

One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*

Giada Ragone**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Origini e definizioni del concetto di *One Health*. – 3. *One Health* e antropocentrismo: una convivenza possibile? – 4. *One Health* e Costituzione italiana all'indomani della l. cost. n. 1/2022. – 4.1 L'applicazione di *One Health* alla prova del riparto di competenze tra Stato e Regioni. – 5. L'ingresso di *One Health* nell'ordinamento italiano: dai piani programmatici alla legge ordinaria. – 5.1 L'istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici. – 6. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT:

Il presente contributo, svolte alcune riflessioni introduttive sulle origini del paradigma *One Health* e sui suoi punti di contatto con il principio dello Sviluppo Sostenibile e con la teoria della *Earth Jurisprudence*, intende anzitutto valutare se la sua implementazione richieda necessariamente una virata del sistema costituzionale in senso eco-centrico, ovvero se sia compatibile con l'impostazione antropocentrica della Costituzione. In secondo luogo, si rifletterà sui possibili ostacoli all'approccio *One Health* discendenti dal riparto di competenze Stato-Regioni nelle materie di rilievo per l'applicazione del paradigma a livello nazionale. In altre parole ci si chiede se il fatto che più livelli di governo intervengano a diverso titolo nella salvaguardia di beni come salute e ambiente possa rivelarsi d'intralcio alla ricerca di approcci integrati e multidisciplinari, oppure se tale obiettivo pos-

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. L'articolo è stato proposto dall'Autrice in risposta alla *call for papers* intitolata "One World, One Health...Which Law? Dimensioni e implicazioni giuridiche di un paradigma di tutela integrata della salute umana, animale e ambientale".

** Ricercatrice (t.d.B) di Diritto costituzionale nell'Università di Milano, giada.ragone@unimi.it.

sa essere raggiunto attraverso l'istituzione di opportune sedi di coordinamento tra Stato e Regioni, oltre che tra diverse competenze settoriali. A tal proposito si valuteranno i profili problematici dell'istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici che concorre al perseguimento di obiettivi di prevenzione primaria mediante l'applicazione dell'approccio integrato *One Health*.

This paper, after some introductory remarks on the origins of the One Health paradigm and its points of contact both with the principle of Sustainable Development and the theory of Earth Jurisprudence, intends first to consider whether its implementation necessarily requires a turn of the constitutional system in an eco-centric direction. Second, the paper reflects on possible obstacles to the One Health descending from the allocation of competences between State and Regions on matters of relevance to the application of the paradigm. For the purpose of the proposed analysis, we will assess the problematic profiles of the establishment of the National System for Health Prevention from Environmental and Climate Risks, which concurs the pursuit of primary prevention goals through the application of the One Health integrated approach.

1. Introduzione

Il paradigma *One Health*, emerso in ambito scientifico quale modello di tutela integrata e multidisciplinare della salute umana, ambientale e animale, è divenuto in tempi recenti oggetto di studio e di riflessione da parte della dottrina giuridica internazionale¹. Ciò discende, anzitutto, dalla circostanza che si tratta di approccio applicabile anche «alla progettazione e all'attuazione di programmi, politiche, legislazione [...] per ottenere migliori risultati di salute pubblica»². Inoltre, l'interesse dei giuristi è giustificato dal fatto che il ruolo della legislazione è cruciale per l'implementazione del paradigma stesso: come dichiarato dalla FAO nel 2020, «[l]a legislazione è un mezzo potente con cui i Paesi e le organizzazioni regionali traducono gli obiettivi di *One Health* in diritti, obblighi e responsabilità concrete, sostenibili e applicabili»³.

Tra i diversi ambiti in cui è particolarmente auspicabile che l'approccio in questione trovi realizzazione vi sono la sicurezza alimentare, la lotta alla resistenza agli antibiotici e al

¹ Tra i contributi più rilevanti: A. PETERS, *COVID-19 As a Catalyst for the (Re-)Constitutionalisation of International Law: One Health – One Welfare*, in M.M. MBENGUE, J. D'ASPROMONT (a cura di), *Crisis Narratives in International Law*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2022, pp. 85 ss.; M.F. RILEY, *One Health Pandemic Prevention and Mitigation: The Role of FDA*, in *Food and Drug Law Journal*, 2021, n. 2, pp. 200 ss.; L. WETTLAUFER, 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*, Oxford/Boston, CAB International, 2021 (II ed.). Come riporta D. GRECO, *L'Organizzazione mondiale della sanità davanti alla pandemia di COVID-19. La governance delle emergenze sanitarie internazionali*, Firenze, 2022, p. 156-157, tra gli studiosi di diritto internazionale si discute persino dell'opportunità di concludere un nuovo trattato internazionale sulle pandemie in ottemperanza al principio *One Health*.

² Cfr. <https://www.who.int/europe/initiatives/one-health>.

³ FAO, *One Health legislation: Contributing to pandemic prevention through law*, Roma, 2020. Disponibile qui: <https://doi.org/10.4060/ca9729en>.

cambiamento climatico, nonché il controllo delle zoonosi, infezioni o malattie che possono essere trasmesse dagli animali agli esseri umani. A quest'ultimo riguardo, non può non rilevarsi come la circostanza che la pandemia da Covid-19 sia scaturita da una zoonosi abbia fortemente contribuito a dare nuova visibilità al “*so-far underdeveloped One Health approach*”⁴.

