

La dimensione assicurativa nella sanità veterinaria: esigenza sistemica tra prevenzione e responsabilità.

di Maria Chiara Pezone *

Abstract EN: In post-industrial societies, the protection of animals and their physiological integrity is a strategic priority, enshrined in the One Health paradigm recognized by the WHO and WOA. This approach, based on the interconnection between ecosystems, species, and public health, requires regulatory and operational reform aimed at preventing zoonotic diseases and strengthening the resilience of agro-veterinary systems. In this perspective, the contribution focuses on an aspect that has not yet been explored in depth: the role of insurance policy as an integrated tool to support animal health. In fact, it can complement existing legislation not only by providing economic support to operators, but also by encouraging virtuous and scientifically based behavior. This highlights the need to analyze the relationship between insurance, health prevention, and social responsibility in order to identify current gaps and outline, also from a comparative perspective, an insurance policy model consistent with European strategies and the objectives of the National Plan to Combat Antimicrobial Resistance (PNCAR) 2022–2025.

Abstract IT: Nelle società *post*-industriali, la tutela degli animali e della loro integrità fisiologica si configura come una priorità strategica, inscritta nel paradigma *One Health*, riconosciuto da OMS e WOA. Questo approccio, fondato sull'interconnessione tra ecosistemi, specie e salute pubblica, rende necessario un rinnovamento normativo e operativo volto a prevenire le patologie zoonotiche e a rafforzare la resilienza dei sistemi agro-veterinari. In tale prospettiva, il contributo concentra l'attenzione su un aspetto ancora poco approfondito: il ruolo della politica assicurativa come strumento integrato a sostegno della salute animale. Essa può infatti affiancare la normativa vigente non solo fornendo supporto economico agli operatori, ma anche incentivando comportamenti virtuosi e scientificamente fondati. Ne consegue l'esigenza di analizzare il rapporto tra assicurazione, prevenzione sanitaria e responsabilità sociale, così da mettere in luce le lacune attuali e delineare, anche in chiave comparatistica, un modello di politica assicurativa coerente con le strategie europee e con gli obiettivi del Piano Nazionale di Contrasto all'Antimicrobico-Resistenza (PNCAR) 2022–2025.

* Dottoressa di ricerca in "Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo", Università degli studi di Napoli Parthenope.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'inquadramento normativo. – 3. La dimensione assicurativa come strumento di governance. – 4. Impatto economico delle epidemie zootecniche e opportunità di riforma del sistema di indennizzo. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Nell'epoca contemporanea, caratterizzata da processi di globalizzazione sempre più pervasivi e dalla crescente interdipendenza tra sistemi economici, produttivi e sociali, il tema della salute pubblica emerge con rinnovata centralità.

Essa non può più essere concepita quale ambito circoscritto alla sola dimensione umana, ma deve essere reinterpretata entro una cornice più ampia, che abbracci la complessità dei rapporti tra uomo, animale e ambiente.

È in questa prospettiva che prende corpo, con forza crescente, il paradigma del *One Health*, il quale si propone come chiave interpretativa idonea a superare la tradizionale frammentazione settoriale e a ricomporre l'unitarietà del *fenomeno salute* in tutte le sue articolazioni¹.

Le società *post-industriali* si distinguono, infatti, per una fitta rete di connessioni che investono i mercati, i sistemi produttivi e i flussi commerciali, determinando un'inedita esposizione a rischi sanitari di portata globale.

L'intensificazione degli allevamenti, favorita da logiche produttivistiche orientate all'efficienza e alla riduzione dei costi, ha incrementato le probabilità di insorgenza e diffusione di patologie zoonotiche.

Parallelamente, il mutamento climatico e il deterioramento degli ecosistemi hanno eroso le barriere naturali che tradizionalmente limitavano la propagazione degli agenti patogeni. In tale contesto, la salute animale non può essere più concepita come una variabile subordinata o marginale, bensì come elemento strutturale dell'ordinamento giuridico ed economico, in quanto direttamente incidente sulla tutela della salute umana, sulla sostenibilità ambientale e sulla sicurezza alimentare².

¹ 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*, II ed., Oxford/Boston, CAB International, 2021, 15.

² Sul punto si veda N. ROBINSON, *The next pandemic is here*, in *The Environmental Forum*, 2020, 30 ss.; M.A. TIGRE ET AL., *Environmental Protection and Human Rights in the Pandemic*, in *Legal Policy and Pandemics*, 2021, 317-374; R.G. WALLACE ET AL., *The dawn of Structural One Health: A new science tracking disease emergence along circuits of capital*, in *Social Science & Medicine*, 2014.

Le esperienze degli ultimi decenni offrono un chiaro riscontro empirico a tale affermazione. L'epidemia di encefalopatia spongiforme bovina (BSE), esplosa negli anni Novanta, ha rivelato ad esempio la vulnerabilità dei sistemi di tracciabilità alimentare e la necessità di un quadro normativo più rigoroso in materia di sicurezza.

Successivamente, la diffusione dell'influenza aviaria del 2005 ha mostrato la fragilità delle filiere zootecniche globalizzate, con ripercussioni tanto sulla salute quanto sul commercio internazionale. Più recentemente, la peste suina africana, tuttora in corso, ha colpito duramente comparti produttivi di interi Paesi europei, determinando non solo conseguenze economiche dirompenti, ma anche la necessità di adottare misure straordinarie, spesso costose e tardive, da parte degli Stati membri.

La lezione comune che si trae da tali emergenze è chiara: la mera reazione *ex post* non è più sufficiente; occorre una strategia preventiva che trasformi il governo del rischio in architrave delle politiche sanitarie.

È proprio alla luce di tali considerazioni che si è progressivamente consolidato, in ambito internazionale, il paradigma del *One Health*.

Esso trova il suo fondamento teorico nell'idea che la salute umana, quella animale e quella ambientale non costituiscano compartimenti stagni, ma parti di un *continuum* inscindibile, all'interno del quale il benessere di ciascun elemento è condizione necessaria per l'equilibrio dell'intero sistema³.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), insieme all'Organizzazione Mondiale per la Sanità Animale (WOAH, già OIE), ha riconosciuto e promosso tale approccio come il più idoneo a fronteggiare le sfide emergenti in tema di zoonosi, resistenze antimicrobiche e sicurezza alimentare.

