

LA TUTELA DELLA SALUTE ANIMALE TRA INTERESSI CONFLIGGENTI E APPROCCIO 'ONE HEALTH'.

Nota a TAR Lombardia Sez. V, 6 dicembre 2024, n. 3707

Micaela Lottini

Abstract: Lo scritto, partendo da una pronuncia del giudice amministrativo, ha lo scopo di porre l'accento sul tema della prospettiva 'one health' e del difficile rapporto tra interessi confliggenti in luce della ormai stabilita rilevanza della tutela del benessere animale.

This paper, based on a ruling by the administrative judge, aims to focus on the 'one health' perspective and the problematic relationship between conflicting interests considering the relevance of the protection of animal welfare.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il contrasto alla PSA e la sentenza del Tar Lombardia. - 3. Un precedente giurisprudenziale: la Sfattoria degli ultimi. - 4. Riflessioni conclusive: tutela del benessere animale e approccio 'one health'.

1. Premessa

Con una recente sentenza il TAR Lombardia¹, in una causa riguardante l'interpretazione della normativa europea e nazionale in materia di contrasto alla peste suina africana (PSA), ha avuto modo di ribadire (seppure indirettamente) ancora una volta l'importanza della tutela del benessere animale nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale², quale interesse meritevole di tutela³ che può essere sacrificato solo a seguito di una valutazione di necessità e proporzionalità⁴ e non immediatamente recessivo rispetto ad altri interessi umani, con particolare riguardo a quelli economici.

Ancora, nell'ambito della pronuncia, viene ad evidenziarsi il complesso intreccio tra le esigenze di tutela della salute umana, tutela della salute animale e tutela degli interessi del

¹ TAR Lombardia, Sez. V, 6 dicembre 2024, n. 3707/2024

² F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Giappichelli, Torino 2005; EAD, *I diritti animali nella prospettiva contemporanea: l'antispesismo giuridico e la soggettività animale*, in L. SCAFFARDI e V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol.2, Roma Tre-press, 2020, p. 829; C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTIGLIONE e L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, in S. RODOTÀ e P. ZATTI (diretto da), *Trattato di biodiritto*, Milano, 2011, p. 281,

³ In questo senso, L. LOMBARDI VALLAURI, *Gli animali in Costituzione*, relazione presentata al Convegno, *Animali in Costituzione: cosa cambia, cosa dovrà cambiare*, 9 marzo 2022 Roma, Senato della Repubblica, in <https://www.lav.it/>.

⁴ Solo a titolo d'esempio, cfr., le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 28 luglio 2016, *Masterrind*, C-469/14, EU:C:2016:609; 16 luglio 2009, *Rubach*, C-344/08, EU:C:2009:482; del 4 settembre 2014, *Sofia Zoo*, C-532/13, EU:C:2014:2140; del 17 marzo 2021, *Association One Voice*, C-900/19, EU:C:2021:211.

‘singolo’ animale, intreccio ancora più rilevante in un sistema giuridico (globale nazionale ed europeo) che ha visto l’evoluzione e l’affermazione del nuovo approccio ‘one health’, basato sui *Manhattan principles - one world, one health*, elaborati in seno alla Conferenza indetta dalla Wildlife Conservation Society nel 2004⁵, che vede un’inscindibile connessione tra la promozione della salute umana, la preservazione dell’ambiente e degli ecosistemi, nonché la salute ed il benessere degli animali; approccio che pone, però, una necessaria riflessione sul rapporto intercorrente fra questi interessi, non sempre (e non necessariamente) in linea fra loro, come emerge chiaramente dalla sentenza del TAR Lombardia.

2. Il contrasto alla PSA e la sentenza del Tar Lombardia

Il TAR è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell’ordinanza del direttore del Dipartimento veterinario e sicurezza degli alimenti di origine animale dell’Agenzia della Tutela della Salute (ATS) di Pavia, che, riscontrato un focolaio di peste suina africana (una malattia virale, non trasmissibile all’uomo, altamente contagiosa, che colpisce i suidi, domestici e selvatici) nel rifugio per animali provenienti da sequestri e da abbandoni gestito da Progetto Cuori Liberi (in provincia di Pavia), ha ordinato il sequestro del presidio e degli animali ivi presenti, il censimento dei capi, nonché l’abbattimento immediato di tutti i suini.

