nell’alveo del percorso interpretativo seguito dall’art. 9 Cost. negli oltre ottantacinque anni della sua vigenza¹⁸.

Da ultimo, in merito alla terza ragione d’interesse (quella pratica), è noto ai più come varie criticità inerenti proprio alla gestione della fauna selvatica si siano configurate su tutto il territorio italiano, assurgendo, talvolta, agli onori della cronaca. Il caso più noto, in ragione delle tragiche vicende che vi sono legate, è certamente quello degli orsi in Trentino, ma non si tratta di una questione isolata, basti pensare al problema dei cinghiali, che affligge territori come quello della Liguria, sia dal punto di vista della sempre maggiore vicinanza all’uomo, sia dal punto di vista sanitario; ma si ponga l’attenzione anche alla questione dei lupi che, in varie Regioni d’Italia, mostrano la tendenza ad avvicinarsi con sempre minor timore alle propaggini dei centri abitati. E gli esempi potrebbero continuare, declinati in molte diverse sfumature.

Da un punto di vista generale, tuttavia, ciò che è opportuno notare, in questa sede, è che ci troviamo in un momento molto particolare: a fronte di una riaf-

una competenza regionale che fino ad oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall’altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale»; favorevolmente all’introduzione si è recentemente espresso, invece, D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, cit., 864, nell’opinione del quale «molto opportunamente, l’art. 9, comma 3, Cost. affida alla legge dello Stato il compito di disciplinare i modi e le forme di tutela: è un’esplicita, diretta attribuzione di competenza, stabilita dai principi fondamentali, a dimostrazione della valenza unitaria che la disciplina di tutela possiede, senza possibilità di mercanteggiamenti regionali».

¹⁷ Sulla questione si richiamano, tra gli altri, M. OLIVI, *La fauna selvatica e la disciplina della caccia nel sistema regionale*, in *Quaderni dei Georgofili*, 2021, 2; ID., *Amministrazione della fauna selvatica e potere decisionale della Regione*, in *Ambientediritto*, 2018, 9; M. MANCINI, *La disciplina degli istituti di protezione della fauna selvatica e della biodiversità, nel quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Ricerche giuridiche*, 2017, Vol. 6, 1, 23 ss.; G. VIVOLI, *L’autonomia legislativa regionale in materia di caccia nel rispetto degli standard statali di protezione della fauna*, in *Ambientediritto*, 2020, 4.

¹⁸ Sul punto si richiama quanto affermato da M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., ove l’A. nota come la riconduzione effettuata dal legislatore costituzionale dell’oggetto di tutela di cui al nuovo terzo comma dell’art. 9 Cost. al soggetto “Repubblica” implichi che «alla nuova proposizione che intesta alla Repubblica il compito di tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si applicheranno inevitabilmente i medesimi paradigmi interpretativi che hanno caratterizzato, proprio sul punto, la lunga storia dell’art. 9 Cost.».

fermata e per molti versi nuova sensibilità rispetto alla questione animale – e in questa prospettiva sarà certamente interessante prendere in considerazione non solo il testo approvato della riforma, ma anche ciò che la riforma avrebbe potuto contenere; ossia i progetti non accolti, tutti forieri di visioni diverse, ma comunicanti – non viene meno, anzi pare ravvivata, l'esigenza dei poteri pubblici ed in prima istanza delle amministrazioni pubbliche di gestire i fenomeni legati alla fauna selvatica, che occorrono sui territori di loro competenza. Un bilanciamento, quello di cui si è detto, tutt'altro che semplice – anche in ragione delle componenti non solo giuridiche, ma etiche che informano la materia – e reso ancor più complesso dall'espressa valenza che la riforma costituzionale del 2022 conferisce al principio animalista.

In ragione di quanto affermato, risulta evidente l'interesse di ogni sforzo che sia volto a comprendere e mettere in prospettiva la portata dell'evoluzione in essere, cogliendo l'occasione di studiare, tramite una sua manifestazione specifica, il principio di responsabilità intergenerazionale che il Legislatore costituzionale ha deciso di consacrare, con il fine di calare i risultati di tale sforzo ermeneutico nella realtà concreta dei problemi che le pubbliche amministrazioni si troveranno a dover gestire.

L'intento di questo studio, pertanto, è di addivenire ad una migliore comprensione di una particolare manifestazione del c.d. “diritto delle generazioni future” – quella della tutela del patrimonio faunistico nazionale – e, una volta estrapolate le linee di evoluzione del tema in oggetto rispetto al percorso effettuato fino ad oggi, cercare di capire, innanzitutto, se vi sia coerenza tra quanto affermato in principio e la realtà, anche recente, dei fatti; successivamente, se vi sia una direzione nuova già intrapresa o da intraprendere.