Anche l'Unione Europea, nel quadro delle sue strategie, ha fatto proprio tale paradigma, inserendo la prevenzione delle malattie animali e il contrasto all'antimicrobico-resistenza tra le priorità politiche e normative, come si evince, *inter alia*, dalle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) 2016/429 (*Animal Health Law*), nonché nei Regolamenti (UE) 2019/4 e 2019/6 relativi, rispettivamente, ai mangimi medicati e ai medicinali veterinari⁴.

³ In tema cfr. T. ASSMUTH ET AL., *Integrative concepts and practices of health in transdisciplinary social ecology*, in *Socio-Ecological Practice Research*, 2, 2019, 71-90; S. CRADDOCK, S. HINCHLIFFE, *One world, one health? Social science engagements with the one health agenda*, in *Social Science & Medicine*, 129, 2015, 1-4; H.E. DALY, *The illth of nations and the fecklessness of policy: An ecological economist's perspective*, in *Post-Autistic Economics Review*, 30, 2003, 20; S. HINCHLIFFE, *More than one world, more than one health: Re-configuring interspecies health*, in *Social Science & Medicine*, 129, 2015, 28 ss.; A. KAMENSHCHIKOVA ET AL., *Anthropocentric framings of One Health: an analysis of international antimicrobial resistance policy documents*, in *Critical Public Health*, 2019; H. KEUNE ET AL., *One Health and Biodiversity*, in I.J. Visseren-Hamakers, M.T.J. Kok (a cura di), *Transforming Biodiversity Governance*, 2022.

⁴ Sul punto, cfr. anzitutto il Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, noto come *Animal Health Law*, che ha introdotto un quadro normativo unitario in materia di prevenzione e controllo delle malattie animali trasmissibili, superando la frammentazione precedente e affermando un approccio fondato sulla

Il contesto italiano riflette fedelmente tale evoluzione. Il recepimento della normativa europea ha condotto a un rafforzamento significativo del quadro giuridico nazionale, culminato, tra l'altro, nel D.lgs. 5 agosto 2020, n. 122, che ha introdotto strumenti più efficaci di sorveglianza, controllo e prevenzione.

Contestualmente, l'adozione del Piano Nazionale di Contrasto all'Antimicrobico-Resistenza (PNCAR 2022–2025) ha sancito, in modo emblematico, l'adesione dell'Italia al paradigma *One Health*, promuovendo una gestione integrata e responsabile dei farmaci veterinari e richiamando il nesso imprescindibile tra uso prudente degli antibiotici, riduzione dell'AMR e tutela della salute pubblica⁵.

Nonostante tali progressi, tuttavia, permane una significativa distanza tra la normatività astratta e la sua effettiva attuazione: l'osservanza delle regole si fonda ancora, in larga parte, su strumenti di natura prescrittiva e repressiva, con scarsa valorizzazione di meccanismi positivi e incentivanti.

Da tale considerazione discende il tema centrale del presente contributo: la necessità di concepire e sviluppare una politica assicurativa integrata in materia di salute animale. Tradizionalmente intesa quale strumento di risarcimento *ex post*, l'assicurazione può essere, infatti, ripensata come leva preventiva, idonea a favorire l'adozione di comportamenti virtuosi e a ridurre *ex ante* i rischi sanitari.

Essa potrebbe, in tal modo, rappresentare l'anello mancante tra il sistema normativo e le prassi operative quotidiane degli operatori del settore,

prevenzione e sulla gestione integrata dei rischi (in G.U.U.E. L 84 del 31 marzo 2016). Particolare attenzione è stata dedicata al fenomeno della resistenza antimicrobica, riconosciuto tra le principali minacce sanitarie globali. A completamento di tale impianto, l'Unione ha adottato due regolamenti settoriali: il Regolamento (UE) 2019/4, relativo alla fabbricazione, immissione sul mercato e uso dei mangimi medicati, che mira a garantire un impiego più prudente e controllato degli antimicrobici nell'alimentazione animale (in G.U.U.E. L 4 del 7 gennaio 2019); e il Regolamento (UE) 2019/6, concernente i medicinali veterinari, che stabilisce norme rigorose per l'autorizzazione, la distribuzione e l'utilizzo dei farmaci, al fine di contenere la diffusione dell'AMR e di rafforzare la sicurezza alimentare e ambientale (in G.U.U.E. L 4 del 7 gennaio 2019). Nel loro insieme, tali atti rappresentano l'espressione normativa più evidente dell'adozione del paradigma *One Health* da parte dell'ordinamento europeo, in quanto riconoscono esplicitamente l'interconnessione tra salute animale, salute umana e tutela dell'ambiente.

⁵ Il Piano Nazionale di Contrasto all'Antibiotico-Resistenza (PNCAR) 2022–2025, adottato dal Ministero della Salute e dall'Istituto Superiore di Sanità, delinea una strategia esplicitamente fondata sull'approccio *One Health*, con l'obiettivo di promuovere un uso prudente e responsabile degli antibiotici tanto in ambito umano quanto veterinario, al fine di ridurre l'AMR e tutelare la salute pubblica. Si vedano altresì: Ministero della Salute, "Antibiotico-resistenza – Strategia *One Health*", in <https://www.salute.gov.it/new/it/tema/antibiotico-resistenza/antibiotico-resistenza-strategia-one-health>.

contribuendo a rendere effettivo e sostanziale proprio il paradigma *One Health*⁶.

2. L'inquadramento normativo.

L'analisi del quadro normativo in materia di salute animale costituisce un passaggio imprescindibile non soltanto per comprendere la genesi e la *ratio* del paradigma *One Health*, ma anche per individuare lo spazio entro cui un sistema assicurativo possa inserirsi con funzione di strumento di *governance* e di prevenzione.

L'ordinamento contemporaneo, invero, si caratterizza per una crescente attenzione alla dimensione animale, che non è più confinata a mera variabile economica del settore zootecnico, bensì viene progressivamente inquadrata quale elemento essenziale della salute pubblica, della sostenibilità ambientale e della stessa identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri.

L'animale, infatti, cessa di essere concepito quale semplice "*res*", per assumere un rilievo giuridico autonomo, ancorché ancora non pienamente definito, che ne impone la tutela nel quadro dei principi generali dell'ordinamento⁷.

Ciò premesso, il punto di svolta a livello europeo è rappresentato, in particolare, dall'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), norma che ha impresso un mutamento di prospettiva radicale sancendo che l'Unione e gli Stati membri, nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche comuni, devono tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti⁸.