All'interno dell'ordinamento italiano, ad esempio, il tema ha iniziato ad assumere rilievo a partire dal 2020: oltre alla presentazione di vari d.d.l. in materia di prevenzione veterinaria ispirati allo *One Health*⁵ e alla comparsa di riferimenti a tal concetto nel Piano Nazionale di Prevenzione 2020-2025 e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁶, a giugno 2022 è stato convertito in legge il d.l. n. 36/2022 (c.d. d.l. PNRR2) che, *inter alia*, istituisce il Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici che concorre al perseguimento di obiettivi di prevenzione primaria «mediante l'applicazione dell'approccio integrato “one-health”»⁷.

Il presente contributo, svolte alcune riflessioni introduttive sulle origini del paradigma e sui suoi punti di contatto con il principio dello Sviluppo Sostenibile e con la teoria della *Earth Jurisprudence*, intende anzitutto valutare se la sua realizzazione richieda necessariamente una virata – più decisa rispetto a quanto operato dalla l. cost. 11 febbraio 2022 n. 1 – del sistema costituzionale in senso eco-centrico, ovvero se sia compatibile con l'impostazione antropocentrica della Costituzione.

In secondo luogo, si rifletterà sui possibili ostacoli all'approccio *One Health* discendenti dal riparto di competenze Stato-Regioni nelle materie di rilievo per l'applicazione del paradigma. In altre parole ci si chiede se il fatto che più livelli di governo intervengano a diverso titolo nella salvaguardia di beni come salute e ambiente possa rivelarsi d'intralcio alla ricerca di approcci integrati e multidisciplinari, oppure se tale obiettivo possa essere raggiunto attraverso l'istituzione di opportune sedi di coordinamento tra Stato e Regioni, oltre che tra diverse competenze settoriali.

2. Origini e definizioni del concetto di *One Health*

Come già accennato, a seguito della pandemia da Covid-19, constatato il devastante impatto che le zoonosi possono avere sulla salute pubblica dell'intero pianeta, molti studiosi di *global health* hanno posto l'accento sulla necessità di adottare strategie e politiche di

⁴ A. PETERS, *COVID-19 As a Catalyst for the (Re-)Constitutionalisation of International Law: One Health – One Welfare*, cit., p. 86. Secondo l'Autrice, «*Covid-19 compels us to recognise the idea of One Health as a full-fledged principle of international law, to adapt it to the current needs, and to operationalise and implement it fully*» (p. 92).

⁵ Si vedano i ddl S-1891 e S- 2641.

⁶ V. M6C1, di cui si dirà *infra*.

⁷ Art. 27 comma 2 del d.l. n. 36/2022, convertito con l. n. 79/2022.

tutela della salute ispirate al concetto di *One Health*⁸. Quest'ultimo, nel 2021, è stato definito dall'Alleanza tripartita OMS, FAO e OIE come «un approccio integrato e unificante che mira a bilanciare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi. Riconosce che la salute degli esseri umani, degli animali domestici e selvatici, delle piante e dell'ambiente in generale (compresi gli ecosistemi) è strettamente legata e interdipendente»⁹.

Non si tratta, tuttavia, di un'assoluta novità introdotta dalla pandemia del 2020: il conio del termine *One Health* è fatto risalire al 2003, quando all'indomani dell'epidemia di Sars, William B. Karesh affermò che la salute globale va perseguita attraverso un approccio ampio, «based on the understanding that there is only one world – and only one health»¹⁰. L'anno successivo la *Wildlife Conservation Society* pubblicò un elenco di 12 raccomandazioni, i c.d. *Manhattan Principles*¹¹, considerati il manifesto scientifico del concetto “*One Health, One World*”. Tali principi costituiscono il frutto della riflessione di un gruppo di esperti di salute umana e animale riunitisi per un simposio alla Rockefeller University di New York e sono orientati alla promozione di un approccio internazionale e multidisciplinare alla tutela della salute, che si fonda sul riconoscimento delle interconnessioni tra medicina umana e animale. L'idea che queste due discipline siano strettamente connesse e come tali vadano trattate è, del resto, assai risalente. Tra i padri di questa visione vi sono luminari come Rudolf Virchow, che nel XIX secolo scoprì le zoonosi, o Calvin Schwabe, capostipite della epidemiologia veterinaria, che inventò il termine *One Medicine* proprio per sottolineare come non vi sia soluzione di continuità tra medicina umana e veterinaria¹².

Sintetizzando, dietro al termine *One Health*, sovente affiancato e sovrapposto a paradigmi affini quali *Eco Health* e *Planetary Health*¹³ (i quali invero muovono da diverse imposta-

⁸ Non a caso la *European Public Health Week* del 2021 è stata dedicata al tema “*All for One-Health*”: https://eupha.org/all_for_one_health

⁹ 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>.

¹⁰ W.B. KARESH, R.A. COOK, *The Human-Animal Link*, in *Foreign Affairs*, n. 4/2005, p. 50. Secondo l'Autore, questo ampio approccio deve muovere dalla consapevolezza che «*Global health will not be achieved without a shift from the expert-controlled, top-down paradigm that still dominates both science and medicine*» [to] «*a broader more democratic approach*» (p. 50). In questa accezione il concetto di *One Health* appare non distante da ideali propri della democrazia deliberativa. Il che sembra emergere anche dalle righe del PNP 2020-2025, ove si dichiara essere in linea con *One Health* la necessità di porre in essere «una programmazione multistakeholder, condivisa e partecipata, con il coinvolgimento attivo delle comunità nei processi decisionali» (p. 3).

¹¹ I principi di Manhattan sono consultabili al sito: <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx>.

¹² Cfr. J. ZINSSTAG, D. WALTNER-TOEWS, M. TANNER, *Why One Health?*, 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*, Oxford/Boston, CAB International, 2021 (II ed.), p. 15.