L’ordinanza in questione, acquisiti (dal Ministero della salute, dalla Regione Lombardia e dal Commissario straordinario per il contrasto della PSA) pareri contrari all’applicazione di misure alternative all’abbattimento, è stata portata ad esecuzione attraverso la soppressione dei capi suini ancora in vita; in relazione all’esecuzione dell’ordinanza, viene richiesto dai ricorrenti il risarcimento del danno, sulla base del fatto che il vulnus discenderebbe *ex se* dalla soppressione degli animali, quale «misura tanto irreversibile quanto evitabile, non rispondente al generale principio di precauzione».

Il ricorso è promosso da varie associazioni di tutela degli animali, secondo cui l’ordinanza sarebbe in violazione della rilevante normativa europea e nazionale in tema di controllo ed eradicazione della PSA⁶, che contemplerebbe l’abbattimento quale una delle molteplici forme di contrasto alla diffusione della malattia. Sicché, in base al principio di proporzionalità, l’ATS avrebbe dovuto valutare opzioni ‘meno cruento’, come l’isolamento dei capi, lo svolgimento di test sulla contrazione dell’infezione e la vaccinazione d’urgenza.

Ancora, secondo le ricorrenti, l’ordinanza impugnata sarebbe in violazione dell’art. 13 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e dell’art. 9 della Costituzione, che individuano la tutela degli animali tra i criteri direttivi delle politiche dell’UE e tra i principi supremi dell’ordinamento italiano; conseguentemente, l’amministrazione avrebbe dovuto valutare la possibilità di non procedere all’abbattimento immediato, tenuto conto anche che i suini del rifugio dovrebbero essere considerati ‘di elevato valore culturale o educativo’, in quanto salvati da sequestri e abbandoni e, quindi, oggetto di particolare tutela.

⁵ Per maggiori informazioni, cfr., il sito, <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx>.

⁶ Regolamento 2016/429/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, *relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale* («normativa in materia di sanità animale»), GLUE L 84/1 del 31.3.2016; Regolamento delegato (UE) 2020/687 della Commissione, del 17 dicembre 2019, *che integra il regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme relative alla prevenzione e al controllo di determinate malattie elencate*, GU L 174 del 3.6.2020; d.lgs. 5 agosto 2022, n. 136, *Attuazione dell’articolo 14, comma 2, lettere a), b), e), f), h), i), l), n), o) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53 per adeguare e raccordare la normativa nazionale in materia di prevenzione e controllo delle malattie animali che sono trasmissibili agli animali o all’uomo, alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016*.

Secondo le amministrazioni resistenti, non vi sarebbero state alternative all'abbattimento, sia perché la normativa europea di disciplina della materia impone di procedere all'abbattimento immediato di tutti gli animali detenuti nello stabilimento dove si è manifestato un focolaio di PSA, sia in ragione della velocità di diffusione del virus e della morte di molti animali nelle more della procedura di eutanasia.

Le domande di annullamento vengono dichiarate improcedibili dal TAR, dato l'intervenuto decesso dei suini e la conseguente assenza di un concreto vantaggio dalla caducazione degli atti che hanno disposto la soppressione dei capi.

Secondo i giudici, sarebbe rimasto invece un interesse al ristoro degli eventuali danni provocati dall'esecuzione della misura amministrativa; ad ogni modo, concludono che nel caso in esame, la domanda risarcitoria va respinta, in ragione della mancata dimostrazione del danno patito dalle ricorrenti.

Infatti, si ricorda come, nel nostro ordinamento, non è risarcibile «il cd. danno *in re ipsa*, ovvero il danno coincidente con la lesione giuridica dell'interesse meritevole di tutela fatto valere, poiché (...) il legislatore (...) richiede il riscontro (...) di un pregiudizio materiale discendente dalla lesione giuridica e concretamente ristorabile in via specifica o per equivalente». Le ricorrenti invece non indicano nello specifico dei pregiudizi effettivamente patiti, ma affermano la natura *in re ipsa* del danno sulla base della rilevanza giuridica dell'interesse collegato alla loro azione, ossia la salvaguardia del benessere animale.