Non si tratta di una mera clausola programmatica, ma di un vero e proprio principio di carattere orizzontale, che permea e condiziona tutte le politiche settoriali, dall'agricoltura ai trasporti, dalla ricerca al mercato interno.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha dato ulteriore sostanza a tale previsione, riconoscendo il benessere animale quale interesse generale europeo che deve orientare tanto l'azione normativa quanto l'interpretazione

⁶ Cfr. J.M. LINDENMAYER, G.E. KAUFMAN, *One Health and One Welfare*, in *One Welfare in Practice: The Role of the Veterinarian*, CRC Press, 2021.

⁷ Così P. BURDON, *A Theory of Earth Jurisprudence*, in *Australian Journal of Legal Philosophy*, 37, 2012, 29 ss., ove l'A. chiarisce che «*this principle does not deny the moral status 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*».

⁸ Si vedano D. RYLAND, *Taking Stock of Art. 13 TFEU in EU Agriculture*, in *European Papers*, 8, 1, 2023, 191 ss.; Corte dei Conti Europea, *Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious objectives and implementation*, Relazione speciale 31/2018; L. MOLINARO, *L'attività politico-normativa dell'Unione Europea a seguito del principio di tutela del benessere animale sancito dall'Articolo 13 TFUE*, in *Roma Tre Press*, 2022; A. GERMANÒ, *L'art. 13 TFUE e la tutela degli animali come esseri senzienti*, in *PPR – Periodicum Politicum*, 2021.

giudiziale. Celebre, in tal senso, la causa C-219/07 (*Nationale Raad van Dierenkwekers*), in cui la Corte ha affermato che la protezione animale è principio trasversale che limita le libertà economiche e condiziona le politiche di mercato⁹.

È chiaro, dunque, che l'art. 13 TFUE ha operato quale norma di rottura rispetto a una tradizione secolare che confinava l'animale nella categoria patrimoniale delle cose mobili, aprendo la strada a una protezione rafforzata e a una riconfigurazione del diritto europeo in chiave solidaristica ed ecologica.

Orbene, proprio su questo fondamento si è costruito il *corpus* legislativo oggi vigente, il cui fulcro è rappresentato, come si accennava, dal Regolamento (UE) 2016/429, noto anche come *Animal Health Law*.

Tale provvedimento, frutto di un lungo processo di codificazione e razionalizzazione, ha sostituito oltre quaranta atti normativi preesistenti, perseguendo obiettivi di armonizzazione, semplificazione e soprattutto responsabilizzazione degli operatori.

La logica sottesa al regolamento è chiarissima: spostare il baricentro dalla mera reazione all'emergenza alla prevenzione, intesa come responsabilità condivisa e come obbligo giuridico positivo¹⁰.

L'*Animal Health Law* introduce, infatti, obblighi stringenti di biosicurezza, sistemi avanzati di tracciabilità, doveri di notifica delle malattie, nonché meccanismi di sorveglianza che pongono in capo agli allevatori, ai commercianti e ai veterinari un ruolo proattivo e non più passivo.

⁹ La giurisprudenza della Corte di giustizia ha trovato una significativa espressione nella sentenza del 19 giugno 2008, resa nella causa C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Andibel v. Belgische Staat*, nella quale il benessere animale è stato riconosciuto quale interesse generale idoneo a giustificare restrizioni alle libertà economiche. Tale orientamento è stato oggetto di approfondimento in dottrina: V. VOMÁČKA, *Animal welfare before the Court of Justice of the European Union*, in *ERA Forum*, 21, 2020, 511 ss., che evidenzia il progressivo consolidarsi del principio del benessere animale come valore trasversale nell'interpretazione giurisprudenziale; L. SQUINTANI, S. KALISVAART, *Court of Justice, judgment of 19 June 2008, case C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers*, in *European Papers*, 5, 2, 2020, 228 ss., che offre un'analisi sistematica della decisione e delle sue implicazioni; nonché si v. la posizione del Parlamento europeo, *Animal Welfare in the European Union, Studio per la Commissione PETI*, Bruxelles, 2017, che colloca la giurisprudenza della Corte nel più ampio processo di riconoscimento del benessere animale quale interesse europeo di rango generale.

¹⁰ Come sottolineato in L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, numero monografico de *Il diritto dell'economia*, 2021, 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"*, 2, 2019, 163 ss.

L'elemento di novità risiede proprio nella consacrazione del principio di *accountability*: gli operatori sono tenuti non soltanto a non nuocere, ma a predisporre misure preventive, diventando co-gestori della salute collettiva¹¹.

In tale direzione, il recepimento italiano di tali norme ha seguito un percorso complesso e stratificato; nello specifico con il D.lgs. 5 agosto 2020, n. 122, il legislatore nazionale ha dato attuazione al Regolamento (UE) 2016/429, rafforzando i poteri delle autorità competenti e introducendo obblighi specifici per operatori e veterinari¹².

Particolare attenzione è stata, poi, dedicata al coordinamento tra livelli di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 117 Cost., che attribuisce alle Regioni competenze in materia di tutela della salute e agricoltura¹³.

Ne deriva un sistema multilivello, in cui Stato e Regioni condividono responsabilità di vigilanza e sorveglianza¹⁴ secondo logiche di leale collaborazione.

¹¹ Tale regolamento rappresenta una svolta nell'approccio europeo alla sanità animale, poiché non si limita a riordinare la normativa previgente, ma introduce un insieme di obblighi sostanziali che gravano direttamente sugli operatori delle filiere. In particolare, il legislatore europeo ha imposto: l'adozione di misure di biosicurezza negli allevamenti e negli stabilimenti; la predisposizione di sistemi di tracciabilità degli animali e dei prodotti di origine animale; il dovere di notifica immediata delle malattie sospette o confermate alle autorità competenti; la partecipazione attiva ai meccanismi di sorveglianza ed eradicazione delle epizootie; nonché l'obbligo di assicurare una formazione adeguata e continua del personale. La Commissione Europea, nel documento *Animal Health Law – General Overview*, Bruxelles, 2021, ha rimarcato come tali prescrizioni trasformino allevatori, commercianti e veterinari in attori responsabili della gestione del rischio sanitario, co-gestori di una dimensione collettiva della salute. Sul piano analitico, V. MICHEL e S. BACHELIER-BASSI, in *New European rules introduced by Regulation (EU) 2016/429*, *Veterinary Record*, 191, 2022, 528 ss., hanno illustrato con particolare attenzione gli obblighi di biosicurezza e tracciabilità, mentre una ricostruzione sistematica dei nuovi doveri di prevenzione, notifica e sorveglianza è contenuta nell'*EU Animal Health Law Handbook*, Sezione 1, a cura dell'*European Association of Zoo and Wildlife Veterinarians*, 2021.