¹³ Se si prende ad esempio il Piano Nazionale di Prevenzione italiano 2020-2025 e l'art. 27 del decreto legge n. 36/2002 – di cui si dirà *infra* –, si parla di *Planetary Health* come di una declinazione evoluta di *One Health*.

zioni valoriali e teorie della scienza¹⁴), vive l'idea che esista “un'unica salute” che riguarda tutti gli esseri che vivono in “un unico mondo” e che deve essere preservata per il tramite di meccanismi di *governance* intersettoriali, a livello globale, internazionale e statale¹⁵.

3. One Health e antropocentrismo: una convivenza possibile?

Nel documento del 2021 con cui OMS, FAO e OIE hanno proposto la propria definizione congiunta di *One Health* si fa riferimento alla capacità dell'approccio in questione di contribuire allo sviluppo sostenibile¹⁶. Tuttavia la ricostruzione dei rapporti tra *Sustainable Development* e *One Health* è oggetto di letture divergenti.

Secondo taluni¹⁷, l'applicazione del paradigma *One Health* rappresenta un importante strumento per il rafforzamento dei sistemi sanitari, così come incoraggiato dall'Agenda ONU 2030 e, reciprocamente, l'attuazione di alcuni dei 17 SDGs¹⁸ delle Nazioni Unite, richiedendo di lavorare in modo coordinato sulla salute umana, animale e ambientale, risulterebbe in piena armonia con *One Health*¹⁹.

Secondo altre ricostruzioni – tuttavia – i valori alla base di *One Health* sarebbero maggiormente *Earth-centered* 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*»²⁰. 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, possono indurre a

¹⁴ Cfr. H. LERNER, C. BERG, *A Comparison of Three Holistic Approaches to Health: One Health, EcoHealth, and Planetary Health*, in *Frontiers in Veterinary Science*, 2017, n. 4, pp. 1 ss.

¹⁵ «*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*, n. 4/2014, p. 86).

¹⁶ «*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*». V. Joint Tripartite (FAO, OIE, WHO) and UNEP Statement – Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of “One Health”, cit., p. 1.

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 In particolare SDG 3 (“Garantire vite sane e promuovere il benessere per tutti a tutte le età”) e SDG 15 (“Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, combattere la desertificazione, arrestare e invertire il degrado del territorio e arrestare la perdita di biodiversità”).

¹⁹ In questo senso cfr. FAO, *One Health legislation: Contributing to pandemic prevention through law*, cit. 1.

²⁰ N. RÜHS, A. JONES, *The Implementation of Earth Jurisprudence through Substantive Constitutional Rights of Nature*, in *Sustainability*, n. 8/2016, p. 1.

ritenere che la traduzione sul piano giuridico del concetto di *One Health* non possa che ancorarsi 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'uomo²¹. Da tale visione discende la necessità di riconoscere (anche all'interno delle Costituzioni nazionali) la natura e gli animali quali soggetti di diritti²². Come è noto, applicazioni significative di simili impostazioni eco-centriche sono riscontrabili nel contesto del c.d. costituzionalismo andino²³. 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 alle costituzioni europee dell'immediato secondo dopoguerra e – per quel che qui più rileva – a quella italiana ove, non solo si è assai distanti dalla possibilità di riconoscere che elementi della natura possano essere considerati quali titolari di diritti²⁴, ma più in generale è solo in tempi relativamente recenti che le tematiche ambientali sono diventate oggetto di specifica considerazione²⁵. Ciò non di meno, si è della convinzione che sia possibile 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 *One Health*.

Anche tra i più convinti promotori dell'approccio in questione 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

²¹ Così P. BURDON, *A Theory of Earth Jurisprudence*, in *Australian Journal of Legal Philosophy*, n. 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 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).

²² Cfr. N. RÜHS, A. JONES, *The Implementation of Earth Jurisprudence through Substantive Constitutional Rights of Nature*, *op. cit.*, p. 1 ss.; P. BURDON, *A Theory of Earth Jurisprudence*, *op. cit.*, p. 31 e 51.

²³ A riguardo cfr. *ex multis* B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2016, p. 62 ss.

²⁴ 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.

²⁵ 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. Con riguardo specifico al principio di precauzione cfr. G. RAGONE, *Il principio di precauzione nella prospettiva del giudice costituzionale*, in *Biolaw Journal – Special Issue "Biodiritto e Costituzione"* n. 2/2019, pp. 163 ss.

*animals and human»*²⁶. 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 di alcuni diritti sociali, *in primis* del diritto alla salute, che sono al centro delle Costituzioni antropocentriche del secondo dopoguerra. Non v'è dubbio, infatti, che la salute umana non può essere adeguatamente tutelata senza che vi sia attenzione a preservare la salubrità dell'ambiente, la salute animale e l'integrità degli ecosistemi²⁷.

Se, viceversa, si considerasse l'impostazione *One Health* incompatibile con ordinamenti antropocentrici o almeno non pienamente eco-centrici, difficilmente potrebbe giustificarsi la sua comparsa all'interno di fonti normative di rango primario e secondario dell'ordinamento italiano, come ha invece iniziato ad accadere.

4. *One Health* e Costituzione italiana, all'indomani della l. cost. n. 1/2022

A seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, tutti gli elementi della triade al cuore di *One Health* trovano espresso richiamo nella Costituzione italiana: tutela della salute umana, degli animali e dell'ambiente.

