



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

ONE HEALTH
DAL PARADIGMA ALLE IMPLICAZIONI GIURIDICHE

a cura di

LORENZA VIOLINI



G. Giappichelli Editore

I

PARTE GENERALE

CAPITOLO I

IL PROGETTO 1H_HUB:
CONSIDERAZIONI METODOLOGICHE SUL
RUOLO DEI GIURISTI NELL'IMPLEMENTAZIONE
DEL PARADIGMA DELLO *ONE HEALTH*

Lorenza Violini

SOMMARIO: 1. Nota introduttiva: la finalità espansiva dell'attività del giurista e dello scienziato come presupposto per la collaborazione tra le due scienze. – 2. Il progetto 1H_HUB come esempio di attuazione dello *One Health*: multisettorialità e approccio olistico ai casi di studio. – 3. Il contributo specifico del presente volume.

1. *Nota introduttiva: la finalità espansiva dell'attività del giurista e dello scienziato come presupposto per la collaborazione tra le due scienze.*

Il diritto alla salute, nella sua dimensione costituzionale intesa come elemento che determina la concretizzazione compiuta dai Parlamenti tramite l'ordinaria attività legislativa, ha come è noto diverse implicazioni e ricomprende in sé diverse sfaccettature. Si pensi, ad esempio, alla definizione contenuta nell'art. 32 della Costituzione italiana, che abbraccia sia la dimensione soggettiva (che comprende, a sua volta, il diritto individuale ad essere curati se malati) sia quella oggettiva intesa come “interesse della collettività”, che implica – tra gli altri – l'interesse a vivere in un ambiente salubre e non in contesti dove agenti pericolosi o dannosi aggrediscono la salute stessa umana (e animale – ma anche – volendo – la salute della vegetazione). Dal dettato costituzionale nel suo significato letterale si sono poi sviluppate una serie di conseguenze di amplissimo respiro, qual è ad esempio l'elaborazione giurisprudenziale del diritto all'ambiente salu-

bre ovvero l'obbligo dei risarcimenti a chi subisce danni dalla mancata tutela dall'ambiente, risarcimenti che hanno assunto anche per tramite della giurisprudenza diverse caratteristiche e oggetti diversi. Da queste primissime considerazioni, che hanno a che fare con il tema "salute" oggetto della presente trattazione secondo la formula innovativa della *One Health*, possiamo da subito percepire come sia connaturato all'approccio del giurista applicarsi a ricercare tutte le possibili implicazioni che la presenza nell'ordinamento di una determinata regola comporta per l'agire personale e sociale, secondo una dimensione olistica che mira a trarre dalla regola stessa tutto quanto di positivo può emergere per il conteso sociale stesso e per le relazioni tra individui o tra gruppi sociali.

È da questa attitudine, connaturata in chi pratica la scienza giuridica, che discende la non estraneità del giurista di fronte alle proposte che provengono dal mondo della scienza e dagli scienziati, continuamente spinti a scandagliare il mistero della natura (e della natura umana in particolare) ampliando così lo spettro della conoscenza la quale, mai esaurita, tende ad estendersi verso ignoti lidi o a connettere tra loro frammenti di conoscenza o interi segmenti della stessa per individuare nuove relazioni e reciproche influenze o nuovi paradigmi. Tali paradigmi costituiscono inevitabilmente nuove sfide in cui il giurista si addentra per porre in essere la propria specifica attività di regolatore o agendo direttamente tramite forme di normazione primaria o secondaria o come "suggeritore di soluzioni" per giudici e legislatori. In tal modo, la ricerca scientifica si pone nei confronti dei giuristi come una inesauribile fonte di provocazioni e come attivazione di innovazioni, sfidando la naturale tendenza degli stessi a creare impianti normativi tendenzialmente stabili: la dinamicità della scienza si incontra così con la tendenziale staticità del diritto, necessaria per creare certezze per la convivenza e per i traffici, ma altrettanto pericolosa per la funzione di garanzia dell'appropriatezza delle norme rispetto a contesti fattuali in continua evoluzione.

Nella consapevolezza di questa duplice funzione della regolazione, che in estrema sintesi può essere definita come l'antitesi tra stabilizzazione (delle relazioni sociali) e innovazione (delle regole ad esse applicabili), gli ordinamenti di tutti i livelli di governo hanno concepito, creato e implementato svariati strumenti normativi sia di tipo tecnico-giuridico sia di tipo istituzionale finalizzati a creare un ponte su cui possa transitare il progresso

scientifico per entrare nel modo del diritto e mutarne le caratteristiche e i contenuti, talora persino forzando il diritto stesso rispetto ai suoi fondamenti.