¹² L'adeguamento dell'ordinamento nazionale al Regolamento (UE) 2016/429 ha trovato espressione, in primo luogo, nel Decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 136, recante disposizioni in materia di malattie animali trasmissibili, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 12 settembre 2022, n. 213. Ad esso si affianca il Decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 134 volto a disciplinare l'identificazione e la registrazione degli operatori, degli stabilimenti e degli animali. La portata di tale riforma è stata sottolineata anche in sede tecnico-scientifica dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna (IZSLER), nel comunicato del 16 settembre 2022 intitolato *Adeguata la normativa veterinaria al Regolamento (UE) 2016/429*, reperibile sul sito istituzionale.

¹³ *Ex multis* si v. R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 6 ss.; nonché 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, 32 ss.

¹⁴ 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

Parallelamente, l'Italia si è dotata di strumenti programmatori come il Piano Nazionale di Contrasto all'Antimicrobico-Resistenza (PNCAR 2022-2025), che costituisce la traduzione in chiave strategica delle esigenze europee, con un approccio dichiaratamente *One Health* riconoscendo l'interdipendenza tra uso responsabile dei farmaci veterinari, riduzione della resistenza antimicrobica e tutela della salute umana, e prevedendo azioni coordinate di formazione, monitoraggio e controllo.

Accanto al diritto amministrativo, un ruolo decisivo è stato altresì assunto dal legislatore penale che con la Legge 20 luglio 2004, n. 189 ha introdotto, infatti, gli articoli 544-*bis* c.p. e seguenti, configurando i reati di maltrattamento e uccisione di animali¹⁵.

Si tratta di una svolta culturale e giuridica di portata storica, poiché ha segnato l'abbandono definitivo della concezione meramente patrimoniale dell'animale¹⁶ che, non è più protetto in quanto "bene" appartenente a qualcuno, bensì in quanto essere vivente, degno di rispetto e di tutela¹⁷.

Ancora, la riforma del 2022, che ha modificato l'art. 9 Cost. inserendovi la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ha ulteriormente consolidato questa traiettoria, sancendo in Costituzione la dimensione ecologica e intergenerazionale della protezione animale¹⁸.

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale italiana si colloca, altresì, all'interno di un più ampio dibattito dottrinale. Una parte significativa della dottrina sostiene la necessità di riconoscere agli animali una forma, seppur

Commissione di coordinamento strategico istituita in seno alla Direzione generale della prevenzione sanitaria (art. 5, comma 1, del Decreto del Ministero della Salute 9 giugno 2022).

¹⁵ La Corte di cassazione penale ha interpretato tali norme in senso evolutivo, affermando che esse rispondono a esigenze di civiltà giuridica e che il maltrattamento animale offende non soltanto l'animale stesso, ma la coscienza etica della collettività (Cosi' Cass. pen., sez. III, 19 febbraio 2014, n. 4674, in *Dejure*).

¹⁶ Si vedano: U. IZZO, *Il nuovo art. 9 Cost. e la tutela degli animali riservata alla legge dello Stato: il legislatore (non) può attendere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024, 2; G. LATTANZI, E. LUPO (a cura di), *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Milano, 2021; A. LAVAZZA, *Noi (e) gli animali*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2019, 2; A. MADEO, *Ambiguità legislative e applicazioni evolutive nella tutela penale degli animali*, in *Legislazione Penale*, 2023, 4; ID., *Disposizioni penali a tutela della fauna e della flora*, in M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, in F. PALAZZO, C. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2019.

¹⁷ Si v. A. VALASTRO, *I travagliati percorsi della normativa sulla tutela penale degli animali: la legge n. 189 del 2004*, in *Studium iuris*, 1164 ss.

¹⁸ G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in *Giustiziainsieme.it*, 25 febbraio 2022; R. BIFULCO, *Primi riflessi intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022; C. COLLICELLI, *L'approccio One Health per una salute ecosistemica integrata*, in *Quotidiano Sanità.it*, 2020; M. LUCIANI, *Il diritto alla salute. Una prospettiva di diritto comparato*, Bruxelles, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 15 ss.

limitata, di soggettività giuridica, intesa come titolarità di interessi giuridicamente protetti all'integrità e al benessere¹⁹.

Altri autori, più cauti, preferiscono collocare l'animale in un *tertium genus*, intermedio tra persone e cose, con un regime di protezione speciale ma privo di vera personalità giuridica²⁰.

L'esperienza comparata conferma la varietà delle soluzioni: la Svizzera ha dichiarato che gli animali non sono cose, pur mantenendo regole specifiche di protezione; la Francia, con la riforma del *Code civil* del 2015, li ha definiti «esseri viventi dotati di sensibilità»; la Germania, nel proprio BGB e nella *Tierschutzgesetz*, ha sviluppato un sistema avanzato di tutela fondato sul principio costituzionale di protezione degli animali; la Spagna, con la *Ley 17/2021*, ha introdotto regole innovative che riconoscono agli animali da compagnia una condizione giuridica autonoma; i Paesi Bassi hanno integrato la tutela animale nella *Wet dieren*; mentre fuori dall'Europa, negli Stati Uniti e in Canada, prevale ancora una concezione settoriale e prescrittiva, seppur con tendenze evolutive²¹.

Tutto ciò compone un quadro composito ma inequivoco: l'ordinamento contemporaneo riconosce sempre più chiaramente il valore giuridico della protezione animale, fondandola su principi generali di civiltà, di precauzione e di responsabilità condivisa. Tuttavia, permane una distanza significativa tra il piano normativo e quello applicativo. L'osservanza delle regole si fonda ancora

¹⁹ 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*, in *The Lancet*, 2022. 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*, 2018, 11 ss.

²⁰ Si v. M. CARDUCCI, *Costituzionalismo e sopravvivenza umana*, in *DirittiComparati.it*, 9 maggio 2014, 3.