Quanto alla tutela della salute degli individui, è noto come essa costituisca diritto fondamentale ai sensi dell'art. 32 Cost. sin dall'entrata in vigore della Carta repubblicana del 1948. Per ciò che concerne, invece, la tutela dell'ambiente e degli animali, la loro esplicita menzione in Costituzione si deve alle modifiche all'articolo 9, comma terzo, Cost., per l'appunto introdotte dal legislatore costituzionale all'inizio del 2022.

²⁶ 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*, Oxford/Boston, CAB International, 2015 (I ed.), p. 35.

²⁷ 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 *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 1/2018, pp. 11 ss. Da ultimo, l'attuale Presidente del CNR – Maria Chiara Carrozza –, intervenendo al convegno "Biolaw Days 2022" organizzato il 30 settembre 2022 presso l'Università di Trento, ha affermato a chiare lettere che la perdita di biodiversità ha una relazione scientificamente provata con il danno per l'ambiente e per le persone ed ha, pertanto, sottolineato l'importanza dell'affermazione del concetto di *One Health*. L'intervento completo è disponibile qui: <https://www.biodiritto.org/Attivita/Eventi/Calendario/BioLaw-Days-2022-I-20-anni-del-Progetto-BioDiritto>.

Attualmente la disposizione citata 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 interessato 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.

Sebbene si concordi con l'opinione secondo cui il tenore letterale della riforma del 2022 non sia «in grado di affermare una nuova visione eco-centrica nella Costituzione»²⁹, né potrebbe farlo dal momento che la centralità dell'essere umano è insita nel principio personalista sancito dalla Costituzione medesima³⁰, le innovazioni introdotte non sono di poco momento, seppur con alcuni distinguo.

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 costituzionale³¹, emergente dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost.³². Di più: è stato in diverse occasioni affermato sia in letteratura sia nella giurisprudenza della Cassazione³³ e della Corte costituzionale³⁴ l'esistenza di un vero e proprio diritto all'ambiente salubre³⁵.

Ciò non vale a sminuire la portata della riforma del 2022³⁶, alla quale si riconosce l'indubbio merito di aver dato «espreso rilievo all'ambiente sia nel perimetro dei principi

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.

²⁹ M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., p. 11.

³⁰ In questo senso, *ex multis*, B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, p. 343. Più recentemente, M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., p. 11; R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021.

³¹ Già le sent. cost. nn. 617 e 641/1987, del resto, parlavano della tutela dell'ambiente come di un «valore assoluto e primario».

³² V. *ex multis* M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 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.

³³ La Suprema Corte ha sviluppato una propria giurisprudenza in tema già a partire dagli anni '70. Si veda la storica sent. Sezioni Unite Cass. Civ. n. 5172 del 1979.

³⁴ La sent. cost. 85/2013, in particolare, afferma che tale diritto costituisca una derivazione dell'art. 32 Cost.

³⁵ Sul punto cfr. B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, op. cit., 17 ss.

³⁶ 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 *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, pp. 15 ss.), giungendo anche 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).

fondamentali, sia in seno alla c.d. Costituzione economica³⁷, ma certo rivela come già in precedenza si fosse diffusa una solida cultura costituzionale della tutela ambientale³⁸. 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 creature³⁹ ovvero per una tutela integrata tra la loro salute, quella umana e quella ambientale. A tal riguardo, 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”⁴⁰.

Se per un verso, la menzione della tutela degli animali e la constatazione, letta in filigrana, che dalla preservazione di ambiente, biodiversità ed ecosistemi possano trarre vantaggio gli esseri umani (almeno quelli delle future generazioni)⁴¹, 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 alcune caratteristiche che rendono impervia una piena implementazione del paradigma.

4.1. L'applicazione di *One Health* alla prova del riparto di competenze tra Stato e Regioni

L'idea di “un'unica salute” non richiede solo di tutelare sia uomini sia animali sia ambiente, ma di farlo in maniera integrata; il che reclama meccanismi di coordinamento intersettoriali a livello statale e regionale di non banale realizzazione in uno stato a forma regionale come il nostro.

Un primo aspetto problematico concerne la varia collocazione delle materie “tutela della salute”, “tutela dell'ambiente” e “tutela degli animali” all'interno del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Notoriamente, l'art. 117 Cost. attribuisce la prima alla competenza legislativa concorrente (anche se spetta solo allo Stato la determinazione dei LEA), mentre la seconda spetta alla competenza esclusiva statale. Quanto da ultimo alla tutela degli

³⁷ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, op. 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.

³⁸ Una cultura di fondo che ha fatto da terreno fertile alla promulgazione già nei primi anni 2000 del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), come ben emerge in B. CARAVITA DI TORITTO, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, cit.

³⁹ 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”*, op. cit., p. 21-22).

⁴⁰ Così art. 9, comma 3 Cost. Come nota F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, op. cit., p. 18: «decretando l'ingresso in Costituzione dell'interesse delle generazioni future [...] l'art. 9 indubbiamente fa anche riferimento allo sviluppo sostenibile».

⁴¹ Per l'ampio dibattito sui doveri intergenerazionali si rimanda *ex multissimis* ai recenti contributi di L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, op. cit., pp. 32 ss. e G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022.

animali, si è visto che il nuovo art. 9 Cost. fa riferimento alla legge statale quanto alla determinazione dei modi e delle forme necessarie alla sua attuazione. 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 legislative»⁴².