Ancora, secondo i giudici, la domanda risarcitoria è infondata anche con riferimento al criterio dell'ingiustizia del danno, questo data la legittimità dell'operato delle amministrazioni coinvolte, *in primis* dell'ATS di Pavia, che ha ordinato l'abbattimento dei suini.

Infatti, la disciplina europea del controllo e dell'eradicazione della PSA è contenuta nel Regolamento 2016/429/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante la normativa in materia di sanità animale⁷, nonché nel Regolamento della Commissione europea 2020/687/UE, che integra il regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme relative alla prevenzione e al controllo di determinate malattie elencate⁸.

Ancora, la PSA, in base al Regolamento 2018/1882/UE⁹ della Commissione, è considerata una 'malattia di categoria A', ossia «una malattia che non si manifesta normalmente nell'Unione e che richiede l'adozione immediata di specifiche misure». Previste nello specifico dal Regolamento 2016/429/UE.

In Italia, la disciplina è dettata dal d.l. 17 febbraio 2022, n. 9, recante misure urgenti per arrestare la diffusione della peste suina africana (PSA), convertito con la legge 7 aprile 2022, n.29 che prevede l'adozione di piani regionali (o delle province autonome) relativi a interventi urgenti per la gestione, il controllo e l'eradicazione della malattia nei suini da

⁷ Regolamento 2016/429/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale («normativa in materia di sanità animale»), cit.

⁸ Regolamento della Commissione europea 2020/687/UE, che integra il regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme relative alla prevenzione e al controllo di determinate malattie elencate, cit.

⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1882 della Commissione, del 3 dicembre 2018, relativo all'applicazione di determinate norme di prevenzione e controllo delle malattie alle categorie di malattie elencate e che stabilisce un elenco di specie e gruppi di specie che comportano un notevole rischio di diffusione di tali malattie elencate, C/2018/7920 GU L 308 del 4.12.2018, art. 1, par. 1, n. 1.

allevamento e nei cinghiali; inoltre, definisce le procedure e le competenze per l'attuazione dei piani, demandando ad un decreto ministeriale la definizione dei parametri tecnici di biosicurezza per gli allevamenti suinicoli.

L'art. 9, par. 1, lett. a), del Regolamento 2016/429/UE prevede che ove si presenti una malattia di classe A, debbano essere adottate specifiche misure di controllo (individuate dagli articoli da 53 a 71 dello stesso Regolamento). Tra le misure di controllo, l'art. 61 contempla una serie di interventi delle autorità competenti, tra cui: restrizioni sui movimenti delle persone, degli animali o dei prodotti che potrebbero essere contaminati; così come l'abbattimento ed eliminazione degli animali interessati; nonché la vaccinazione o la somministrazione di farmaci, ed ancora l'isolamento, la quarantena e tutti gli interventi di biosicurezza necessari, ecc.

Sulla base di questa norma, le ricorrenti sostengono che le autorità competenti hanno un margine di apprezzamento sulle misure di contrasto alla PSA, e che abbattimento è, in realtà, previsto nell'elenco insieme ad altre misure; inoltre ricordano come, secondo il par. 2 dell'art. 61, l'autorità competente nella scelta delle misure di controllo deve tenere conto di una serie di criteri quali ad esempio, il profilo della malattia, il tipo di produzione, ecc.

Ad ogni modo, il Regolamento 2016/429/UE è integrato dal Regolamento esecutivo 2020/687/UE, che specifica le azioni da intraprendere da parte dell'autorità competente a seguito della conferma ufficiale «*di un focolaio di una malattia di categoria A in uno stabilimento*» (artt. 11 e 12); in particolare, prevede l'abbattimento di tutti gli animali detenuti nello stabilimento colpito; nonché l'adozione di tutte le misure di biosicurezza appropriate e necessarie per evitare ogni possibile diffusione della malattia. Quindi, la soppressione dei capi è imposta quale prima misura da attuare all'interno del presidio in cui si è manifestata la malattia.

Secondo i giudici, l'art. 61 del Regolamento 2016/429/UE delinea in via generale le misure di controllo delle malattie infettive, in relazione ai vari luoghi che possono essere interessati dalla diffusione del virus, mentre l'art. 12 del Regolamento esecutivo 2020/687/UE dispone la soppressione come misura obbligatoria con riguardo allo stabilimento colpito.