In questo contesto, *One Health* rappresenta certamente una nuova, importante, sfida per i rapporti tra scienza e diritto perché non solo propone un'evidenza scientifica (ossia la constatazione che la salute umana, ambientale e animale sono collegate) come base per la legislazione ma suggerisce anche un metodo per lo svolgimento dell'attività normativa: essa deve svolgersi attraverso un approccio olistico, multisettoriale e tramite il coordinamento tra diversi soggetti ed istituzioni.

2. *Il progetto 1H_HUB come esempio di attuazione dello One Health: multisettorialità e approccio olistico ai casi di studio.*

La presente pubblicazione nasce nell'ambito di un ambizioso progetto intitolato “*One Health Action Hub: task force di Ateneo per la resilienza di ecosistemi territoriali (1H_Hub)*”, finanziato e promosso dall'Università degli Studi di Milano, che vede il coinvolgimento di decine studiosi di diversi settori disciplinari (dalle c.d. *hard sciences* alle scienze umane), molti dei quali già componenti del Centro di ricerca coordinato “*Innovation and Wellbeing and Environment*” formato a propria volta da 10 Dipartimenti di Unimi, tra cui il Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale che lo coordina.

Lo scopo di questa sperimentazione è creare un *hub*, vale a dire un luogo privilegiato e di ampio respiro, che faccia da incubatore per nuove forme di relazione tra progresso scientifico e regolazione dello stesso prendendo come esempio uno dei concetti tra i più innovativi elaborati in questi anni nel campo della salute, il concetto di *One Health*. Quest'ultimo, secondo quanto affermato congiuntamente da WHO, FAO e OIE suona come segue:

«One Health is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems. It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and inter-dependent. The approach mobilizes multiple sectors, disciplines and communities at varying levels

of society to work together to foster well-being and tackle threats to health and ecosystems, while addressing the collective need for clean water, energy and air, safe and nutritious food, taking action on climate change, and contributing to sustainable development».

Evidenti le sfide che tale definizione lancia al diritto, sfide che tale concetto condivide peraltro – sia detto per inciso – con un secondo grande tema presente nella definizione stessa, vale a dire quello della sostenibilità. Si tratta, in primo luogo di una sfida di natura istituzionale, insita nella necessità di superare la settorialità degli apparati pubblici, da sempre segnati da divisioni per materie di natura orizzontale per creare realtà di tipo trasversale, capaci di dialogare in tutte le fasi della loro azione con tutte le componenti che entrano nella “definizione” (es. la salute umana, ambiente, nutrizione, ecc.) cui si accompagna una sfida alla natura tendenzialmente “codicistica” della regolazione, che ha in sé l’aspirazione ad essere omnicomprensiva e, soprattutto, duratura. Occorre, invece, accanto ad apparati trasversali e in continuo dialogo (non basta certo la forma tradizionale del “parere”) che si creino strumenti normativi interattivi, nei quali un cambiamento anche di dettaglio viene immediatamente recepito e sia in grado di modificare tutti quegli elementi che dal cambiamento primitivo derivano. Anche qui: non bastano certo i noti richiami normativi statici presenti nella legislazione i quali, invece che semplificare e chiarire finiscono per rendere complessa – per non dire illeggibile e incomprensibile – la norma. È per questo che occorre sperimentare, agendo sul campo e creando terreni idonei alla sperimentazione; è per questo che è stato concepito il presente progetto, che parte da un respiro di ampiezza ma che ha come pilastri portanti elementi di dettaglio, sperimentazioni attualmente in atto nei Dipartimenti che partecipano al progetto e che intendono raccogliere la sfida “olistica” della multisettorialità e della trasversalità del loro lavoro.

Si può quindi dire, in estrema sintesi, che il progetto nel quale si inserisce la presente pubblicazione si rivolge alla dimensione pratica, pur nella ricchezza degli strumenti teorici esistenti, volendo “sperimentare” forme di dialogo che si svolge nella prassi, nei laboratori, nella sperimentazione di quei percorsi che attraversano determinandolo il quotidiano della vita dei partecipanti.