Prescindendo da complesse valutazioni su quali siano i livelli decisionali più opportuni ad occuparsi delle materie in questione e non sottovalutando come la storica conflittualità tra Stato e Regioni si sia, oggi, accentuata al punto «che da più parti si è giunti a mettere in dubbio (...) l'opportunità stessa di mantenere in capo agli enti regionali funzioni, soprattutto in materia sanitaria, ad essi spettanti in base all'art. 117 della Costituzione»⁴³, non vi sono in ogni caso dubbi che – per raggiungere i più alti livelli possibili di tutela della salute pubblica – Stato e Regioni debbano trovare forme di collaborazione che superino le formali reciproche attribuzioni di competenze. Si conviene, infatti, che la diversa allocazione di materie connesse come salute e ambiente potrà «essere produttiva se, in disparte le sinergie tra i due ambiti (compendiate dalla nozione di diritto all'ambiente salubre che, però, è sbilanciato sul lato della salute), consentirà di incrementare il tasso di tutela complessiva offerto dal nostro ordinamento»⁴⁴.

In aggiunta, occorre considerare che gli ambiti legislativi cui potrebbe applicarsi *One Health* sono potenzialmente molteplici: si va dalla sicurezza alimentare, alle politiche e normative in tema di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, alle profilassi sanitarie e così via. Si tratta con tutta evidenza di ambiti coinvolgenti diversi enti, istituzioni e dicasteri. Del resto, come affermato dalla Corte costituzionale nei primi anni 2000, dietro la sola tutela dell'ambiente «sono raccolti e intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato»⁴⁵. Gli aspetti di complessità che si sono menzionati possono ben cogliersi in relazione all'istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici che, ai sensi dell'art. 27 comma 2 del d.l. 36/2022, concorre al perseguimento di obiettivi di prevenzione primaria «mediante l'applicazione dell'approccio integrato 'one-health'». Il caso permette, altresì, di comprendere come il paradigma *One Health* imponga di riflettere non solo sulle competenze legislative e amministrative connesse alla sua concretizzazione

⁴² M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, op. cit., p. 20.

⁴³ L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma Cost.*, Torino, 2021, p. XIII.

⁴⁴ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, op. cit., p. 22. Sulla necessità di uscire da logiche settoriali che impediscono di vedere la connessione tra le questioni oggetto di decisioni da parte di diversi centri decisionali cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decidere per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, Napoli, in corso di pubblicazione.

⁴⁵ Sent. cost. n. 96/2003.

ma altresì su quelle tecnico-scientifiche, indispensabili per la realizzazione di un autentico metodo olistico e multidisciplinare.

5. L'ingresso di *One Health* nell'ordinamento italiano: dai piani programmatici alla legge ordinaria

Nel 2020, ancora nel pieno delle fasi più acute dell'emergenza pandemica, il paradigma *One Health* ha iniziato ad essere richiamato all'interno di piani programmatici e disegni di legge presentati al Parlamento italiano. È il caso del d.d.l. S-1891⁴⁶ recante disposizioni per la valorizzazione e il rafforzamento del sistema di prevenzione, programmazione e controllo nella sanità pubblica veterinaria con particolare riferimento alla sicurezza alimentare, che proponeva di tradurre in misura di politica pubblica l'approccio in parola, considerandolo «precondizione fondamentale a qualsiasi discussione di carattere politico sull'argomento»⁴⁷.

Quasi in contemporanea veniva elaborato e adottato con intesa in Conferenza Stato-Regioni il Piano Nazionale Prevenzione (PNP) 2020-2025, che indica nello *One Health* la bussola per affrontare i rischi potenziali o già esistenti che hanno origine dall'interfaccia tra ambiente-animale-ecosistemi. Proprio allo sviluppo di *One Health* – e di *Planetary Health* che viene definito come «la visione più evoluta dell'approccio *One Health*»⁴⁸ – è dedicata una specifica linea d'azione⁴⁹ del PNP, orientata a sostenere il ruolo della prevenzione primaria sul rischio ambientale delle malattie infettive emergenti e sull'evoluzione delle epidemie. La necessità di considerare le connessioni tra salute e ambiente nell'ambito della prevenzione primaria emerge anche dal testo del di poco successivo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁰. All'interno della Missione 6, dedicata alla salute, il PNRR prevede l'attuazione di una riforma⁵¹ atta a perseguire una nuova strategia sanitaria, sostenuta dalla definizione di un adeguato assetto istituzionale e organizzativo, che consenta al Paese di conseguire standard qualitativi di cura adeguati, in linea con i migliori paesi europei e che consideri, sempre più, il SSN come parte di un più ampio sistema di welfare comunitario. Tale riforma dovrebbe costituire il risultato di due azioni⁵², la seconda delle quali consiste

⁴⁶ Presentato in data 22 luglio 2020, assegnato e mai esaminato.

⁴⁷ Cfr. la relazione introduttiva al d.d.l.

⁴⁸ PNP 2020-2025, p. 22: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2955_allegato.pdf.

⁴⁹ Cfr. Linea 12: Sviluppo dell'approccio *One Health* e *Planetary Health* per la *governance* della prevenzione primaria post COVID-19.

⁵⁰ Definitivamente approvato il 13 luglio 2021.

⁵¹ Riforma 1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e rete nazionale della salute, ambiente e clima.

⁵² La prima azione prevede la definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale e l'identificazione delle strutture a essa deputate da adottarsi entro il 2021 con l'approvazione di uno specifico

nella “definizione entro la metà del 2022, a seguito della presentazione di un disegno di legge alle Camere, di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l’approccio ‘One-Health’”.

Sebbene non in seguito a presentazione di d.d.l. bensì in sede di conversione di d.l.⁵³, esattamente a metà del 2022⁵⁴ le Camere hanno votato per l’istituzione di un Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), individuato quale nuovo assetto istituzionale e organizzativo per sostenere l’applicazione del metodo *One Health* alle politiche e alle strategie messe in atto dal SSN per la prevenzione, il controllo e la cura delle malattie acute e croniche, trasmissibili e non trasmissibili, associate a rischi ambientali e climatici (art. 27, comma 1)⁵⁵.