È solo negli altri luoghi limitrofi alla sede del focolaio che la soppressione dei capi torna a essere discrezionale, in linea con il combinato disposto degli artt. 21 e 22 del Regolamento 2020/687/UE, previa l'individuazione di una 'zona soggetta a restrizioni' più ampia rispetto allo 'stabilimento colpito'; in questa zona l'amministrazione può discrezionalmente, disporre l'abbattimento preventivo dei capi.

Poiché il rifugio gestito da Progetto Cuori Liberi è uno stabilimento colpito dalla PSA, doverosamente l'ATS di Pavia ha ordinato, l'abbattimento immediato di tutti i suini presenti, senza che questa potesse decidere di adottare azioni differenti.

In effetti, la soppressione degli animali poteva essere evitata solo ai sensi dell'art. 12, par. 4 del Regolamento 2020/687/UE, secondo cui, previa valutazione del rischio l'autorità può rinviare l'abbattimento degli animali a condizione che tali animali siano sottoposti alla vaccinazione di emergenza. Questa deroga non è applicabile al caso di specie data l'indisponibilità di una vaccinazione per la PSA, nonché l'evidente velocità di diffusione della malattia.

Inoltre, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento 2020/687/UE, si prevede la possibilità per l'autorità competente di derogare all'abbattimento immediato degli animali dello

stabilimento colpito, in relazione a specifiche categorie di animali (animali detenuti in uno stabilimento confinato; animali detenuti a fini scientifici o a fini connessi alla conservazione di specie protette o a rischio di estinzione; animali ufficialmente registrati preventivamente come razze rare; e animali di elevato valore genetico, culturale o educativo debitamente motivato) dopo avere eseguito una valutazione del rischio e a date condizioni tecniche.

I giudici negano che la deroga *ex art. 13* possa trovare applicazione (in linea con quanto sostenuto dalle ricorrenti) perché risulta discutibile poter considerare i suini interessati animali di elevato valore culturale o educativo solo in relazione al fatto che lo stabilimento che li ospita persegue il meritevole fine di accudire animali sottratti a sequestri o a condizioni di abbandono; inoltre, quando si è manifestata la malattia, gli animali vivevano promiscuamente, mancando, quindi, un presupposto basilare per l'applicazione dell'art. 13, ossia la netta separazione tra animali sani e malati.

Ancora.

Secondo le ricorrenti, una deroga all'abbattimento preventivo sarebbe stata a garanzia della tutela del benessere degli animali; i giudici non ritengono di potere condividere questa affermazione; infatti, data la virulenza della malattia tutti i suini interessati sono morti a seguito di sofferenze che un abbattimento controllato mediante eutanasia avrebbe potuto evitare.

Conclusivamente, ferma l'improcedibilità delle domande di annullamento, anche la domanda di risarcimento del danno, secondo i giudici, viene rigettata.

3. Un precedente giurisprudenziale relativo al contrasto alla PSA: la Sfattoria degli ultimi

Nella sentenza del TAR Lazio Roma n. 12862/2022, del 10 ottobre 2022, viene impugnato il provvedimento della ASL Roma-1 Dipartimento di prevenzione UOC sanità animale, con cui era stato disposto l'abbattimento dei suidi detenuti in un rifugio per animali in difficoltà (Sfattoria degli ultimi), a fini di controllo e prevenzione dell'epidemia di PSA, pur non essendo stato accertato alcun focolaio nel rifugio che rientrava però nella 'zona soggetta a restrizioni' (ai sensi della rilevante normativa).

I giudici concludono per l'illegittimità dell'ordine di abbattimento, in quanto la ASL avrebbe dovuto previamente valutare la possibilità di riconoscere alla struttura una deroga (all'abbattimento) giustificata dal fatto che la stessa è un 'rifugio per animali in difficoltà' e gli animali ivi custoditi potrebbero essere considerati di 'elevato valore culturale o educativo', ai sensi del succitato art. 13 del Regolamento UE 2020/687¹⁰.