Da detta intenzione deriva la scansione dell'opera: il primo Capitolo sarà dedicato all'analisi dell'evoluzione della normativa italiana in materia di tutela della fauna selvatica – con attenzione al rapporto con la corrispettiva disciplina internazionale e sovranazionale – ed alla enucleazione di uno statuto giuridico essenziale della fauna selvatica nell'ambito di tale quadro normativo. Anche al fine di mantenere l'unitarietà della trattazione, si cercherà di mettere in evidenza i momenti di emersione del concetto di sviluppo sostenibile nella materia *de qua*. La prospettiva pare interessante, posto che il legame storico sussistente tra tutela della fauna selvatica e disciplina della caccia sembrerebbe rispecchiare proprio la dinamica di cui al detto principio. Particolare attenzione sarà posta anche al principio animalista ed al suo grado di introiezione da parte dell'ordinamento giuridico.

Il secondo Capitolo sarà invece focalizzato sulla già richiamata riforma costituzionale del 2022. Ripercorrendo l'*iter* di formazione delle modifiche, si cercherà di individuare i tratti fondamentali della scelta effettuata dal Legislatore; particolare attenzione sarà dedicata al tema della responsabilità nei confronti delle generazioni future, analizzando il rapporto tra quest'ultima ed il concetto risalente di sviluppo sostenibile, nonché la nozione di dovere intergenerazionale

in rapporto ai beni pubblici, entro i quali rientra la fauna selvatica; si evidenzieranno le ragioni che fanno della tutela della medesima una vera e propria azione intergenerazionale e, infine, si prenderà in considerazione il problematico tema inerente alla riserva di legge assoluta in materia di tutela degli animali, adottando un distinguo, alla luce di quanto enucleato nella prima parte dell'analisi tra tutela e gestione/valorizzazione, che potrebbe risultare utile a direzionare il futuro sviluppo della materia.

In altri termini, tramite la dialettica fra il primo ed il secondo capitolo, si mira a dimostrare: in primo luogo, come la riforma abbia introdotto una nozione di sviluppo sostenibile più ampia rispetto al passato, nozione che, opportunamente, gravita interamente intorno all'art. 9 Cost., sede elettiva di tutti quegli interessi la cui tutela rappresenta la condizione fondamentale di ogni forma di sviluppo; in secondo luogo, a partire da un parallelo con i beni culturali, che la fauna selvatica, anch'essa bene indisponibile dello Stato, debba essere soggetta sì ad un'accuratissima attività di tutela, ma anche ad un'attività di gestione/valorizzazione assolutamente fondamentale affinché alla funzione di conservazione e trasmissione del patrimonio faunistico alle generazioni future, si associ anche lo sviluppo delle generazioni presenti. In quest'ottica sarà letta e contestualizzata anche la riserva di legge statale di cui si è già detto e si trarranno alcune conclusioni in relazione alla bontà della scelta effettuata dal Legislatore tra le varie proposte di costituzionalizzazione del principio animalista.

Il terzo capitolo risponderà all'esigenza pratica che si è già espressa nel corso della presente introduzione, fornendo la trattazione di una serie di casi concreti in cui l'amministrazione si trova a dover gestire questioni inerenti alla fauna. L'analisi riguarderà, in primo luogo, i diversi poteri amministrativi che sono esercitati nella materia oggetto di studio e, in secondo luogo, la recente giurisprudenza, dal quale si trarranno alcune deduzioni in relazione alle linee evolutive della tematica.

Un quarto capitolo sarà dedicato alla prospettiva comparata, individuando alcune delle esperienze più rilevanti, soprattutto tra i pochi paesi europei che, come l'Italia, hanno introdotto in Costituzione il principio animalista.

Da ultimo, saranno tratte alcune considerazioni di chiusura.

Capitolo Primo

La tutela della fauna selvatica tra ambientalismo ed animalismi

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Ambientalismo e sviluppo sostenibile. – 3. Le linee essenziali della riflessione filosofica e giuridica in tema di animalismo: dalla tutela della specie alla tutela dell'individuo. – 4. La natura giuridica della fauna selvatica: una prospettiva evolutiva. – 5. La disciplina della tutela della fauna selvatica nella dimensione internazionale e sovranazionale: tra protezione delle specie e benessere degli animali. – 6. Tutela e valorizzazione della fauna selvatica: il virtuoso modello della disciplina delle aree naturali protette di cui alla l. n. 394/1991. – 7. La disciplina dell'attività venatoria: profili evolutivi e caratteri generali. – 8. Le novità introdotte dalla legge di bilancio 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197). – 9. Considerazioni a carattere conclusivo.

1. *Premessa*

In sede d'introduzione al presente lavoro si è posto in evidenza come la riforma costituzionale del 2022, avvenuta con l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, abbia condotto all'integrazione dell'art. 9 Cost. tramite l'inserimento di due principi, espressi nell'ambito di un nuovo terzo comma, che, con ogni probabilità, non mancheranno, nel prossimo futuro, di rappresentare il fondamento di riflessioni fortemente innovative, impegnando gli interpreti ad ogni livello dell'ordinamento: il principio ambientalista ed il principio animalista.