²¹ In prospettiva comparata, rilevano alcune riforme emblematiche. In Svizzera, la modifica del Codice civile (art. 641a CC, 2003) ha sancito che «gli animali non sono cose», mantenendo però l'applicazione sussidiaria delle norme sui beni; sul significato dogmatico v. D.F. SILVA, *Gli animali non sono cose: significato di un'affermazione*, relazione presentata alle VI Giornate della Cattedra UNESCO Diritti umani e violenza: governo e governance su *La tutela ambientale nella prospettiva italiana, europea e internazionale*, presso la Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Camerino il 25-26 ottobre 2018. In Francia, la *L. n. 2015-177* ha introdotto nel *Code civil* l'art. 515-14, qualificando gli animali come «*êtres vivants doués de sensibilité*», soluzione analizzata da J.-M. NEUMANN, *The Legal Status of Animals in the French Civil Code*, in *Global Journal of Animal Law*, 2023. In Germania, il § 90a BGB («*Tiere sind keine Sachen*»), la *Tierschutzgesetz* e l'integrazione della protezione animale nell'art. 20a *Grundgesetz* (2002) delineano un modello avanzato, anch'esso discusso da SILVA, *op. cit.* La Spagna, con la *Ley 17/2021, 15 de diciembre*, ha riformato il *Código Civil* e altre leggi, riconoscendo agli animali da compagnia una condizione giuridica autonoma; i primi commenti sono apparsi in *Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies (Universitat Autònoma de Barcelona)*. Nei Paesi Bassi, la *Wet dieren* (2011) ha unificato la normativa sulla protezione animale, inserendo principi generali e strumenti di *enforcement*, come documentato nel *Global Animal Law Database*.

in larga parte su strumenti prescrittivi e repressivi, con scarso ricorso a meccanismi incentivanti che rendano conveniente la conformità. La mera minaccia di sanzioni, pur necessaria, non basta a garantire una adesione convinta e sistematica da parte degli operatori.

Ne consegue la necessità di introdurre strumenti ulteriori, capaci di integrare il quadro esistente e di favorire un'effettiva internalizzazione dei costi della prevenzione.

Tra questi, il sistema assicurativo si presenta come dispositivo particolarmente promettente: esso, infatti, può tradurre il rispetto delle norme in scelta economicamente razionale, riducendo il divario tra regola e prassi e rafforzando l'efficacia complessiva dell'ordinamento.

3. La dimensione assicurativa come strumento di governance.

Se l'analisi del quadro normativo ha mostrato come l'ordinamento europeo e nazionale abbiano progressivamente rafforzato i meccanismi di prevenzione e responsabilizzazione in materia di salute animale, resta tuttavia evidente la persistenza di un divario strutturale tra la previsione astratta delle regole e la loro effettiva attuazione nelle pratiche quotidiane degli operatori.

È in questo spazio che il sistema assicurativo può collocarsi quale dispositivo innovativo di *governance*, capace non soltanto di fornire copertura finanziaria *ex post*, ma di incidere in maniera determinante sui comportamenti *ex ante*, trasformando la prevenzione da obbligo imposto in investimento razionale²².

L'assicurazione, dunque, non deve più essere concepita quale meccanismo meramente indennitario, limitato a compensare i danni già verificatisi, ma deve essere ripensata come strumento proattivo, integrato nelle logiche del paradigma *One Health* e orientato a produrre effetti virtuosi tanto sul piano economico quanto su quello sociale ed etico.

²² Sull'assicurazione intesa quale meccanismo di *governance* v. R.V. ERICSON, A. DOYLE, D. BARRY, *Insurance as Governance*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, spec. 5 ss. e 235 ss., ove si illustra il ruolo regolativo delle pratiche assicurative. Più recentemente, Q. HE, M. FAURE, C. LIU, *The possibilities and limits of insurance as governance*, in *Law, Probability & Risk*, 22, 3, 2023, 207 ss., che analizza potenzialità e limiti dell'assicurazione quale strumento di gestione del rischio sistemico e di incentivazione preventiva. Sul versante applicativo, T. BAKER, *The Government Behind Insurance Governance: Lessons for Ransomware*, in *Regulation & Governance*, 16, 4, 2022, 1010 ss., mette in luce come i meccanismi assicurativi possano tradursi in pratiche di regolazione pubblica e privata integrate. In ambito sanitario-veterinario e con specifico riferimento al paradigma *One Health*, v. Y. ZHOU ET AL., *One Health governance: theory, practice and ethics*, in *One Health*, 17, 2024, art. 100652, 1-9, che elabora i fondamenti etico-istituzionali della *governance* integrata, e D.D. FAIJUE ET AL., *A systematic review and analysis of governance mechanisms in One Health initiatives*, in *European Journal of Public Health*, 34, 6, 2024, 1086 ss., che propone una rassegna sistematica dei meccanismi istituzionali di coordinamento multilivello nelle politiche *One Health*.

Tradizionalmente, il contratto di assicurazione è stato configurato, infatti, come uno strumento di trasferimento e di distribuzione del rischio, con funzione compensativa e riparatoria²³. Nel settore zootecnico, esso si è tradotto in forme di indennizzo per perdite di capi di bestiame dovute a malattie o a calamità naturali.

Tuttavia, tale funzione si è rivelata nel tempo insufficiente e persino distorsiva, poiché non ha contribuito a ridurre l'incidenza dei rischi, ma si è limitata a *socializzarne* le conseguenze economiche. Gli operatori, consapevoli della possibilità di ottenere un risarcimento, non avevano alcun incentivo a investire in misure preventive, determinando fenomeni di azzardo morale e di scarsa trasparenza.

La stessa esperienza italiana conferma tale limite: il ricorso a indennizzi straordinari e frammentari da parte dello Stato, a seguito di emergenze sanitarie, ha generato un sistema inefficiente, oneroso per le finanze pubbliche e incapace di promuovere una vera cultura della prevenzione²⁴.

L'evoluzione del diritto europeo, come si è- seppur brevemente- analizzato, offre oggi la possibilità di superare tale impostazione.

Il Regolamento (UE) 2016/429 ha introdotto invero il principio di responsabilizzazione degli operatori, così come i Regolamenti (UE) 2019/4 e 2019/6 hanno rafforzato gli obblighi di prudenza e biosicurezza.