In questo senso, secondo i giudici, poiché non sono forniti, all'interno del Regolamento, indicatori utili ai fini della verifica in concreto della ricorrenza dei predetti concetti di 'valore culturale ed educativo' (...) *«trattandosi di espressioni di carattere generale, suscettibili di diverse interpretazioni, è quindi compito delle autorità sanitarie competenti procedere alla relativa valutazione nella fattispecie concreta»*.

Ad ogni modo, viste le finalità perseguite, si può ragionevolmente ritenere che la Sfattoria svolga un'elevata funzione educativa e culturale, attraverso l'attività di salvataggio e cura di animali in difficoltà e quindi di tutela degli stessi, educando al valore del rispetto per gli animali.

¹⁰ Secondo i giudici, anche se nel nostro ordinamento, non è esplicitamente prevista la possibilità di deroga agli abbattimenti in zona assoggettata a restrizione, ciò non che l'amministrazione competente possa procedere a una valutazione in tal senso e al dovere di applicare tale deroga almeno nel caso in cui vi sia una specifica richiesta in tal senso.

Inoltre, sempre secondo i giudici, pur tenuto conto del fine perseguito attraverso l'abbattimento preventivo in zona soggetta a restrizione (salute pubblica per il rischio di trasmissione della malattia ad animali detenuti non infetti, ad animali selvatici o agli esseri umani) in attuazione del principio di precauzione, nondimeno l'amministrazione è tenuta ad operare un bilanciamento tra il fine perseguito e il mezzo impiegato (la soppressione della vita dell'animale) sulla base del principio di proporzionalità, tenuto conto del caso concreto.

Ad adiuvandum, i giudici richiamano la modifica dell'art. 9 della Costituzione che ha segnato l'introduzione tra i principi fondamentali del nostro ordinamento della tutela degli animali, in linea con l'art. 13 TFUE che riconosce dignità agli animali quali esseri senzienti e non mere 'cose'.

Come appare evidente, questa pronuncia del 2022, a differenza della sentenza del TAR Lombardia, non esclude a priori che gli animali detenuti in un rifugio possano essere qualificati di elevato valore (educativo); il ragionamento parte dalla funzione del rifugio in cui sono detenuti e non della qualificazione dell'animale, sottolineando anche il fatto che trattasi di animali non destinati al consumo alimentare.

È chiara, in questo senso, la prospettiva di estensione di applicazione della deroga e, quindi, della tutela degli animali, forse giustificata dal fatto che, nel caso del 2022, gli animali considerati erano sani e il rifugio non era stato interessato dalla diffusione della malattia, a differenza invece del caso in oggetto in cui lo stabilimento ha visto direttamente un *outbreak* di PSA.

Per un riconoscimento della peculiarità delle strutture 'rifugio', si segnala la proposta di legge A.C. n. 47 Brambilla «*disposizioni per il riconoscimento dei rifugi per animali riscattati*», del 2022, avente lo scopo di individuare una specifica qualificazione giuridica a queste realtà, volta ad evitare la loro equiparazione agli allevamenti (anche dal punto di vista sanitario); questo sulla base del fatto che, da una parte trattasi sempre di animali non destinati al consumo umano e dall'altra che, essendo diverse le condizioni di accudimento, è possibile il rigoroso rispetto di misure di biosicurezza che consentono, peraltro, la prevenzione e il contenimento delle zoonosi. In questa chiave, le misure di contrasto alle malattie potrebbero essere diversificate, tenendo conto delle differenti condizioni di fatto e prescindendo quindi dal valore dell'attività svolta dai rifugi o dalla qualificazione degli animali in essi custoditi.

A questo proposito, giova ricordare che i rifugi hanno ricevuto un primo riconoscimento con il Decreto del Ministero della Salute del 7 marzo 2023 (*Manuale operativo del sistema di Identificazione e registrazione (I&R) degli animali, che attua il d. lgs. del 5 agosto 2022, n.134*). Ad ogni modo, in assenza di una specifica normativa, continuano ad essere disciplinati, per analogia dalle norme (anche sanitarie) riguardanti gli allevamenti. La definizione di rifugio è prevista al par. 2.4, 12 dell'Allegato n. 1 che elenca le varie tipologie di attività previste dal d.lgs. 5 agosto 2022, n. 134. In particolare, l'Allegato prevede i 'rifugi per animali diversi da cani, gatti e furetti', che indica quali stabilimenti «*per il ricovero di animali terrestri selvatici e non, a scopo di riabilitazione o custodia di animali sequestrati, confiscati, rinvenuti sul territorio, autorizzato ai sensi della normativa nazionale e regionale specifica di riferimento*», nell'ambito della regolamentazione dedicata agli allevamenti, alla cui disciplina pertanto, come abbiamo detto, rimangono soggetti.