In prospettiva generale, infatti, non può non notarsi che dal momento della sua approvazione – ed anche prima a dire il vero¹ – il nuovo testo dell'art. 9

¹ Il riferimento è all'ampio dibattito parlamentare che ha avuto ad oggetto la modifica dell'art. 9 Cost., del quale si darà atto con maggior estensione nel corso del Capitolo secondo. Sia sufficiente ricordare, sin d'ora, che molti sono state le proposte di modifica presentate alla Commissione, molte delle quali caratterizzate da notevoli differenze, anche sostanziali. Il testo approvato, in un certo senso, rappresenta un compromesso tra posizioni molto diverse, al punto da condurre taluni interpreti a dichiararsi sostanzialmente insoddisfatti di detto esito finale, considerandolo un'occasione sprecata; sul punto, tra gli altri, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 2, 481, ove l'Autore afferma che «in definitiva, la proposta analizzata partecipa di molte caratteristiche costanti del riformismo costituzionale italiano, associando alle buone intenzioni un'eccessiva timidezza compromissoria, che, se

Cost. abbia dato adito ad un ampio dibattito dottrinale che, partendo da posizioni caute, tendenti a sottolineare la portata consolidatrice della riforma piuttosto che quella innovativa, comincia, ad oltre un anno di distanza, a mettere in luce tutte le potenzialità ad essa sottese².

Dei due principi che si sono detti, uno, quello ambientalista, non rappresenta certo una novità per l'ordinamento italiano, in quanto già dedotto dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale a partire da altre, rilevantissime, disposizioni, riguardanti la tutela della salute, agli albori del diritto ambientale, e la tutela del paesaggio³ nel corso della successiva evoluzione, creando

rischia di rivelarsi poco efficace, allo stesso tempo non manca di manifestare lacune, incertezze e qualche contraddizione». Le lacune, in particolare, consisterebbero principalmente nella mancata definizione di un preciso parametro procedurale di costituzionalità, nell'omissione di elementi che avrebbero dovuto recepire il dialogo con il diritto dell'Unione europea, nonché la non esplicita costituzionalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile, inserendo unicamente il riferimento ad una delle sue componenti, quella dell'equità intergenerazionale. Tale ultima questione sarà approfondita nel prosieguo.

²Come ovvio, si tratta di una semplificazione, dal momento che anche i primissimi contributi sulla questione hanno il pregio di porre in evidenza luci ed ombre della riforma, tuttavia non pare peregrino notare una crescente dialettica sul tema. Oltre a quanto richiamato nella nota precedente si possono citare, tra le posizioni più "caute" quelle di 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*, 2021, 2; G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, quest'ultimo, in particolare, pur riconoscendo che molti degli aspetti della riforma rappresentano un consolidamento del percorso ermeneutico tracciato dalla Corte costituzionale in materia ambientale, ritiene, tuttavia, che essa contenga comunque notevoli elementi di novità, tra cui: l'introduzione di un parametro "maieutico" forte, volto ad orientare gli interpreti ed il Legislatore; l'ancorché implicita costituzionalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile; l'affermazione di una logica del dovere, corollario del principio di equità intergenerazionale. Per una prima lettura della riforma, si richiama anche F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022. Certamente più sbilanciati verso un'interpretazione in chiave fortemente innovativa del nuovo testo costituzionale sono, in via di esemplificazione, V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della costituzione*, in *Nomos*, 2023, 1, ove l'Autrice, con riferimento alla contestuale riforma dell'art. 41 Cost., mette in luce come «di certo, per la collocazione assunta in Carta costituzionale, l'ambiente non giustifica solo programmi, controlli o investimenti pubblici, ma può prospettare un intervento pubblico che, andando oltre, si faccia carico di istanze di democratizzazione dell'economia. Da più parti sostenuta, l'esigenza di proiettare gli obiettivi di trasformazione sociale ed uguaglianza nell'economia è strettamente connessa con lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili ed etici, improntati, in definitiva, ai principi di equità ecologica». Si richiamano in questa sede anche i numerosi e pregevoli contributi pubblicati su DPCE online, citati alla nota 9 dell'introduzione.

³Come posto in evidenza da D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, in *DPCE online*, 2023, 2, 859, ove si afferma che «non va peraltro sottovalutata l'importanza dell'introduzione *expressis verbis* del principio ambientalista, che, in stretta correlazione con la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, incontra oggi un rilievo autonomo rispetto al principio paesistico,

un legame non sempre facile, in ragione delle esigenze, diverse e talvolta opposte, dei due oggetti di tutela.