3. *Il contributo specifico del presente volume.*

Scopo del presente volume è dar conto dei risultati ottenuti nel primo anno di ricerche del gruppo di lavoro che, all'interno del progetto 1H_Hub, si occupa di *Policy and Regulation*. Si è scelto di suddividere l'opera in due parti, una generale e una "speciale". La prima, che ospita (oltre al presente) i contributi di Giada Ragone, Margherita Ramajoli, Cecilia Sanna e Sara Valaguzza, offre un inquadramento del concetto di *One Health* e delle possibili implicazioni in termini di legislazione, politiche e amministrazione, sia nell'ordinamento italiano sia in quello sovranazionale. La seconda parte è, invece, dedicata all'approfondimento di ambiti specifici in cui può trovare applicazione l'approccio oggetto di studio. È il caso dei capitoli di Francesco Rossi dal Pozzo, su sicurezza alimentare e innovazione tecnologica, di Albert Henke e Simonetta Vincere, riferito a *climate change litigation* e alle azioni di classe, nonché dello scritto di Lavinia del Corona e Mirko della Malva, in tema di tutela della biodiversità.

L'ambizione per il prossimo biennio di sviluppo di 1H_Hub è che, in linea con un autentico approccio *One Health*, le *expertise* maturate nell'ambito della ricerca su *Policy e Regulation* possano essere impiegate e facilitare le attività degli altri gruppi di lavoro afferenti al progetto che, facendo interagire diverse competenze tecnico-scientifiche, stanno perseguendo il fondamentale obiettivo di promuovere la resilienza degli ecosistemi territoriali.

CAPITOLO II

ONE HEALTH E ORDINAMENTO ITALIANO:
IL LIVELLO COSTITUZIONALE,
LA NORMAZIONE PRIMARIA E LA FASE
DELL'IMPLEMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

Giada Ragone, Margherita Ramajoli^{*}

SOMMARIO: 1. Introduzione: tentativi definitivi e inquadramento teorico del paradigma *One Health*. – 2. *One Health* e Costituzione: al bivio tra antropocentrismo ed ecocentrismo? – 2.1. *One Health* e Costituzione italiana, alla luce della legge cost. n. 1/2022. – 3. La centralità di infrastrutture giuridiche nell'approccio *One Health*. – 4. *One Health* e il Piano nazionale prevenzione 2020-2025. – 5. *One Health* e il Piano nazionale di ripresa e resilienza. – 6. Il Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici.

1. *Introduzione: tentativi definitivi e inquadramento teorico del paradigma One Health.*

L'idea che la salute umana e quella animale siano strettamente connesse non è certo recente. Tra i suoi eminenti promotori vi sono luminari del calibro di Rudolf Virchow, che nel XIX secolo riconobbe l'esistenza delle zoonosi, infezioni o malattie che possono essere trasmesse dagli animali agli esseri umani; e di Calvin Schwabe, padre della epidemiologia veterinaria, che inventò il termine *One Medicine* per sottolineare come non vi sia differenza di paradigma tra medicina umana e veterinaria¹.

^{*} Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune. A Giada Ragone possono attribuirsi i parr. 1, 2, 2.1 e 2.2, a Margherita Ramajoli i parr. 3, 4 e 5.

¹ Cfr. J. ZINSSTAG, D. WALTNER-TOEWS, M. TANNER, *Why One Health?*, in J.

È stato, tuttavia, all'indomani dell'epidemia di SARS del 2003 che è andata accentuandosi tra gli esponenti della comunità scientifica internazionale la percezione che fosse necessario incoraggiare con maggiore speditezza approcci olistici e interdisciplinari alla tutela della salute umana. Come ricorda Anne Peters², è stato proprio a seguito di quella circostanza che William B. Karesh, medico veterinario e attivista della *Eco Health Alliance*³, ha coniato il termine *One Health* affermando che:

«*Global health will not be achieved without a shift from the expert-controlled, top-down paradigm that still dominates both science and medicine. A broader, more democratic approach is needed, one based on the understanding that there is only one world – and only one health*»⁴.

L'intuizione – che la pandemia da Covid-19 ha rivelato essere drammaticamente fondata – secondo cui esiste “un'unica salute” che riguarda tutti gli esseri che abitano “un unico mondo” è stata alla base dell'organizzazione, nel 2004, di un simposio ospitato dalla Rockefeller University di New York sul tema “*One World, One Health*”. Al termine dei lavori, sono stati pubblicati i c.d. *Manhattan Principles*: un elenco di 12 raccomandazioni, considerato il manifesto scientifico-culturale dello *One Health*, volto a promuovere azioni multisettoriali per la prevenzione delle malattie epidemiche e il mantenimento dell'integrità dell'ecosistema, per il bene delle persone, degli animali e della biodiversità⁵.