5.1. L’istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici

Ai sensi dell’art. 27, comma 2, del c.d. decreto legge PNRR2, convertito in l. 79/2022, il SNPS concorre al perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati in particolare alla promozione della salute, alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari associati direttamente e indirettamente a determinanti ambientali e climatici, anche derivanti da cambiamenti socio-economici, interagendo con il Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente (SNPA)⁵⁶ e applicando “l’approccio integrato ‘one-health’ nella sua evoluzione ‘planetary health’”.

Allo stesso modo del PNP 2020-2025, il d.l. considera *Planetary Health* un’evoluzione di *One Health*, sebbene tra i filosofi della scienza si tenda a considerare distintamente i due concetti⁵⁷: il secondo risulta più focalizzato sul rapporto uomo-animale-ambiente, mentre il primo – più vicino all’idea di sviluppo sostenibile incarnata dall’Agenda 2030 – accoglie nella propria sfera d’interesse anche le problematiche socio-economiche e politiche dei sistemi in cui quella relazione si svolge. In questo senso, la considerazione da parte dell’art. 27 del d.l. 36/2022 dei cambiamenti socio-economici per il raggiungimento di obiettivi di salute pubblica giustifica pienamente il riferimento a *Planetary Health*.

decreto ministeriale.

⁵³ Il d.l. 30 aprile 2022 n. 36.

⁵⁴ Cfr. l. 29 giugno 2022 n. 79.

⁵⁵ L’art. 27 è collocato nel Capo III del d.l. rubricato “Misure per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di ambiente, fonti rinnovabili, efficientamento energetico e salute”.

⁵⁶ Istituito con l. 28 giugno 2016, n. 132.

⁵⁷ V. H. LERNER, C. BERG, *A Comparison of Three Holistic Approaches to Health: One Health, Eco Health, and Planetary Health*, cit., *passim*.

Fanno parte del SNPS i Dipartimenti di prevenzione delle ASL, le Regioni e le Province autonome⁵⁸, gli Istituti zooprofilattici sperimentali, l'Istituto superiore di sanità⁵⁹ e il Ministero della salute⁶⁰ (art. 27, comma 4).

La varietà dei soggetti coinvolti, oltre a porre problematiche di coordinamento su cui si tornerà brevemente, giustifica l'ampiezza delle funzioni ad esso attribuite. È compito, infatti, del Sistema: a) identificare e valutare le problematiche sanitarie associate a rischi ambientali e climatici, per contribuire alla definizione e all'implementazione di politiche di prevenzione attraverso l'integrazione con altri settori; b) favorire l'inclusione della salute nei processi decisionali che coinvolgono altri settori; c) concorrere alla definizione e all'implementazione degli atti di programmazione in materia di prevenzione e dei LEA associati a priorità di prevenzione primaria, assicurando la coerenza con le azioni in materia di LEPTA; d) concorrere all'individuazione e allo sviluppo di criteri, metodi e sistemi di monitoraggio integrati, e) assicurare il supporto alle autorità competenti nel settore ambientale per l'implementazione della VIS nell'ambito della VAS, della VIA e dell'AIA; e-*bis*) predisporre una relazione annuale in merito ai campi di intervento, alle prospettive di ricerca e di implementazione delle proprie funzioni e ai possibili interventi normativi, ai fini della sua trasmissione alle Camere da parte del Governo (art. 27, comma 3).

L'estensione dei compiti attribuiti al SNPS risponde alla logica *One Health* di considerare le problematiche legate alla salute in maniera più ampia possibile ma, al contempo, impone meccanismi di cooperazione tra soggetti eterogenei sia a livello orizzontale e sia a livello verticale. Il problema non è sfuggito al Governo che, con riferimento ad entrambe le dimensioni, ha tentato di approntare risposta a questa criticità tramite l'istituzione di nuove sedi di coordinamento.

A livello orizzontale, la sfida principale concerne i rapporti tra SNPS e il previgente SNPA, istituito allo scopo di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica⁶¹. Le modalità d'interazione tra i due sistemi devono essere definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute e del Ministro della transizione ecologica. In ogni caso, per la promozione del coordinamento tra le due strutture, è istituita una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 27, comma 6), composta da un rappresentante di quest'ultima, due rappresentanti del SNPS, due rap-

⁵⁸ Anche con funzioni di coordinamento in rete dei Dipartimenti di prevenzione, tra di loro e con le altre strutture sanitarie e socio-sanitarie, nonché con gli altri enti del territorio di competenza, che concorrono al raggiungimento degli obiettivi del SNPS.

⁵⁹ Con compiti di coordinamento e supporto tecnico-scientifico.

⁶⁰ Con compiti di indirizzo, programmazione, monitoraggio, comunicazione istituzionale, anche mediante l'adozione di apposite direttive.

⁶¹ Cfr. art. 1 l. 28 giugno 2016, n. 132

presentanti designati dal Ministro della transizione ecologica tra i dirigenti del medesimo Ministero e del SNPA, con comprovate competenze nel settore, e un rappresentante delle Regioni e delle Province autonome, designato dalla Conferenza delle Regioni. Il tempo e la prassi diranno se la Cabina di regia⁶² così immaginata si rivelerà luogo idoneo a favorire la miglior sinergia tra i sistemi ovvero se il moltiplicarsi delle sedi decisionali e di coordinamento costituirà motivo di rallentamento nel raggiungimento degli scopi per cui gli stessi sono stati costituiti.