Il principio animalista, dal canto suo, presenta senza dubbio una maggiore connotazione di novità⁴ – specialmente in relazione alla collocazione che n'è stata data in Costituzione, nell'ambito dei principi fondamentali della Carta –, tuttavia, nelle forme limitate che si vedranno, è già presente da tempo all'interno dell'ordinamento italiano, quantomeno con riferimento alla normativa di rango primario, influenzata anche dall'evoluzione avutasi nell'ambito del diritto internazionale e sovranazionale in materia di tutela degli animali, simbolo di un sostanziale mutamento della sensibilità dei popoli sull'argomento.

Con riferimento, infatti, all'ordinamento internazionale e sovranazionale, il principio animalista è oggetto di discussione da tempo ormai risalente, basti pensare alla "Dichiarazione universale dei diritti dell'animale", del 1978⁵, alle numerose Convenzioni adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa o, ancora, alla direttiva del Consiglio 98/58/CE⁶ riguardante la protezione degli animali negli allevamenti. In particolare, per ciò che concerne il diritto dell'Unione europea, non può non menzionarsi l'art. 13 del TFUE, ove statuisce che «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le con-

che accresce così la sua valenza identitaria e culturale, come l'endiadi del secondo comma dell'art. 9 suggerisce».

⁴D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, cit., 859, ove si legge: «la vera novità dell'art. 9 è il principio animalista, che viene declinato sotto due profili: in primis, con la protezione della biodiversità e degli ecosistemi, significativamente ancorata all' "interesse delle future generazioni" (altra importante novità costituzionale), quindi affidando alla legge dello Stato la disciplina delle modalità di tutela degli animali». La considerazione dell'A. è estremamente interessante poiché pone in evidenza una caratteristica importante della riforma, quantomeno ai presenti fini: la tutela degli animali è sì inserita nel contesto della tutela ambientale, tramite il riferimento alla biodiversità, ma è anche valorizzata dalla riserva di legge statale che chiude l'art. 9. Tenuto conto del fatto che la competenza statale avrebbe potuto già estendersi alla fauna selvatica come bene ambientale fondamentale ai fini del mantenimento della biodiversità, l'introduzione di una riserva di legge statale assoluta circa la tutela, in generale, degli animali non può che introdurre una dimensione di tutela ulteriore, che riguarda ogni animale, ivi compreso quello selvatico, al di là del suo valore per così dire ecologico o ambientale. Si tratta di una novità di non poco momento, che deve condurre a trattare il tema della tutela e della gestione della fauna selvatica in un'ottica diversa dal passato. Utilizzando le parole dell'A. citato, «l'effetto della riforma costituzionale, pertanto, sarà quello di imporre un radicale mutamento di prospettiva del Legislatore nell'apprestamento di un apparato di tutela per gli animali: non più una tutela mediata, come riflesso della salvaguardia di beni o interessi diversi, ma una tutela diretta ed immediata».

⁵Adottata il 15 ottobre 1978 presso la sede dell'UNESCO a Parigi.

⁶Direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 riguardante la protezione degli animali negli allevamenti.

suetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Si tratta di una disposizione di fondamentale importanza, che ammette la concezione dell'animale come essere senziente e rispetto alla quale, come si vedrà, il panorama normativo italiano risulta in gran parte inadeguato, in particolar modo per quanto concerne lo statuto giuridico e la tutela della fauna selvatica.

Circa, infatti, il contesto italiano, deve evidenziarsi come il principio animalista risulti presente con maggior intensità nella normativa di tutela inerente agli animali domestici o d'allevamento; si pensi alla "Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo"⁷ oppure alla legge che definisce le "Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate"⁸, oppure alla legge di "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, adottata a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno"⁹ e, infine, all'abbondante legislazione regionale su tali temi.

La rilevanza della normativa citata risiede in buona parte nella volontà di approntare un sistema di tutela che tenga in considerazione la natura senziente degli esseri animati non umani, una tendenza, che si riscontra con maggiore difficoltà nell'ambito della tutela e della gestione della fauna selvatica, che, sin dalle sue origini e con le dovute eccezioni¹⁰, pare impostata ad una matrice schiettamente ambientalista. Il che, con ogni probabilità è dovuto alla complessità delle questioni inerenti a tale tema, ponendosi, la fauna selvatica, all'incrocio tra questioni ambientali ed altre più strettamente animaliste.

Nonostante non rappresenti, pertanto, una novità assoluta, la recente riforma

⁷L. 14 agosto 1991, n. 281, il cui art. 1 statuisce che «lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente». È interessante l'uso che viene fatto del termine crudeltà – legato alla "corretta convivenza tra uomo e animale – che richiama proprio le riflessioni di alcune teorie animaliste (in particolare la c.d. "teoria della crudeltà") che si vedranno nel prosieguo e a cui si rimanda.