In seguito alla pubblicazione dei Principi di Manhattan, *One Health* è

ZINSSTAG, E. SCHELLING, D. WALTNER-TOEWS, M. WHITTAKER, M. TANNER (a cura di), *One health: the theory and practice of integrated health approaches*, II ed., Oxford-Boston, 2021, p. 15.

² A. PETERS, *COVID-19 As a Catalyst for the (Re-)Constitutionalisation of International Law: One Health – One Welfare*, in M.M. MBENGUE, J. D'ASPREMONT (a cura di), *Crisis Narratives in International Law*, Leiden-Boston, 2022, p. 92.

³ V. <https://www.ecohealthalliance.org/>.

⁴ W.B. KARESH, R.A. COOK, *The Human-Animal Link*, in *Foreign Affairs*, 4, 2005, p. 50. Come emerge da queste poche battute, nell'idea di Karesh l'applicazione dell'approccio *One Health* alle politiche di salute pubblica va di pari passo ad una maggiore democratizzazione delle decisioni in materia.

⁵ L'elenco dei principi di Manhattan è disponibile al sito: <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx>.

divenuto termine ampiamente invocato nel dibattito sulla necessità di adottare strategie innovative per far fronte alle sfide relative alla sicurezza alimentare, alla resistenza antimicrobica, al cambiamento climatico e il legame uomo-animale⁶.

Benché non abbia un'unica e univoca definizione e venga sovente sovrapposto a paradigmi affini quali *Eco Health* e *Planetary Health*⁷, che muovono però da diverse impostazioni valoriali e teorie della scienza⁸, può certo convenirsi che si tratti di un approccio alla tutela e promozione della salute pubblica improntato alla multidisciplinarietà e basato sul riconoscimento dei forti legami intercorrenti tra uomini, animali e ambiente⁹. Ciò emerge chiaramente dalla dichiarazione congiunta formulata da OMS, FAO, OIE e UNEP nel 2021, a mente della quale:

«One Health is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems.

It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and inter-dependent»¹⁰.

La dichiarazione in questione puntualizza che l'applicazione dell'approccio *One Health* chiama in causa molteplici settori e discipline a vari livelli della società. Il che, *inter alia*, apre la strada a ritenere che tra i sog-

⁶ P. GIBBS, *The Evolution of One Health: a decade of progress and challenges for the future*, cit., p. 85.

⁷ Se si prende ad esempio il Piano nazionale di prevenzione italiano 2020-2025 e l'art. 27 del d.l. n. 36/2002 – di cui si dirà *infra* –, si parla di *Planetary Health* come di una declinazione evoluta di *One Health*.

⁸ Cfr. H. LERNER, C. BERG, *A Comparison of Three Holistic Approaches to Health: One Health, EcoHealth, and Planetary Health*, in *Frontiers in Veterinary Science*, 4, 2017, p. 1 ss.

⁹ «While defining the boundaries of One Health is difficult, at its heart One Health promotes health through interdisciplinary study and action, across all animal species» (P. GIBBS, *The Evolution of One Health: a decade of progress and challenges for the future*, in *Veterinary Record*, 4, 2014, p. 86).

¹⁰ V. *Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement – Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"*, 1° dicembre 2021, disponibile al link: <https://www.fao.org/3/cb7869en/cb7869en.pdf>.

getti deputati all'implementazione del principio non vi siano solo scienziati, medici e veterinari ma anche *policy makers*, governanti e legislatori. In questa direzione può leggersi l'affermazione secondo cui: «*One Health' is an approach to designing and implementing programmes, policies, legislation*»¹¹.

L'idea è stata presa sul serio al punto che tra gli studiosi di diritto internazionale si discute da qualche tempo dell'opportunità di concludere un nuovo trattato internazionale sulle pandemie in ottemperanza al principio *One Health*¹², quando non addirittura di pensare a una "ri-costituzionalizzazione" del diritto internazionale ispirata proprio dall'approccio in questione¹³. Più in generale, nella dottrina giuspubblicistica mondiale, diversi autori¹⁴ hanno iniziato a riflettere su quali siano le implicazioni giuridiche di questo paradigma scientifico e come possa trovare adeguata implementazione normativa e amministrativa. Il presente contributo s'inserisce nella discussione prendendo a riferimento l'ordinamento italiano.

2. *One Health e Costituzione: al bivio tra antropocentrismo ed eco-centrismo?*

È ben possibile che sulla fortuna del paradigma che si è tentato di inquadrare abbia in parte influito il contemporaneo approfondimento della

¹¹ Questa la definizione resa sul portale della Regione europea OMS (<https://www.who.int/europe/initiatives/one-health>).