Tuttavia, l'effettività di tali norme incontra spesso l'ostacolo dei costi economici che gravano sugli allevatori, soprattutto di piccole e medie dimensioni, i quali faticano ad adeguarsi a *standard* elevati senza un adeguato sostegno.

È in questo scenario che l'assicurazione può fungere da meccanismo di mediazione tra interesse pubblico e privato, orientando le scelte degli operatori attraverso la leva economica.

La modulazione dei premi, ad esempio, può essere calibrata in funzione del livello di conformità agli *standard* sanitari: gli allevamenti che adottano pratiche virtuose di biosicurezza, riducono l'uso di antibiotici, implementano sistemi di monitoraggio e tracciabilità potrebbero beneficiare di polizze più

²³ In dottrina, il contratto di assicurazione è tradizionalmente concepito come strumento di trasferimento del rischio: si veda A. BUSANI, E. LUCCHINI GUASTALLA, *Lineamenti del contratto di assicurazione*, Milano, 2024, 1-25; si v. altresì A. LA TORRE, *Le assicurazioni*, Giuffrè, Milano, 2019, 23 ss.

²⁴ In Italia, il ricorso a strumenti indennitari straordinari in ambito sanitario ha avuto un'applicazione significativa con la legge 25 febbraio 1992, n. 210, che ha previsto un indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazione di emoderivati. Sul punto, v. Ministero della Salute, *Indennizzo e risarcimento per danno da trasfusione e vaccinazione obbligatoria*, disponibile sul portale istituzionale del Ministero (ultimo accesso 2025). Cfr. anche M. MARRONE, ET AL., *Analysis of Italian requests for compensation in cases of alleged medical malpractice in healthcare-related infections in Italy*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2023.

vantaggiose, mentre coloro che trascurano tali aspetti dovrebbero sostenere costi assicurativi più elevati.

In tal modo, la *compliance* normativa non sarebbe più percepita come un mero obbligo imposto “dall’alto”, ma come scelta economicamente conveniente, in grado di generare un allineamento di incentivi tra operatori e autorità pubbliche.

L’analogia con strumenti già sperimentati in altri ambiti dell’ordinamento europeo conferma la validità di questo modello. Si pensi alla *cross-compliance* della Politica Agricola Comune (PAC), che condiziona l’erogazione dei sussidi al rispetto di criteri ambientali e di benessere animale: un meccanismo che ha dimostrato di poter orientare in maniera significativa le condotte degli agricoltori²⁵.

L’assicurazione, applicata al settore della salute animale, opererebbe in maniera analoga, subordinando la convenienza economica della copertura assicurativa al rispetto delle norme sanitarie, trasformando la prevenzione in una scelta razionale e non più soltanto in un obbligo imposto.

Il diritto comparato offre ulteriori spunti di riflessione. In Germania, i *Tierseuchenkassen*, vere e proprie casse di assicurazione contro le epizootie, erogano indennizzi solo agli operatori che dimostrano di aver rispettato gli *standard* di biosicurezza, introducendo un sistema di responsabilizzazione collettiva che riduce significativamente i fenomeni di azzardo morale.

Nei Paesi Bassi, l’integrazione tra strumenti assicurativi e politiche agricole ha reso le filiere zootecniche più resilienti e meno dipendenti da interventi straordinari dello Stato. Negli Stati Uniti, pur in un contesto normativo frammentato, il *Federal Crop Insurance Program* ha incorporato, anche se in misura limitata, elementi di sanità animale, mostrando la tendenza a estendere i principi assicurativi anche a settori tradizionalmente esclusi.

Ancora, in Giappone, i sistemi mutualistici cooperativi hanno dimostrato l’efficacia di un modello che integra copertura assicurativa, sorveglianza e formazione degli operatori, con risultati positivi sia sul piano economico sia su quello sanitario²⁶.

²⁵ Sul punto, Corte dei Conti Europea (ECA), *Animal welfare and the Common Agricultural Policy*, Relazione speciale 31/2018; P.T.M. INGENBLEEK, D. IMMINK, J. SPOOLDER, B. BOKMA, F. KEELING, *EU animal welfare policy: Developing a comprehensive policy framework*, in *Food Policy*, 37, 6, 2012, 690 ss.; C. ZARBÀ, *Animal welfare in the Common Agricultural Policy evolution*, in *REA – Rivista di Economia Agraria*, 78, 2, 2023, 35 D. BARBAROSSA, *L’importanza del benessere animale nella PAC*, in *Rivista di diritto alimentare*, 17, 1, 2023, 18; M. JUNTTI, *Implementing Cross Compliance for Agriculture in the EU: An analysis of governance and compliance mechanisms*, in *European Environment*, 22, 5, 2012, 331.

²⁶ Sui modelli comparati di assicurazione e mutualità in ambito sanitario-zootecnico, v. *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Producer Incentives in Livestock Disease Management*, Paris, 2017, spec. 47-56, che descrive il funzionamento delle *Tierseuchenkassen* tedesche quali fondi mutualistici regionali di indennizzo per epizootie, finanziati dagli allevatori e condizionati al rispetto di obblighi di registrazione e biosicurezza;

Tali esperienze dimostrano che l'assicurazione, se opportunamente strutturata, può divenire strumento di *governance* in grado di coniugare tutela della salute pubblica e sostenibilità economica.

Un ulteriore beneficio che discende dall'introduzione di un sistema assicurativo integrato è infatti proprio il rafforzamento del rapporto di fiducia tra operatori e istituzioni.

In assenza di adeguate garanzie, l'allevatore tende, talora, a occultare l'insorgenza di focolai per timore delle conseguenze economiche derivanti dalle misure di abbattimento e isolamento. Un meccanismo assicurativo, al contrario, potrebbe incentivare la segnalazione precoce delle malattie, poiché l'emersione tempestiva del rischio costituirebbe condizione per l'attivazione della copertura.

L'assicurato, lungi dal percepire il controllo come imposizione esterna, avrebbe un interesse diretto a collaborare con le autorità, riducendo così la probabilità di diffusione delle patologie e migliorando la gestione complessiva delle crisi.

La funzione preventiva dell'assicurazione si inserisce, pertanto, in un quadro più ampio di strumenti di gestione del rischio. Essa non è alternativa alle misure normative e sanzionatorie, ma complementare, capace di tradurre la legalità in convenienza economica.