⁸L. 20 luglio 2004, n. 189, che, modificando il Codice penale, fa seguire al Titolo IX del Libro II il Titolo IX-*bis* concernente i "delitti contro il sentimento degli animali". Anche in questo caso emerge la nozione di crudeltà: l'art. 544-*bis*, ad esempio, afferma che «chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona la morte di un animale è punito con la reclusione da tre mesi a diciotto mesi», mentre l'art. 544-*ter* (Maltrattamento di animali) statuisce che «chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche è punito con la reclusione da tre mesi a un anno o con la multa da 3.000 a 15.000 euro».

⁹L. 4 novembre 2010, n. 201, il cui art. 3 ha modificato, aggravandolo, il regime penalistico disposto dalla l. 20 luglio 2004, n. 189.

¹⁰In quanto, come si cercherà di dimostrare nel corso del presente capitolo, elementi animalisti sono presenti già da tempo anche in tale contesto, seppur con gradazione più sfumata ed influenzata dalla penetranza degli approcci ecologisti.

costituzionale, inserendo detti principi tra quelli fondamentali della Costituzione, al contempo li consacra e li sviluppa, al punto da richiedere, con ogni probabilità, una revisione di quello che è il quadro sino ad oggi consolidatosi.

Per un verso, infatti, l'esplicita costituzionalizzazione del principio ambientalista avvenuta tramite la modifica dei principi generali e della c.d. "Costituzione economica" (art. 41 Cost.) impone all'interprete una riflessione nuova in relazione a concetti e nozioni già consolidati come quello di sviluppo sostenibile che, da una dimensione classica, pare evolversi in qualcosa di più: in una teorica dei doveri che affonda le sue radici nel "compito comune" che ha come soggetto la Repubblica, entità, per sua stessa natura e vocazione, proiettata al futuro e, di conseguenza, necessariamente intergenerazionale¹¹.

Per altro verso, l'inserimento in Costituzione del principio animalista, tramite una riserva di legge statale che, riguardando tutti gli animali – e dunque anche quelli selvatici – si aggiunge a quella già applicabile a questi ultimi in ragione della loro immanenza all'ambiente, non può che indurre a considerazioni nuove inerenti alla tutela dell'animale selvatico al di là del suo valore ecosistemico¹².

Quanto appena affermato richiede, pertanto, di procedere ad una primissima ed essenziale distinzione tra ambientalismo ed animalismo.

Sebbene entrambe le posizioni si riconoscano in una generale preoccupazione per la natura, esse non coincidono affatto e, talvolta, muovono in direzioni completamente diverse. La ragione di tale incongruenza è, nelle sue linee essenziali, di facile intuizione: l'ambientalismo valorizza l'animale come componente di una specie ed è a quest'ultima – e non all'individuo animale – che dedica la propria attenzione, preoccupandosi di garantirne la sopravvivenza. L'approccio ambientalista, poi, si scinde ulteriormente al suo interno in posizioni di varia natura e gradazione, talune più vicine alle posizioni tipicamente animaliste, talaltre più lontane. Esemplificativamente, è possibile distinguere tra un ambientalismo di stampo conservazionista ed uno di tipo preservazionista: il primo non attribuisce alla natura ed alle sue componenti un valore in sé, ma ne riconosce la fondamentale importanza ai fini della sopravvivenza, del benessere e dello sviluppo dell'uomo sulla Terra, affermando una visione nettamente antropocentrica; l'approccio preservazionista, invece, sposa una visione biocentrica, attribuendo alla natura un valore a se stante, indipendente dai benefici che esso possa procurare all'uomo. Anche in questo caso, tuttavia, ciò che dev'essere preservato è l'ambiente nella sua totalità, comprensivo dei suoi ecosistemi e della bio-

¹¹ Si precisa che i concetti richiamati, tra cui quello di responsabilità intergenerazionale, saranno oggetto di approfondimento nel corso del Capitolo II.

¹² Sotto questo punto di vista, tra l'altro, sarà interessante, nel Capitolo terzo, verificare come, recentemente, le amministrazioni si trovino spesso a gestire questione inerenti alla fauna selvatica che vanno oltre il problema conservativo, ponendo problemi etici inerenti al rapporto tra le comunità umane e gli animali che possono costituire un pericolo per le medesime. Si pensi, tra gli altri, ai casi dei grandi predatori (orsi, lupi e via dicendo).

diversità che li compone. Il *focus*, pertanto, non è sull'individuo animale, ma, ancora una volta, sulle singole specie animali¹³.

L'animalismo, invece, sposta la discussione dalla specie all'individuo, sostanziandosi in tutte quelle teorie che intendono ricostruire le ragioni morali ed etiche che impongono all'uomo di considerare la vita, il benessere e la libertà dei singoli animali. Per gli animalisti, «il punto cruciale diventa dimostrare come ogni animale, in quanto centro di vita senziente, ha diritto ad essere rispettato e a non essere fatto soffrire per le comodità dell'uomo»¹⁴.