¹² Sul punto D. GRECO, *L'Organizzazione mondiale della sanità davanti alla pandemia di COVID-19. La governance delle emergenze sanitarie internazionali*, Firenze, 2022, pp. 156-157.

¹³ A. PETERS, *COVID-19 As a Catalyst for the (Re-)Constitutionalisation of International Law: One Health – One Welfare*, cit., p. 85 ss.

¹⁴ Come ad esempio M.F. RILEY, *One Health Pandemic Prevention and Mitigation: The Role of FDA*, in *Food and Drug Law Journal*, 2, 2021, p. 200 ss.; e L. WETTLAUER, F. HAFNER, J. ZINSSTAG, L. FARNESE, *A Legal Framework of One Health: The Human-Animal Relationship in the Law*, in J. ZINSSTAG, E. SCHELLING, D. WALTNER-TOEWS, M. WHITTAKER, M. TANNER (a cura di), *One health: the theory and practice of integrated health approaches*, cit., p. 135 ss. Sia consentito, altresì, rinviare a G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in corso di pubblicazione in *Corti Supreme e Salute*, n. 3/2022.

riflessione sullo sviluppo sostenibile. Con l'inizio del nuovo millennio, infatti, nell'ambito dell'Organizzazione mondiale delle Nazioni Unite sono state elaborate l'Agenda Millennium Development Goals¹⁵, prima, e la celeberrima Agenda 2030¹⁶, poi. Tuttavia la ricostruzione dei rapporti tra *Sustainable Development* e *One Health* è oggetto di letture opposte. Per alcuni l'applicazione del paradigma *One Health* rappresenta un'opportunità per un più ampio impegno nel rafforzamento dei sistemi sanitari così come incoraggiato degli SDGs dell'Agenda ONU 2030¹⁷ e, reciprocamente, l'attuazione di alcuni dei 17 SDGs delle Nazioni Unite, richiedendo di lavorare in modo coordinato sulla salute umana, animale e ambientale, risulterebbe in piena armonia con *One Health*. Per altri – invece – i valori alla base di *One Health* sarebbero maggiormente *Earth-centered* e si distanzerebbero in parte rispetto all'impostazione ancora eccessivamente antropocentrica del principio dello sviluppo sostenibile, il quale, a causa della sua flessibilità e della molteplicità di interessi coinvolti, avrebbe smarrito il suo significato centrale: «*the fact that our survival depends on our ability to respect and maintain the Earth's ecological integrity*»¹⁸.

Proprio il *focus* sui valori ambientali ed ecologisti, così come l'invito a considerare la tutela della salute degli animali unitamente a quella degli esseri umani, avvicinano il concetto di *One Health* a teorie eco-centriche del diritto, tra cui *in primis* la c.d. *Earth Jurisprudence*. Questa teoria filosofica del diritto si basa su due assunti fondamentali: il primo è che gli esseri umani appartengono ad una più ampia comunità che include sia altri esseri viventi, sia cose inanimate; il secondo è che la Terra è un soggetto e non un insieme di beni ad uso dell'uomo¹⁹. Sulla base di tale vi-

¹⁵ <https://www.un.org/millenniumgoals/>.

¹⁶ <https://sdgs.un.org/goals>.

¹⁷ Cfr. A. OKELLO, A. VANDERSMISSEN, S.C. WELBURN, *One Health into Action: Integrating Global Health Governance with National Priority in a Globalized World*, in J. ZINSSTAG, E. SCHELLING, D. WALTNER-TOEWS, M. WHITTAKER, M. TANNER (a cura di), *One health: the theory and practice of integrated health approaches*, cit., 2021, p. 403.

¹⁸ N. RÜHS, A. JONES, *The Implementation of Earth Jurisprudence through Substantive Constitutional Rights of Nature*, in *Sustainability*, 8, 2016, p. 1.

¹⁹ Così P. BURDON, *A Theory of Earth Jurisprudence*, in *Australian Journal of Legal Philosophy*, 37, 2012, p. 29. L'A. chiarisce che «*This principle does not deny the moral of human beings or claim that all forms of non-human nature have moral equivalence with*

sione, fondamentale è il riconoscimento (anche all'interno delle Costituzioni nazionali) della natura e degli animali come soggetti di diritti²⁰.