4. Riflessioni conclusive: tutela del benessere animale e approccio 'one health'

La tutela del benessere animale (di ogni singolo animale) è ormai individuata come principio avente rilevanza giuridica e meritevole di tutela, a seguito di significative novità

normative intervenute a livello europeo e nazionale (anche di ordine costituzionale)¹¹, nonché di un evidente mutato sentire collettivo.

Nell'ambito di questo contesto, come abbiamo visto, la sentenza affronta un tema particolarmente delicato, quello del contenimento delle malattie veterinarie e del rapporto delle eventuali azioni intraprese con il benessere degli animali, la cui considerazione è oggetto della normativa di disciplina del settore, sia nazionale che europea.

Nel caso in oggetto, che si presenta come una situazione limite, in cui tutti gli animali di uno stabilimento hanno sintomi della malattia, ciò nondimeno viene sollevata la questione del rapporto tra benessere del singolo animale e benessere degli animali in generale, ossia tra l'interesse degli animali di una specifica specie al contenimento della diffusione della malattia e l'interesse dell'animale (singolo) alla scelta fra l'attesa da una parte e un abbattimento controllato dall'altra che dovrebbe evitare, peraltro, la morte dovuta al contagio.

In altre parole, dopo avere attentamente valutato la normativa riguardante l'eradicazione della PSA, ed aver concluso che, ove si presentino dei casi in uno specifico stabilimento, il necessario *course of action* prevede l'abbattimento dei capi ancora in vita (data la mancanza di cure efficaci), i giudici si pongono la seguente domanda (su istanza delle parti ricorrenti): è nel migliore interesse degli animali e in linea con il principio di proporzionalità, essere abbattuti (perché malati) con tutte le cautele o affrontare potenzialmente la PSA? Ancora. Nel caso limite di un *outbreak* della malattia in uno stabilimento chiuso, la tutela della salute pubblica, dell'interesse economico degli eventuali allevatori, nonché degli animali ancora sani, risulta in linea con l'interesse degli animali malati?

La risposta a queste domande è, secondo i giudici, che allo stato delle conoscenze mediche e della situazione di fatto l'interesse del singolo animale viene meglio tutelato da un abbattimento controllato che evita la malattia e le relative sofferenze; cosa che risulta in linea con gli altri interessi in gioco e con il principio di proporzionalità.

Queste riflessioni ci portano al cuore di una nuova prospettiva sviluppatasi nel corso degli ultimi due decenni in ambito europeo ed internazionale (e che peraltro caratterizza la rilevante normativa in materia di salute animale), la prospettiva '*one health*'; in base a questo approccio, vi è una inscindibile connessione tra la promozione della salute umana, intesa in senso generale e onnicomprensivo (contrasto alle malattie, ma anche mantenimento della sostenibilità economica e sociale)¹², la preservazione dell'ambiente e degli ecosistemi, nonché la salute ed il benessere degli animali.

In altre parole, la prospettiva '*one health*' «si propone di integrare in un '*sistema organico i valori interdipendenti della salute umana, della salute animale e della salute degli ecosistemi*'¹³».

¹¹ Sul tema cfr., F. RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. Modi e forme di tutela*, Pisa, 2023, p. 13; C. De ANGELIS, *Il letto di Procuste. Note a margine sul diritto degli animali in Costituzione*, *Ibid.*, p. 35; C. CUPELLI, *La salvaguardia degli animali in Costituzione: le ricadute sul sistema penale della legge costituzionale n. 1 del 2022*, *Ibid.*, p. 61.

¹² Per delle riflessioni sul tema cfr., C. COLLICELLI, *One health: salute e sanità alla luce della pandemia*, in F. APERIO BELLA (a cura di) e A. COIANTE (coordinato da), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli, 2022, p. 71.