Ebbene, cercando di andare oltre all'utile semplificazione che si è operata, deve notarsi come piuttosto che parlare di ambientalismo ed animalismo sarebbe più opportuno trattare di ambientalismo ed animalismo. Ciò in ragione del fatto che, come in parte si è anticipato con riferimento all'ecologismo, quelle dedotte non sono categorie rigide, ma presentano, al contrario, notevoli sfumature interne, tanto che alcune forme di animalismo – pur differendo nell'oggetto della tutela – non si distinguono poi molto dalle forme di ambientalismo di stampo preservazionistico, ossia quelle maggiormente sensibili al valore dell'animale in sé e per sé.

Siccome l'intento del presente Capitolo è quello di evidenziare quanto ed in che modo l'evoluzione della normativa italiana in materia di tutela e gestione della fauna selvatica abbia progressivamente integrato le due teorie in oggetto – sino alla riforma costituzionale del 2022 – pare utile e necessario, in prima battuta, procedere a delineare con maggior estensione di dettagli che cosa si intenda effettivamente con il termine “ambientalismo” (ponendo attenzione alla nozione di sviluppo sostenibile) e con la parola “animalismo”. In relazione a quest'ultima, si tratteranno, inoltre, le posizioni filosofico-giuridiche di maggior interesse, al fine di comprendere – sul piano del diritto positivo – fino a che punto l'ordinamento italiano tenga in considerazione tale principio nell'attività di tutela della fauna selvatica.

2. *Ambientalismo e sviluppo sostenibile*

Lo sviluppo sostenibile rappresenta ormai un principio imprescindibile del diritto ambientale, frutto di una riflessione pluridecennale iniziata in seno alla comunità internazionale, proseguita in ambito sovranazionale – ove ha trovato

¹³ In merito a detta distinzione, si richiama l'illuminante libro di S. CASTIGNONE, *Povere bestie. I diritti degli animali*, Venezia, 1997, 13-14.

¹⁴ S. CASTIGNONE, *Povere bestie. I diritti degli animali*, cit., 14-15. L'A. segnala come l'incongruenza tra ambientalismo, sia esso conservazionista o preservazionista, e animalismo «si vede bene nel caso della caccia, condannata senza possibilità di appello dagli animalisti come attentato alla vita dell'animale e come fonte di gravi sofferenze: ma tollerata dall'ambientalista a meno che non metta in pericolo l'esistenza di una specie».

espressione e supporto in un principio fondamentale quale quello di integrazione¹⁵ – e ricaduto, infine, in ambito nazionale, sebbene, fino al 2022, non a livello costituzionale. Pertanto, si tratta a tutti gli effetti della forma di ambientalismo prediletta dagli ordinamenti giuridici, compreso quello italiano.

Il punto di partenza delle riflessioni inerenti allo sviluppo sostenibile è segnato dall'enunciazione dei 26 principi che costituiscono la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, frutto della Conferenza tenutasi nella medesima città per volere dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (NU)¹⁶. L'evento testimoniava un mutamento di passo nella concezione del rapporto tra uomo e ambiente, a partire dalla presa di consapevolezza del legame inscindibile che lega queste due entità, nonché dell'inaggrabile finitezza delle risorse naturali a disposizione; consapevolezza dalla quale si faceva derivare la necessità di contemperare la spinta allo sviluppo con l'esigenza di conservazione delle condizioni della vita e dello sviluppo stesso sul Pianeta; il tutto condensabile in un'espressione particolarmente immaginifica: «non c'è sviluppo senza ambiente».

In verità, peraltro, il contenuto della Dichiarazione è più complesso e articolato di quanto brevemente detto. In sede di Preambolo, infatti, sono definite le ragioni di fondo che giustificano l'enunciazione dei principi successivi: in particolare, si afferma che «l'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale»¹⁷, di talché «la protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero»¹⁸.

Il punto di partenza fondamentale, pertanto, è l'ambiente come condizione basilare non soltanto dell'esistenza, ma anche dello sviluppo personale di ciascun individuo¹⁹. È interessante notare, dunque, che in questa primissima fase

¹⁵ Il riferimento necessario è all'art. 11 TFUE che recita come segue: «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

¹⁶ L. CASTELLUCCI, *Conferenza di Stoccolma*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012.

¹⁷ Dichiarazione di Stoccolma, 1972, Preambolo, par. 1.

¹⁸ *Ibidem*, par. 2.