Come è noto, applicazioni significative di simili impostazioni eco-centriche sono riscontrabili nel contesto del c.d. costituzionalismo andino²¹. Sia sufficiente qui richiamare l'art. 10.2 della Costituzione ecuadoregna del 2008, in virtù del quale: «La natura sarà titolare dei diritti che le sono riconosciuti dalla Costituzione».

Assai diverso è il discorso rispetto al costituzionalismo europeo di prima generazione e – per quel che qui più rileva – italiano ove, non solo si è assai distanti dalla possibilità di riconoscere che elementi della natura possano essere considerati quali titolari di diritti²², ma più in generale è solo in tempi relativamente recenti che le tematiche ambientali sono diventate oggetto di specifica considerazione, anche all'interno del testo costituzionale²³. Ciò non di meno, si è della convinzione che sia possibile

humanity. Instead, it seeks to shift our focus away from hierarchies and asserts that all components of the environment have value. It takes the wellbeing or common good of this comprehensive whole as the starting point for human ethics» (p. 29).

²⁰ Cfr. N. RÜHS, A. JONES, *The Implementation of Earth Jurisprudence through Substantive Constitutional Rights of Nature*, cit., p. 1 ss.; P. BURDON, *A Theory of Earth Jurisprudence*, cit., pp. 31 e 51.

²¹ A riguardo cfr. *ex multis* B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2016, p. 62 ss. In anni recenti si è assistito al riconoscimento di diritti in capo ad elementi della natura (in particolare ai fiumi) anche in ordinamenti molto distanti dal *neoconstituzionalismo andino*: è il caso, ad esempio, di Canada e Nuova Zelanda.

²² Il che ovviamente non significa che non vi siano voci del panorama dottrinale italiano che da tempo affermano che la natura debba essere considerata «il *Tertium* necessario (accanto al binomio libertà-autorità) della dialettica costituzionale» (M. CARDUCCI, *Costituzionalismo e sopravvivenza umana*, in *DirittiComparati.it*, 9 maggio 2014, p. 3). Sulle tematiche evocate si veda altresì Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, 2020.

²³ Come sottolineato in L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia*, volume monografico P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, 2021, p. 34, il diritto costituzionale italiano è parso lento nel recepire i concetti di sostenibilità intergenerazionale e protezione ambientale e nell'integrarli nelle tutele e nei principi già affermati dalla Carta costituzionale.

rispondere positivamente alla domanda circa la compatibilità tra costituzioni ancorate ad impostazioni valoriali antropocentriche e l'attuazione di politiche ed interventi legislativi ispirati al paradigma dello *One Health*. Anche tra i più convinti promotori dell'approccio in questione, infatti, si riconosce che «(s)ince the aim to recognize the linkage between human and animal health remains human-centered, the concept will not inevitably question the overall set legal boundary between animals and human»²⁴. In altre parole, adottare strategie che, anche attente al benessere animale e dell'ecosistema nel suo complesso, siano ultimamente orientate ad una più ampia ed efficace tutela della salute umana appare pienamente coerente con una visione antropocentrica del diritto e non richiede necessariamente che siano compiute rivoluzioni copernicane, come ad esempio l'affermazione di diritti costituzionali in capo alla natura o l'equiparazione tra uomo e animali. Anzi, si potrebbe sostenere che l'approccio *One Health* costituisca strumento per una più piena realizzazione dei diritti sociali della persona, *in primis* del diritto alla salute, che sono al centro delle Costituzioni antropocentriche del secondo dopoguerra. Difficilmente, infatti, la salute umana può essere adeguatamente tutelata senza che vi sia attenzione a preservare la salubrità dell'ambiente, la salute animale e l'integrità degli ecosistemi²⁵.

Il caso italiano, ove – come si approfondirà *infra* – il termine *One Health* ha iniziato a fare capolino all'interno di fonti normative di rango primario e secondario, ne offre chiara dimostrazione.

²⁴ L. WETTLAUER, F. HAFNER, J. ZINSSTAG, *The Human-Animal Relationship in the Law*, in J. ZINSSTAG, E. SCHELLING, D. WALTNER-TOEWS, M. WHITTAKER, M. TANNER (a cura di), *One health: the theory and practice of integrated health approaches*, I ed., Oxford-Boston, 2015, p. 35.

²⁵ Gli studi tesi a dimostrarlo sono ormai numerosissimi. Per un recentissimo contributo sui nessi tra ambiente, cambiamento climatico e salute cfr. *The 2022 report of the Lancet Countdown on health and climate change: health at the mercy of fossil fuels*, consultabile sul portale *thelancet.com*. Sui vantaggi derivanti dalla tutela della salute animale, si segnala invece M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un percorso tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, in *Agr. istit. merc.*, 1, 2018, p. 11 ss.