¹³ M. MONTEDURO, *Le sfide metodologiche per la ricerca giuridica sul One. Health approach: due casi concreti. Il progetto FISIR 2020 e la proposta del CIDCE di una convenzione internazionale sulle pandemie*, in F. APERIO BELLA (a cura di) e A. COIANTE (coordinato da), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli, 2022, p. 99.

In questa chiave, al Considerando n. 2 del Regolamento 2016/429/UE, esplicitamente, si chiarisce che: «*come dimostrato dalle recenti esperienze, le malattie animali trasmissibili possono avere un impatto significativo anche sulla sanità pubblica e sulla sicurezza alimentare*». Al Considerando n. 1 viene ancora evidenziato come: «*l'impatto delle malattie animali trasmissibili e delle misure necessarie a combatterle può essere devastante per i singoli animali, le popolazioni animali, i detentori di animali e l'economia*».

Naturalmente, questa è la prospettiva giuridico/economico/politica 'one health' che come approccio integrato e di promozione della comunicazione tra diverse discipline, deve necessariamente dialogare con la prospettiva medico/scientifica¹⁴.

Nell'ambito di questo contesto, con riguardo, in particolare alla tutela degli animali, e più specificamente alla loro salute, nella sentenza sopraindicata viene sollevata una tematica di importante valore giuridico/culturale, ossia la necessità di dare considerazione agli animali e al loro benessere quali singoli 'individui', non solo quindi come (secondo le parole del Regolamento) 'popolazione animale' ovvero in relazione alle esigenze umane ed in una prospettiva antropocentrica (es. gli animali allevati senza uso di antibiotici, ed in buone condizioni rappresentano una migliore fonte di cibo).

In altre parole, le esigenze di tutela della 'salute animale' possono essere approcciate da punti vista differenti e non sempre in linea fra loro. In effetti, tutta l'evoluzione della tutela giuridica degli animali si fonda su questa differenziazione, ossia gli animali visti da una prospettiva antropocentrica e gli animali che acquisiscono interessi 'individuali'¹⁵.

Su questa linea, peraltro, si pone l'art. 13 TFUE che, come è noto, pone l'accento sull'animale, *per se*, come essere senziente, quale titolare di interessi propri, imponendo quindi valutazioni di ordine giuridico, economico e morale.

Questo tipo di valutazioni, anche alla luce della prospettiva 'one health', sono di enorme complessità, perché se è vero che la salute umana (intesa come detto in senso estensivo) ed animale sono in linea di principio connesse, è però evidente che, in alcuni casi, possono andare di pari passo, in altri invece entrano in conflitto; come ancora può non coincidere l'interesse del singolo animale con quello della categoria di animali interessati.

E' evidente, come il bilanciamento tra questi interessi (che peraltro coinvolgono questioni di ordine non solo giuridico/morale, ma anche medico/veterinario) ed in particolare la considerazione dell'interesse del singolo animale devono avvenire sulla base del principio di proporzionalità¹⁶, nella consapevolezza che ormai, per costante giurisprudenza nazionale¹⁷

¹⁴ La Maggiore letteratura in argomento è, infatti, di ordine scientifico; cfr., in argomento, R. M. ATLAS e S. MALOY, *One Health: people, animals, and the environment*, Washington, 2014.

¹⁵ Cfr., inter alia, F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino 2005; C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTIGLIONE e L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, in S. RODOTÀ e P. ZATTI (diretto da), *TRATTATO DI BIODIRITTO*, Milano, 2011, p. 281; G. SPOTO, *Il dibattito sulla soggettività giuridica degli animali e il sistema delle tutele*, in *Cultura e diritti*, 1/2, 2018, p. 61.

¹⁶ Sul principio di proporzionalità, cfr., inter alia, D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, 6, p. 907.