¹⁹ Interessante notare come, già in questa primissima fase – e forse in maniera più evidente – fosse ben chiaro il rapporto sussistente tra sviluppo sostenibile e principi personalistico e solidaristico. Non a caso, molte delle riflessioni dottrinali successive misero in luce, con riferimento al contesto italiano, la derivabilità del concetto in discussione dal combinato di varie disposizioni costituzionali, tra cui, senza dubbio, l'art. 2 Cost. Detta disposizione, infatti, permette di fare dell'ambiente un dovere, dei poteri pubblici e degli individui, il cui espletamento è funzionale a garantire la possibilità di ciascuno di estrinsecare la propria personalità nel rispetto dell'altrui medesimo diritto; l'ambiente, dunque, è condizione di sviluppo individuale e collettivo, ma, necessariamente, secondo uno schema solidaristico, che garantisca lo sviluppo a chiunque, sia in prospettiva intergenerazionale, sia, come chiaramente enucleabile dal Preambolo della Dichiarazione di Stoccolma, nell'ottica intragenerazionale. Sul punto, si richiama F. FRACCHIA-S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2022, ove si legge che «la prospet-

di elaborazione, il principio dello sviluppo sostenibile – non ancora reso in maniera espressa – non presentava quello sbilanciamento verso la dimensione dello sviluppo che, invece, ha caratterizzato la sua successiva evoluzione²⁰. Anzi, sempre nel Preambolo, la Dichiarazione pone in evidenza che «per godere liberamente dei benefici della natura, l'uomo deve valersi delle proprie conoscenze al fine di creare in cooperazione con la natura, un ambiente migliore. Difendere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future, è diventato per l'umanità un obiettivo imperativo, un compito per la cui realizzazione sarà necessario coordinare e armonizzare gli obiettivi fondamentali già fissati per la pace e lo sviluppo economico e sociale del mondo intero»²¹.

Venendo ai principi, i primi cinque sono sicuramente quelli più rilevanti ai presenti fini. Il primo, in particolare, deve essere richiamato per intero, in quanto si riaggancia alle considerazioni appena precedenti e dimostra la natura complessa che il principio di sviluppo sostenibile assume in questa fase genetica, ancorché non espressamente nominato: «L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future. A questo fine, le politiche che incoraggiano o che mantengono l'apartheid, la segregazione razziale la discriminazione, le forme coloniali o simili di oppressio-

va solidaristica, che ben si ricava dalla imposizione di limiti all'uso delle risorse naturali che il principio dello sviluppo sostenibile implica a tutela delle esigenze di sviluppo delle generazioni che verranno, si rivela «rivoluzionaria», capace di «ribaltare» il rapporto tra uomo e natura, di porre al centro la necessità di inibire l'uso incontrollato delle risorse ambientali in ragione della finitezza dell'ambiente che va preservato per la stessa sopravvivenza del genere umano». Sul tema, in prospettiva solidaristica, si richiamano anche F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia* 2002, 215 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *RQDA*, n. 0/2010. Circa, invece, la prospettiva personalistica, si veda V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della costituzione*, cit., 10, dove si espone che «al contempo, anche la dottrina ha riconosciuto la complessità, la poliedricità del concetto di ambiente, ma il nesso con la tutela della salute e i diritti della personalità resta un dato imprescindibile che è sempre presente nella riflessione della giurisprudenza costituzionale perché attiene alla stessa dimensione della vita umana e alla sua integrità psico-fisica. La novella del co. 2 dell'art. 41 Cost., arricchendo i limiti all'iniziativa economica, dà conto della connessione, logica prima ancora che giuridica, esistente tra tutela della salute, sviluppo della persona e tutela dell'ambiente».

²⁰ La questione sarà approfondita nel prosieguo del presente paragrafo.

²¹ Dichiarazione di Stoccolma, cit., Preambolo, par. 6. Ciò a cui si riferisce il paragrafo citato pare riferirsi a quelli che taluni definirebbero dei veri e propri doveri intergenerazionali, nell'ottica di una vera e propria responsabilità intergenerazionale, da concretizzare in azioni intergenerazionali. Il tema sarà approfondito nel corso del Capitolo II, pertanto, in questa fase, si richiama F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. Pantalone-F. Fracchia (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il Diritto dell'economia*, 2021.

ne e di dominazione straniera, sono condannate e devono essere eliminate»²². A ben vedere, ci troviamo di fronte ad una strana enunciazione. In primo luogo, bisogna notare come i primi due periodi contengano un dittico costruito secondo una rigida consequenzialità: ai diritti fondamentali di ciascun individuo corrisponde un dovere – anch'esso individuale e collettivo – di conservare e migliorare "l'ambiente umano". Chi scrive ha deciso di utilizzare quest'ultima espressione non solo perché la Dichiarazione di Stoccolma definisce effettivamente le intenzioni delle Nazioni Unite riguardanti l'"ambiente umano", ma anche in ragione del periodo finale del primo principio; al centro della Dichiarazione vi è l'uomo visto, come si è detto, quale *artefice* dell'ambiente che lo circonda, naturale, ma anche sociale. Detto ultimo periodo, in altri termini, afferma un'istanza che potremmo definire etica. Il benessere dell'uomo, la possibilità che esso ha di godere dei propri diritti e delle proprie libertà dipendono strettamente dal suo impegno nel raddrizzare le storture della società circa l'ambiente naturale e sociale in cui vive, nell'esercitare con coerenza un'etica del limite²³ che, in fondo, costituisce il sostrato basilare della nozione di sviluppo sostenibile e che rende preferibile individuare nell'ambiente un valore, ancor prima che un oggetto di diritti soggettivi²⁴.