Dubbi analoghi sorgono dalla scelta, operata dal Decreto Ministero della Salute del 9 giugno 2022 attuativo del d.l. PNNR2, di attribuire alle Regioni e Province autonome il compito di istituire: a) un Sistema Regionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SRPS)⁶³, che concorre, a livello regionale, al perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria del SNPS (art. 2, comma 3 lett. a))⁶⁴; b) una *task force* a garanzia dell'intersectorialità, che deve essere costituita coinvolgendo quegli ambiti le cui politiche a vario titolo hanno impatto sulla relazione ambiente-salute-clima nei processi riguardanti le funzioni del SRPS (art. 2, comma 3 lett. c)).

La replica su scala regionale del sistema che il d.l. ha introdotto a livello centrale ben dimostra come l'ambizione insita in *One Health* di trattare in maniera integrata settori attribuiti a differenti livelli di governo costringa ad immaginare assetti istituzionali complessi, la cui capacità di azione coordinata⁶⁵ sarà da verificare all'atto pratico.

Quanto da ultimo alla *task force* garante dell'approccio intersectoriale per l'adozione di politiche incidenti su ambiente-salute-clima, essa incarna massimamente il metodo *One Health* e, contemporaneamente, costituisce una sfida davvero audace. Anzitutto gli ambiti – e di conseguenza le politiche – che a vario titolo impattano sulla triade menzionata sono potenzialmente moltissimi e non sarà facile individuarli in maniera definita *una tantum*; piuttosto sarà necessaria una valutazione caso per caso, politica per politica. In secondo luogo, sarà interessante osservare in che modo saranno individuati i soggetti deputati alla costituzione di questa *task force*. Nel corso della gestione della pandemia si è assistito alla proliferazione delle *task force*, intese quali comitati di esperti costituiti *ad hoc* per offrire consulenze tecnico-scientifiche per la soluzione di problematiche complesse. Se questo

⁶² Sull'opacità del concetto di cabina di regia si rinvia a G. RAGONE, *Una Cabina di regia e il ricorso al «modello progettuale individuale» per la lotta ai disturbi della nutrizione e dell'alimentazione. A proposito della l.r. lombarda 23 febbraio 2021, n. 2*, in *Le Regioni*, n. 6/2021, p. 1541.

⁶³ Ne fanno parte “i Dipartimenti di prevenzione di cui agli articoli 7 e 7-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, tra di loro e con le altre strutture sanitarie e socio-sanitarie, nonché gli altri enti del territorio di competenza, avvalendosi anche degli Istituti zooprofilattici sperimentali”.

⁶⁴ Specifica la disposizione che anche il SRPS agisce “assicurando l'approccio integrato One Health nella sua evoluzione «Planetary Health»”.

⁶⁵ A questo scopo, spetta al Ministero della Salute, di concerto con l'Istituto superiore di sanità, garantire il coordinamento delle strutture regionali del SNPS, avvalendosi, tra l'altro, di una Commissione di coordinamento strategico istituita in seno alla Direzione generale della prevenzione sanitaria (art. 5, comma 1 del Decreto Ministero della Salute del 9 giugno 2022).

“gruppo di lavoro” si ponesse nel solco dell’esperienza dei comitati dell’emergenza Covid, occorrerà riflettere su quali siano le *expertise* e le competenze più adeguate a garantire l’intersectorialità nello svolgimento delle funzioni di competenza del SRPS, nonché le modalità di interazione con preesistenti autorità dotate di competenze affini.

6. Spunti conclusivi

Nel presente contributo si è messo a fuoco quali siano le principali implicazioni sul piano giuridico del paradigma scientifico *One Health*. Come si è provato a dimostrare, la conversione sul piano normativo di questo concetto non reclama necessariamente l’adesione a visioni eco-centriche del diritto poiché la consapevolezza della continuità tra salute umana, animale e ambientale ben si concilia con azioni a tutela della salute pubblica orientate innanzitutto alla protezione della salute degli esseri umani. Di conseguenza, l’approccio della “salute unica” può orientare le politiche (ed è auspicabile che venga preso in considerazione) anche in un ordinamento come quello italiano che, pur recentemente interessato da una riforma costituzionale che ha dato esplicito riconoscimento al valore della tutela ambientale e ha fatto menzione della necessità di tutelare gli animali, è indiscutibilmente antropocentrico.

Pur stanti queste premesse, come il caso del SNPS fa emergere, sarà oggetto di riflessione nel tempo a venire come – in concreto – potrà trovare adeguata traduzione l’intuizione alla base di *One Health*, secondo cui per raggiungere i più alti livelli di salute possibile occorra far dialogare e integrare fra loro ambiti, settori, centri decisionali ed *expertise* di diverso tipo. L’obiettivo è ambizioso e di ardua realizzazione per almeno due ordini di motivi, connessi – in primo luogo – alla limitata capacità politico-istituzionale di inverare in Italia un effettivo regionalismo cooperativo⁶⁶, che abbia per oggetto non solo i rapporti tra Stato e Regioni ma anche la cooperazione tra tutti i livelli di governo implicati nella tutela della salute; in secondo luogo, le difficoltà sono connesse alla generale difficoltà nell’istituzionalizzare dei canali di elaborazione e comunicazione delle valutazioni tecnico-scientifiche strumentali ai processi di decisione politica⁶⁷. Il che rende viepiù difficoltoso realizzare strumenti cooperativi sia di natura verticale sia orizzontale.