2.1. One Health e Costituzione italiana, alla luce della legge cost. n. 1/2022.

A seguito dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2022, può dirsi che tutti gli elementi della triade al cuore di *One Health* (tutela dalla salute umana, degli animali e dell'ambiente), trovino espresso richiamo nella Costituzione italiana.

Sulla centralità nel testo costituzionale del diritto alla salute umana, ritenuto fondamentale sia nella sua dimensione individuale sia in quella collettiva, non si può dubitare. Anzi la Corte costituzionale ha ritenuto necessario chiarire che l'importanza del diritto sancito all'art. 32 Cost. non deve condurre, sul fronte opposto, a credere che esso possa avere «prevalenza assoluta sugli altri»²⁶ diritti costituzionali. Costatazione, quest'ultima, che non ha peraltro impedito, nel corso dell'emergenza sanitaria determinata da Covid-19, l'adozione di misure a tutela della salute fortemente restrittive – quando non di totale sospensione ancorché temporanea²⁷ – di altre libertà e diritti riconosciuti dalla Carta repubblicana.

Più articolato è, invece, il discorso circa la tutela dell'ambiente e quella degli animali. A seguito dell'entrata in vigore della legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, entrambe sono ora espressamente menzionate all'art. 9, comma 3, Cost., che attribuisce alla Repubblica il dovere di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi» e riserva alla legge statale il compito di disciplinare «i modi e le forme di tutela degli animali». La riforma ha altresì novellato l'art. 41 Cost., il quale ora sancisce che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno all'ambiente e affida alla legge la determinazione di programmi e controlli per l'esercizio dell'attività economica pubblica e privata a fini ambientali²⁸.

²⁶ Così sent. Corte cost. n. 85/2013.

²⁷ Si pensi ad esempio alla libertà di riunione, su cui v. G. RAGONE, *La libertà di riunione in tempi di emergenza sanitaria e distanziamento sociale*, in A. IANNUZZI, G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Napoli, 2022, p. 219 ss.

²⁸ Con specifico riguardo al novellato art. 41 Cost. v. M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, p. 1 ss.

Già molto tempo prima che la revisione costituzionale venisse approvata, autorevoli voci della dottrina si erano levate in favore del riconoscimento della tutela dell'ambiente quale valore costituzionale²⁹, emergente dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost.³⁰. Di più: è stato in diverse occasioni affermato sia in letteratura sia nella giurisprudenza della Corte di casazione³¹ e costituzionale³² l'esistenza di un vero e proprio diritto all'ambiente salubre³³. Ciò non vale a sminuire la portata della riforma del 2022³⁴, alla quale si riconosce l'indubbio merito di aver dato «espresso rilievo all'ambiente sia nel perimetro dei principi fondamentali, sia in seno alla c.d. Costituzione economica»³⁵, ma certo rivela come già in precedenza si fosse diffusa una solida cultura costituzionale della tutela ambientale³⁶.

²⁹ Già le sent. Corte cost. nn. 617/1987 e 641/1987, del resto, parlavano della tutela dell'ambiente come di un «valore assoluto e primario».

³⁰ V. *ex multis* M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 6 ss. e B. CARAVITA DI TORITTO, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA DI TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 32 ss.

³¹ La Suprema Corte ha sviluppato una propria giurisprudenza in tema già a partire dagli anni '70. Si veda la storica sent. Cass. civ., Sez. Un., n. 5172/1979.

³² La sent. Corte cost. n. 85/2013, in particolare, afferma che tale diritto costituisca una derivazione dell'art. 32 Cost.

³³ Sul punto cfr. B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, cit., p. 17 ss.

³⁴ Anche se diversi commentatori ne hanno sottolineato molteplici carenze (*ex multis* F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 1, 2022, p. 15 ss.), giungendo anche a sostenere che «una revisione di questo tenore si configuri, per il legislatore costituzionale italiano, più come un'occasione persa che come un effettivo ed "epocale" passo in avanti» (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 M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, p. 9).

³⁵ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., p. 15. Cfr. 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 *Aperta contrada*, 28 febbraio 2022.

³⁶ Una cultura di fondo che ha fatto da terreno fertile alla promulgazione già nei primi anni 2000 del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006), come ben emerge in B. CARAVITA DI TORITTO, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, cit.