¹⁷ A questo proposito, giova ricordare come, un'ordinanza, della Sezione III del Consiglio di Stato, n. 6625/2021 del 9 dicembre 2021. Nell'ambito della causa considerata, veniva richiesto l'annullamento dei provvedimenti mediante i quali l'amministrazione competente aveva ordinato l'abbattimento di alcuni capi bufalini, al fine di tutelare l'interesse pubblico al contenimento del contagio e all'eradicazione della brucellosi; il Collegio ritiene di non condividere la posizione del TAR in base alla quale gli unici due interessi in gioco sarebbero quello della salute pubblica e quello dell'operatore economico proprietario dei capi di bestiame, ma come debba essere

ed europea¹⁸, i giudici hanno chiarito (anche alla luce delle riforme costituzionali)¹⁹ come la tutela del benessere animale (di ogni singolo animale) sia un principio avente rilevanza giuridica e meritevole di tutela²⁰ che va necessariamente bilanciato con gli interessi umani confliggenti e che può essere *ex se* pretermesso²¹.

Peraltro, la dottrina ha già sottolineato come la formulazione *'one health'* sta a indicare che vi dev'essere «una tutela *'equilibrata'* della salute delle tre componenti ecosistemiche, ovvero l'ambiente (inteso quale insieme degli elementi della Terra), l'uomo e gli animali²²».

Se, quindi, l'approccio *one health* «costituisce oggi una delle principali direttrici di evoluzione delle politiche pubbliche globali, europee e nazionali²³», non deve dimenticarsi che la stretta connessione tra l'uomo, l'ambiente e gli animali deve essere letta²⁴ nel contesto della più recente evoluzione normativa e giurisprudenziale che, in ossequio al mutato sentire collettivo ed ad una nuova dimensione etico/giuridica vede l'animale come portatore di interessi, come singolo e non solo come parte di un ecosistema o di una specifica categoria.

considerato anche quello del benessere animale.

¹⁸ Cfr., *inter alia*, sentenza della Corte del 23 aprile 2015, *Zuchtvieh Export*, C 424/13, EU:C:2015:259.

¹⁹ Si fa riferimento, da una parte, alla nota riforma dell'art. 9 della nostra Costituzione che attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi e prevede che la legge dello Stato disciplini le forme di tutela degli animali. In argomento, ci sia consentito rinviare a, M. LOTTINI, *La tutela degli animali in Costituzione: riflessioni e prospettive*, in *Ceridap*, 3, 2022, p. 56. D. CERINI e E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 24, 2023, 32, p. 64. Si fa riferimento ancora alla precedente riforma del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che ha introdotto l'art. 13 secondo cui l'Unione e gli Stati membri devono tenere conto del benessere degli animali in quanto esseri senzienti nella formulazione e nell'attuazione delle loro politiche.

²⁰ Sul tema cfr., F. RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. Modi e forme di tutela*, Pisa, 2023, p. 13; C. De ANGELIS, *Il letto di Procuste. Note a margine sul diritto degli animali in Costituzione*, *Ibid.*, p. 35; C. CUPELLI, *La salvaguardia degli animali in Costituzione: le ricadute sul sistema penale della legge costituzionale n. 1 del 2022*, *Ibid.*, p. 61.

²¹ In questo senso, in un'ordinanza del luglio 2023 Cons. Stato, Sez. III, ord., 14 luglio 2023, n. 5473, la III Sezione del Consiglio di Stato, dopo aver affermato che l'articolo 9 della Costituzione, come novellato, ha di fatto inserito la tutela degli animali tra i cosiddetti 'principi supremi', ne ha dedotto che la compromissione dell'interesse dell'animale (ed, in particolare, la perdita della vita) può avvenire solo a seguito di una rigorosa valutazione sulla necessità e proporzionalità della misura da adottarsi, questo soprattutto quando l'interesse umano rilevante è un interesse meramente economico che non può avere valore prevalente nell'ambito della suddetta valutazione.

²² C. NAPOLITANO, *One Health nella normativa. Mito o realtà? Il caso dell'integrazione tra valutazioni sanitarie e ambientali*, in F. APERIO BELLA (a cura di) e A. COIANTE (coordinato da), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli, 2022, p. 137.

²³ E. SCOTTI, *One Health: per un'integrazione tra salute umana e ambientale*, in F. APERIO BELLA (a cura di) e A. COIANTE (coordinato da), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli, 2022, p. 45, 48.

²⁴ A. KAMENSHCHIKOVA, P.F.G. WOLFFS, C.J. HOEBE e K. HORSTMAN, *Anthropocentric framings of One Health: an analysis of international antimicrobial resistance policy documents*, in *Critical public health*, 3, 2021, p. 306.