In questa prospettiva, la polizza si trasforma in dispositivo di politica pubblica, attraverso il quale lo Stato e l'Unione Europea possono orientare le condotte degli operatori, internalizzando i costi della prevenzione e redistribuendo equamente i rischi all'interno della filiera. Tale concezione si armonizza perfettamente con i principi del diritto europeo, che pongono l'accento sulla prevenzione, sulla responsabilità condivisa e sulla sostenibilità, diventando, in definitiva, un ponte tra norma e prassi, tra obbligo giuridico e scelta economica, tra interesse pubblico e interesse privato.

CABI, *The German System of Compensating Animal Losses through the Tierseuchenkassen*, in *Veterinary Services: Organization, Economics and Evaluation*, 2006, 239 ss.; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Risk Management in Agriculture in The Netherlands*, Paris, 2011, 63 ss., che analizza l'integrazione tra strumenti assicurativi e politiche agricole nei Paesi Bassi, con particolare riferimento ai fondi mutualistici per epidemie animali; Commissione Europea, *Study on Agricultural Insurance Schemes*, Bruxelles, 2006, 115 ss., che documenta l'esistenza di meccanismi assicurativi zootecnici nei Paesi Bassi e in altri Stati membri; USDA – Congressional Research Service, *Federal Crop Insurance: A Primer*, Washington D.C., 2020, che illustra l'evoluzione del *Federal Crop Insurance Program*, includendo la copertura di taluni rischi fitosanitari e, marginalmente, sanitari nel comparto agricolo; MAFF – Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan, *Japan's Animal Health System*, Tokyo, 2019, 3 ss., che descrive l'organizzazione dei *Livestock Hygiene Service Centers* e le forme cooperative di intervento mutualistico e di sorveglianza sanitaria in Giappone.

4. Impatto economico delle epidemie zootecniche e opportunità di riforma del sistema di indennizzo.

L'analisi delle implicazioni economiche delle malattie animali costituisce un passaggio necessario per comprendere fino in fondo la portata della questione. Le epidemie che hanno colpito il settore zootecnico negli ultimi decenni dimostrano come i costi non si limitino al comparto agricolo, ma si propaghino a cascata sull'intero sistema produttivo e, in ultima istanza, sulle finanze pubbliche e sulla fiducia dei consumatori.

La gestione emergenziale, basata su interventi indennitari straordinari, ha mostrato tutta la sua inadeguatezza: essa è risultata inefficiente sul piano economico, iniqua sul piano distributivo e controproducente sul piano preventivo²⁷.

L'alternativa, rappresentata dall'introduzione di un sistema assicurativo strutturato, si impone dunque non solo come scelta di giustizia e responsabilità, ma anche come opzione economicamente razionale, coerente con le logiche di sostenibilità finanziaria e con i principi di buon governo.

Gli esempi storici sono eloquenti. L'epidemia di encefalopatia spongiforme bovina (BSE) degli anni Novanta ha prodotto, infatti, non soltanto costi diretti di abbattimento e smaltimento del bestiame, ma anche un danno reputazionale enorme per l'intero settore agroalimentare europeo, con perdita di mercati e drastico calo dei consumi.

L'influenza aviaria del 2005 ha comportato milioni di abbattimenti e restrizioni commerciali, con conseguenze devastanti per i piccoli allevatori. Più di recente, la peste suina africana ha messo in ginocchio comparti strategici in diversi Paesi europei, tra cui la Polonia e la Germania, con ricadute significative anche per l'Italia, che si è trovata esclusa da mercati di esportazione di rilevanza primaria.

In ciascuno di questi casi, lo Stato è intervenuto con indennizzi straordinari, sostenendo spese ingenti e spesso disomogenee, che hanno generato malcontento tra gli operatori e scarsa fiducia nelle istituzioni²⁸.

²⁷ In tema M. FLORIO ET AL., *European pharmaceutical research and development: Could public infrastructure overcome market failures?*, in *Study for Panel for the Future of Science and Technology (STOA)*, European Parliament, 2021; P. MANZINI, *Emergenza e concorrenza*, in *I Post di ASIDUE*, 4, 2020, in: www.aisdue.eu/pietro-manzini-emergenza-e-concorrenza; M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Stato che innova e stato che ristruttura. Prospettive dell'impresa pubblica dopo la pandemia*, in *Concorrenza e mercato*, 2020, 93. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato... o aiuti tra Stati? Dal "Temporary Framework" al "Recovery Plan" nel comune interesse europeo*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2021, 110.

²⁸ W. VERBEKE, R.W. WARD, J. VIAENE, *Consumer reactions and economic consequences of the BSE crisis*, in *Agribusiness*, 17, 3, 2001, 347; P. ALARCÓN, A. ORTIZ-PELAEZ, M. BROUWER, *Classical BSE in Great Britain: Review of its epidemic, risk and policy responses*, in *Preventive Veterinary Medicine*, 214, 2023, art. 105909; COMMISSIONE EUROPEA, *Avian flu: Commission will provide €14 million to Poland to compensate farmers*, Bruxelles, 8 luglio 2025; European Commission – WOA, *African swine fever in Europe – Updated Outbreak*, Rapporto, 17 giugno 2025.

Il modello emergenziale, fondato su indennizzi *ex post*, si è rivelato dunque non solo oneroso, ma anche inefficiente: le risorse sono state allocate in maniera tardiva e frammentaria, senza incidere realmente sulle cause dei problemi.

L'introduzione di un sistema assicurativo consentirebbe di superare queste criticità attraverso la redistribuzione mutualistica dei rischi. Il principio è semplice ma potente: invece di gravare unicamente sulle finanze pubbliche, i costi delle malattie animali verrebbero ripartiti tra gli operatori, in proporzione al rischio generato e alla condotta adottata.

Attraverso meccanismi di *risk pooling*, la collettività degli allevatori contribuirebbe a un fondo comune che garantirebbe la copertura delle perdite, subordinata al rispetto di standard di biosicurezza. Ciò ridurrebbe la pressione sulle casse dello Stato, stabilizzerebbe i costi e creerebbe incentivi economici alla prevenzione²⁹.

L'assicurazione diventerebbe così strumento di stabilizzazione macroeconomica, capace di attenuare gli *shock* derivanti da emergenze sanitarie e di garantire la continuità delle filiere.