I principi successivi sono più "canonici", ponendo l'accento sul dovere di conservazione delle risorse naturali; si prenda, ad esempio, il quarto principio: «l'uomo ha particolare responsabilità nella salvaguardia e nella saggia amministrazione del patrimonio costituito dalla flora e dalla fauna selvatiche, e dal loro habitat [...]». La conservazione della natura, e in particolare della flora e della fauna selvatica, deve pertanto avere un posto importante nella pianificazione per lo sviluppo economico»²⁵.

Risulta evidente che anche tale principio dev'essere letto in coerenza con quanto affermato dal Preambolo e dal primo principio: l'uomo ha il dovere di conservare, ma anche di migliorare l'ambiente che lo circonda²⁶; il che ci per-

²² Dichiarazione di Stoccolma, cit., primo principio.

²³ Sui rapporti tra etica e ambiente, si richiama R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. Ferrara-M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 576.

²⁴ F. FRACCHIA-S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, cit.; 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*, cit., ove l'A. afferma rileva il recepimento, da parte della riforma costituzionale del 2022, della nozione di ambiente come valore costituzionale oggetti di politiche pubbliche, abbandonando la prospettiva dei diritti. Ebbene, deve notarsi che tale idea era già ben presente nella Dichiarazione di Stoccolma nel 1972.

²⁵ Dichiarazione di Stoccolma, cit., quarto principio. Peraltro, non manca d'interesse, con riferimento al tema della fauna selvatica, il principio secondo: «le risorse naturali della Terra ivi comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future, attraverso un'adeguata pianificazione e gestione».

²⁶ Sul punto anche L. CASTELLUCCI, *Conferenza di Stoccolma*, cit., «riconosce, dunque, la bidirezionalità tra azioni umane e stato dell'ambiente, la difesa e il miglioramento del quale sono di-

mette di guardare allo sviluppo sostenibile come ad un criterio positivo; è quanto testimoniato anche dal terzo principio della Dichiarazione: «la capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali deve essere mantenuta, e, sempre che sia possibile, ristabilita e migliorata».

Se questo rappresenta il pregevolissimo dato iniziale, è necessario evidenziare che l'evoluzione dello sviluppo sostenibile nel contesto italiano, quantomeno fino alla riforma costituzionale del 2022²⁷, ha seguito un percorso parzialmente eccentrico rispetto alle sue premesse e, in un certo qual modo, come si vedrà, anche nell'ambito della disciplina della fauna selvatica possono individuarsi i tratti essenziali.

Ma procediamo con ordine. Come già detto, infatti, la Dichiarazione di Stoccolma non afferma in maniera esplicita il concetto di sviluppo sostenibile; per tale risultato, si dovette attendere il 1987, anno di pubblicazione del Rapporto *Our common future*, c.d. "Rapporto Brundtland"²⁸. In tale sede, viene introdotta la nozione di sviluppo sostenibile, da intendersi come sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza pregiudicare la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro esigenze²⁹, determinando l'emersione dei concetti – prima estranei alla dimensione della crescita – di "bisogno" e di "limite"³⁰: «*it contains within it [lo sviluppo sostenibile] two key concepts: the concept of "needs", in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs*»³¹.

Ciò che emerge dal Rapporto è la consapevolezza della necessità di contemperare le esigenze di sviluppo e crescita nel presente con la necessità di tutelare l'ambiente e di conservare le risorse naturali non rinnovabili, ciò sia in prospettiva intergenerazionale, sia in ottica intragenerazionale, già presente nella Dichiarazione di Stoccolma e qui chiaramente ripresa³²; tuttavia, in tale ultima se-

ventati, con la dichiarazione di S., un obiettivo prioritario per l'umanità, al pari della pace e dello sviluppo economico».

²⁷ Che, perciò, pare un'occasione importantissima per riconnettere detto principio al suo spirito originario. La questione sarà approfondita nel corso del Capitolo II della presente trattazione.

²⁸ Adottato dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo – istituita nel 1983 a seguito di una Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite – all'epoca presieduta dalla norvegese Gro Harlem Brundtland.

²⁹ Rapporto Brundtland, 43: «*sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*».

³⁰ Sul significato da attribuire a tali termini, si sono espressi efficacemente F. FRACCHIA-S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, cit., 17: "I primi sono intesi come l'insieme delle necessità e delle esigenze delle generazioni presenti contrapposte a quelle delle generazioni che verranno; i limiti considerati lo «strumento» indispensabile per preservare la disponibilità di capitale naturale in modo da assicurare lo sviluppo sia delle generazioni attuali sia di quelle future».

³¹ Rapporto Brundtland, 43.

³² *Ivi*, 43: «*the essential needs of vast numbers of people in developing countries for food, cloth-*