Assai più innovativo è invece il riferimento fatto dall'art. 9 alla tutela degli animali che, tuttavia, è lungi dal costituire un fondamento al riconoscimento di diritti per tali creature³⁷ ovvero per una tutela integrata tra la loro salute, quella umana e quella ambientale. L'unico flebile cenno al legame tra questi elementi è forse riscontrabile nell'affermazione secondo cui la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi è «anche nell'interesse delle future generazioni»³⁸.

Se per un verso, la menzione della tutela degli animali e la constatazione, letta in filigrana, che dalla preservazione dell'ambiente possano trarre vantaggio gli esseri umani (almeno quelli delle future generazioni)³⁹, possono portare a dire che la riforma costituzionale n. 1/2022 strizzi l'occhio all'adozione di politiche ed interventi normativi ispirati ai valori dello *One Health*, per altro verso, permangono a livello costituzionale alcuni ostacoli all'effettiva implementazione del paradigma.

L'attuazione del concetto di *One Health* implica, infatti, un approccio metodologico che chiama in causa meccanismi di coordinamento inter-settoriali a livello statale e regionale di non banale realizzazione. Non deve sottovalutarsi, in proposito, la varia collocazione delle materie salute e ambiente all'interno del riparto di competenze tra Stato e Regioni⁴⁰; la

³⁷ Scegliendo un approccio più pragmatico che enfatico, l'art. 9 «si volge alla tutela degli animali, i quali vanno protetti senza assegnare loro una dotazione giuridico-culturale (il diritto soggettivo, appunto) che pare realisticamente da riservare alle persone, almeno ove non si dimostri che altre possibilità ricostruttive sono impossibili o non attuabili» (F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., pp. 21-22).

³⁸ Così art. 9, comma 3, Cost. Come nota F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., p. 18: «decretando l'ingresso in Costituzione dell'interesse delle generazioni future [...] l'art. 9 indubbiamente fa anche riferimento allo sviluppo sostenibile».

³⁹ Per l'ampio dibattito sui doveri intergenerazionali si rimanda *ex multissimi* ai recenti contributi di L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, cit., p. 32 ss. e G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022.

⁴⁰ Quanto alla tutela degli animali, si è visto che il nuovo art. 9 fa riferimento alla legge statale quanto alla determinazione di modi e forme. Una scelta accentratrice che «può destare qualche perplessità e, in aggiunta, la sede più opportuna per introdurre la modifica sarebbe stata l'art. 117, dedicato appunto al riparto delle competenze legislati-

prima attribuita alla competenza legislativa concorrente, la seconda di competenza esclusiva statale. In aggiunta, gli ambiti legislativi cui potrebbe applicarsi l'approccio olistico *One Health* sono potenzialmente molteplici (sicurezza alimentare, mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, profilassi sanitarie, ecc.) e coinvolgenti diversi enti, istituzioni e dicasteri.

3. La centralità di infrastrutture giuridiche nell'approccio One Health.

L'impostazione *One Health*, che reclama una tutela integrata della salute umana, vegetale, animale e ambientale stante la loro interconnessione, necessita di trovare svolgimento sia a livello normativo, sia a livello amministrativo.

Si è già sopra sottolineato che *One Health* è un approccio alla progettazione e all'attuazione di programmi, politiche, legislazioni e ricerche in cui più settori comunicano e lavorano insieme per ottenere migliori risultati in termini di salute pubblica. Anche se il paradigma *One Health* è ormai ampiamente accreditato a livello scientifico, tuttavia finora esso non è stato ancora in grado di prevenire efficacemente ciò per cui era stato concepito, e cioè affrontare le numerose e gravi sfide alla salute delle persone, degli animali domestici e selvatici e all'integrità degli ecosistemi.

Infatti, non può avere successo in concreto un approccio di per sé multi- e trans-disciplinare che però sia privo delle infrastrutture giuridiche, dei meccanismi di *governance* e dei finanziamenti necessari per rendere pienamente operative le sue soluzioni⁴¹.

Anzitutto è la legislazione a costituire «*a powerful means by which countries and regional organizations translate the One Health objectives into concrete, sustainable and enforceable rights, obligations and responsibilities*». Essa «*forms the backbone of appropriate frameworks aimed at preventing the introduction and spread of pests and diseases*»⁴². La disciplina normativa for-

ve» (M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., p. 20).

⁴¹ M.F. RILEY, *One Health Pandemic Prevention*, cit., p. 202 ss.

⁴² FAO, *One Health Legislation: Contributing to pandemic prevention through law*, 2020, in <https://doi.org/10.4060/ca9729en>.