La logica del mercato, opportunamente regolata, si trasformerebbe in alleata della salute pubblica, realizzando un allineamento virtuoso tra interesse collettivo e interesse privato. Le esperienze comparate, come si accennava, dimostrano la praticabilità e l'efficacia di questo modello. L'Italia, al contrario, continua a fare affidamento prevalentemente su indennizzi straordinari finanziati dallo Stato.

Tale sistema, oltre a gravare in modo incisivo sulle finanze pubbliche, genera incertezza negli operatori, che non possono contare su regole stabili e prevedibili.

Ne deriva una perdita di competitività a livello internazionale, poiché i produttori italiani si trovano in posizione di svantaggio rispetto a quelli di Paesi che hanno adottato modelli assicurativi strutturati. Inoltre, l'assenza di meccanismi incentivanti scoraggia la prevenzione: l'allevatore che non investe in biosicurezza non subisce conseguenze immediate, confidando nella possibilità di ricevere comunque un indennizzo in caso di emergenza.

²⁹ Sui meccanismi di *risk pooling* applicati alla sanità animale, v. G. LEVENT, M. VAN ASSELDONK, H. HOGEVEEN, *A risk-based mutual insurance premium framework for animal health outcomes*, in *Frontiers in Veterinary Science*, 9, 2022, art. 1009287, 11, che propone un modello mutualistico fondato sull'analisi del rischio; B.M. GRAMIG, R.D. HORAN, C.A. WOLF, *Livestock Disease Indemnity Design When Moral Hazard Is Followed by Adverse Selection*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 90, 3, 2008, 627, che analizza come la struttura delle indennità possa ridurre l'azzardo morale incentivando investimenti in biosicurezza; D.P. SCHEITRUM, K.A. SCHAEFER, S. VAN WINDEN, *Moral Hazard in British Animal Disease Management, Working Paper*, University of Arizona, 2020, 20, con specifico riferimento alla tubercolosi bovina nel Regno Unito; L. CRONK, A. AKTIPIS, *Design principles for risk-pooling systems*, in *Nature Human Behaviour*, 5, 2021, 825, che delinea principi generali di progettazione dei sistemi collettivi di condivisione del rischio, applicabili anche al settore zootecnico.

L'introduzione di un sistema assicurativo nazionale, eventualmente integrato con strumenti europei, consentirebbe, dunque, di colmare questo *gap*, stabilizzando i costi, incentivando la prevenzione e rafforzando la credibilità delle filiere italiane sui mercati internazionali secondo una logica coerente con il *Green Deal* o la *Farm to Fork Strategy*, che promuovono un'agricoltura sostenibile, resiliente e integrata, fondata su prevenzione e responsabilità condivisa³⁰.

5. Conclusioni.

Il percorso di indagine qui sviluppato consente, in chiusura, di articolare alcune considerazioni conclusive idonee a chiarire la valenza teorica e la portata sistemica della proposta di introdurre un modello assicurativo integrato in materia di salute animale.

L'analisi condotta ha mostrato come la salute non possa più essere concepita come categoria settoriale, separata in ambiti distinti, ma come realtà unitaria, intrecciata e complessa, nella quale la salute umana, animale e ambientale si trovano in una relazione di interdipendenza.

Tale consapevolezza è stata cristallizzata nel paradigma del *One Health*, che rappresenta oggi la bussola delle strategie globali, europee e nazionali in tema di prevenzione sanitaria, sicurezza alimentare e sostenibilità.

La ricognizione normativa ha messo in luce i progressi significativi compiuti dall'Unione Europea e dall'Italia: dall'art. 13 TFUE, che ha consacrato il principio del benessere animale come interesse generale europeo, all'*Animal Health Law*, che ha introdotto un sistema di prevenzione e responsabilizzazione degli operatori; dai regolamenti sui medicinali veterinari e sui mangimi medicati, volti a contrastare l'antimicrobico-resistenza, alle riforme costituzionali italiane che hanno innestato la protezione animale nel tessuto dei principi fondamentali.

Tuttavia, questa cornice giuridica, pur avanzata, sconta ancora una significativa distanza tra norma e realtà. La mera imposizione di obblighi e la minaccia di sanzioni non bastano a garantire una effettiva conformità,

³⁰ Sulle strategie europee che promuovono modelli agricoli sostenibili e resilienti fondati sulla prevenzione e sulla responsabilità condivisa, v. Commissione Europea, *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, COM(2020) 381 final, Bruxelles, 20 maggio 2020; Commissione Europea – FI-Compass, *Insurance and Risk Management Tools for Agriculture in the EU*, Bruxelles, 2018, 5, che illustra il ruolo degli strumenti assicurativi nel quadro della PAC; Banca Europea per gli Investimenti, *European agriculture faces growing climate risks that EU can help counter – new study finds*, Lussemburgo, 2025, che evidenzia la necessità di rafforzare i meccanismi assicurativi per ridurre la dipendenza da indennizzi pubblici straordinari; J. BUCHELI, A. FINGER, S. HUBER ET AL., *Weather insurance in European crop and horticulture: Status, challenges and policy implications*, in *Climate Risk Management*, 40, 2023, art. 100527, 1-12, che analizza lo stato e le prospettive delle coperture assicurative in agricoltura come strumento di *governance* del rischio.

soprattutto in un settore complesso e articolato come quello zootecnico, in cui i costi della prevenzione gravano pesantemente sugli operatori.

Da qui l'esigenza di individuare strumenti ulteriori, capaci di integrare la normatività prescrittiva con meccanismi incentivanti. In tale contesto, lo strumento assicurativo si presta a essere ripensato come leva preventiva, idonea a orientare i comportamenti degli operatori e a ridurre i rischi alla radice.

In tal modo, si realizzerebbe quell'allineamento di incentivi che il solo apparato sanzionatorio non è in grado di garantire, e si promuoverebbe una cultura della prevenzione radicata nella coscienza collettiva.

Le implicazioni etiche di tale trasformazione sono evidenti. L'assicurazione, rendendo "conveniente" il rispetto del benessere animale, si porrebbe, infatti, come strumento capace di tradurre principi morali in scelte economiche.

È in questo orizzonte che si colloca il futuro della politica sanitaria e agroalimentare italiana ed europea: un futuro che deve essere costruito non sull'emergenza e sulla frammentazione, ma sulla coerenza, sulla lungimiranza e sulla consapevolezza che la salute è bene comune indivisibile, patrimonio della collettività e dovere di ciascuno.