Quanto al primo aspetto, è ampiamente riconosciuto⁶⁸ come il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale già a partire

⁶⁶ Cfr. C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent’anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, pp. 42 ss.

⁶⁷ Cf. A. IANNUZZI, *Leggi Science driven e Covid-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *Biolaw Journal*, n. 1/2020, p. 125.

⁶⁸ In questo senso, tra i contributi più recenti, v. C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent’anni dalla Riforma del Titolo V*, cit., p. 42 ss e R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 493 ss.

dagli anni '80⁶⁹, non abbia ancora trovato strumenti attuativi⁷⁰ adeguati a distanza di oltre un ventennio dalla riforma del Titolo V che avrebbe dovuto cambiare radicalmente il volto del regionalismo italiano. Ciò getta non poche ombre sulla possibilità di individuare forme di raccordo procedimentali e/o organizzative tra Stato, Regioni ed eventualmente Enti Locali idonee a perseguire azioni per la tutela della “salute unica” di cittadini, ambiente ed ecosistema nella sua interezza.

Per contro, se è vero che la «leale collaborazione è una prassi, più che un principio»⁷¹, forse proprio la pragmatica ricerca di luoghi di coordinamento tra lo Stato e gli altri enti competenti per l'attuazione di politiche ispirate allo *One Health* può spingere verso la sperimentazione di nuove sedi e forme di invero della leale collaborazione.

Analogamente, la traduzione sul piano normativo e delle policy di un concetto imperniato sulla interdisciplinarietà e sulla collaborazione di diverse expertise come quello di *One Health* può forse fungere da motore per la realizzazione di forme innovative di dialogo tra scienza, diritto e politica. Come l'emergenza pandemica ha mostrato, l'individuazione di opportune sedi di consultazione e di procedure per l'ingresso dei saperi scientifici nei processi di decisione politica solleva problematiche delicate⁷². E, tuttavia, si tratta di questioni ineludibili cui non potrà sottrarsi in futuro nemmeno il dibattito giuridico (appena cominciato) in materia di *One Health*, se si vorrà dare concretezza a tale concetto in tutta la sua sfidante portata.

Bibliografia

- S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008
- C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalisimi.it*, n. 19/2022, pp. 42 ss.
- R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composito*, Padova, Cedam, 1995.
- R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 493 ss.
- P. BURDON, *A Theory of Earth Jurisprudence*, in *Australian Journal of Legal Philosophy*, n. 37/2012, pp. 28 ss.

⁶⁹ Cfr. Sent. cost. n. 64/1987. Sulle origini del principio della leale collaborazione cfr. per tutti R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composito*, Padova, Cedam, 1995 e S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.

⁷⁰ V. ad esempio la mancata costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni.

⁷¹ R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, cit., p. 495.

⁷² Su cui, *ex multis*, cfr. G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2022, pp. 73 ss.

- Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, Mimesis, 2020.
- M. CARDUCCI, *Costituzionalismo e sopravvivenza umana*, in *DirittiComparati.it*, 9 maggio 2014, pp. 1 ss.
- M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.
- 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.
- F. FRACCHIA - P. PANTALONE, *Decidere per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, Napoli, Editoriale Scientifica, in corso di pubblicazione.
- F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, pp. 15 ss.
- P. GIBBS, *The Evolution of One Health: a decade of progress and challenges for the future*, in *Veterinary Record*, n. 4/2014, pp. 85 ss.
- D. GRECO, *L'Organizzazione mondiale della sanità davanti alla pandemia di Covid-19. La governance delle emergenze sanitarie internazionali*, Firenze, Le Monnier Università, 2022.
- A. IANNUZZI, *Leggi Science driven e Covid-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *Biolaw Journal*, n. 1/2020, pp. 119 ss.
- W.B. KARESH, R.A. COOK, *The Human-Animal Link*, in *Foreign Affairs*, n. 4/2005, pp. 38 ss.
- A. L'ASTORINA, C. MANGIA (a cura di), *Scienza, Politica e Società: l'approccio post-normale in teoria e nelle pratiche*, Roma, Cnr Edizioni, 2022
- H. LERNER, C. BERG, *A Comparison of Three Holistic Approaches to Health: One Health, EcoHealth, and Planetary Health*, in *Frontiers in Veterinary Science*, 2017, n. 4, pp. 1 ss.
- G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, Le Mounier, 2022.
- 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, Brill Nijhoff, 2022, pp. 85 ss.
- G. RAGONE, *Una Cabina di regia e il ricorso al «modello progettuale individuale» per la lotta ai disturbi della nutrizione e dell'alimentazione. A proposito della l.r. lombarda 23 febbraio 2021, n. 2*, in *Le Regioni*, n. 6/2021, pp. 1541 ss.
- G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2022, pp. 73 ss.
- M.F. RILEY, *One Health Pandemic Prevention and Mitigation: The Role of FDA*, in *Food and Drug Law Journal*, 2021, n. 2, pp. 200 ss.
- N. RÜHS, A. JONES, *The Implementation of Earth Jurisprudence through Substantive Constitutional Rights of Nature*, in *Sustainability*, 2016, n. 8, p. 1 ss.

- M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un percorso tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 1/2018, pp. 11 ss.
- B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2016, pp. 1 ss.
- 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, pp. 32 ss.
- L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021.
- J. ZINSSTAG, E. SCHELLING, D. WALTNER-TOEWS, M. WHITTAKER, M. TANNER (a cura di), *One health: the theory and practice of integrated health approaches*, Oxford/Boston, CAB International, 2015 (I ed.) e 2021 (II ed.).