

Teresa Maria Moschetta

*La tutela del benessere degli animali:
principio di non discriminazione e bilanciamento tra valori*

ABSTRACT. Il presente contributo intende analizzare in che modo il riconoscimento degli animali quali ‘esseri senzienti’ possa determinare l’esigenza di un nuovo bilanciamento tra principi e valori espressi nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea. La recente giurisprudenza della Corte di giustizia avente ad oggetto il bilanciamento tra valori nella macellazione rituale mostra come, in futuro, il benessere degli animali potrà essere considerato non solo come un ‘obiettivo generale’ nella definizione delle politiche dell’Unione ma anche come parametro per valutare la legittimità delle normative nazionali attraverso una interpretazione evolutiva della Carta dei diritti fondamentali. Una tale prospettiva costituisce un importante passo in avanti nell’apertura dell’Unione europea ad un sistema valoriale non strettamente antropocentrico. Ciononostante, rimane aperta la questione del rispetto del principio di non discriminazione nel godimento di diritti che possono trovare un limite nelle norme poste a tutela degli animali.

The paper aims to investigate how the recognition of animals as ‘sentient beings’ can determine the need for a new balance between principles and values expressed in the EU legal order. The recent ECJ case-law balancing the values in the context of ritual slaughter shows how, in the future, animal welfare can be considered not only as a ‘general objective’ in defining EU policies, but also as a parameter for assessing the conformity of national legislations through an evolutionary interpretation of the Charter. Such a perspective constitutes an important step in the EU opening to a not strictly anthropocentric system of values. Nevertheless, the fundamental question concerning the application of the non-discriminatory principle in the enjoyment of rights remains open, as it can find a limit in the rules for the protection of animals.

Parole chiave: benessere animale, diritti fondamentali, principio di non-discriminazione.

Key words: animal welfare, fundamental rights, principle of non-discrimination

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della tutela giuridica degli animali quali 'esseri senzienti' – 2. Il bilanciamento della tutela del benessere animale con i diritti e principi espressi nella Carta UE: il diritto alla libertà religiosa – 2.1. (*Segue*) il principio del rispetto delle diversità culturali – 3. Il bilanciamento tra valori nell'ambito delle macellazioni rituali – 4. La 'sussidiarietà inversa' nella conciliazione tra valori – 5. Il benessere degli animali nella interpretazione evolutiva della Carta – 6. Considerazioni (non) conclusive sul bilanciamento tra valori e principio di non discriminazione.

1. *L'evoluzione della tutela giuridica degli animali quali 'esseri senzienti'*

Il presente contributo intende provare a 'leggere tra le righe' dei recenti sviluppi concernenti la tutela del benessere degli animali, al fine di indagare in che modo l'evoluzione in atto nel riconoscimento degli animali quali 'esseri senzienti' possa determinare l'esigenza di un nuovo bilanciamento tra principi e valori espressi nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea¹.

È indubbio che la protezione degli animali, ormai da alcuni anni, sia oggetto di attenzione nell'ambito della normativa sovranazionale e della giurisprudenza della Corte di giustizia, dando forma ad un livello di tutela che mira sempre più a trascendere la concezione meramente merceologica degli animali nell'ambito dei processi produttivi². Sin dalla stipulazione della Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti, infatti, l'Unione ha fatto propri i principi ivi riconosciuti, adottando numerosi atti volti ad armonizzare le normative nazionali su diverse questioni concernenti il benessere degli animali³. A questo riguardo,

¹ Sul tema in generale vedi: S. GHISLAIN, *Animal Welfare in Trade Policy After the Covid-19 Pandemic: Another Set of Learnings*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2021, pp. 275 ss; G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, 2021, pp. 155 ss; B. DRIESSEN, *Fundamental Animal Rights in European Law*, in *European Public Law*, 2017, pp. 547 ss; A. NURSE, *Mainstreaming After Lisbon: Advancing Animal Welfare in the EU Internal Market*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 101.

² F.E. CELENTANO, *Il benessere degli animali sempre più centrale nella legislazione dell'Unione europea*, in *Sud in Europa*, 1/2018, p. 21; Id., *La normativa europea in materia di benessere degli animali*, in *Sud in Europa*, 2/2018, p. 27; M. LOTTINI, G. GALLO, *Le iniziative a garanzia del benessere degli animali tra ordinamento interno e ordinamento europeo: la EU Platform on animal welfare e il garante degli animali*, in *Cultura e diritto*, 2018, p. 103.

³ La Convenzione internazionale in parola afferma le cinque libertà che oggi fondano le norme UE sul benessere degli animali: libertà dalla fame e dalla sete; libertà dai disagi ambientali; libertà dal dolore, dalle ferite e dalle malattie; libertà di manifestare comportamenti caratteristici della specie; libertà dalla paura e dallo stress. Tra gli atti normativi rilevanti è possibile citare la direttiva 98/58/CE sulla protezione degli animali negli allevamenti che stabilisce i criteri generici per la tutela degli animali allevati per la produzione; il regolamento (CE) 1099/2009 che stabilisce i criteri per il benessere

tuttavia, occorre rilevare come soltanto di recente si stia assistendo ad una sostanziale ‘apertura’ verso questioni che maggiormente ineriscono alla qualificazione giuridica degli animali quali esseri senzienti⁴.

Un tale sviluppo riflette l’evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia nella definizione del benessere degli animali quale ‘valore’⁵ ed ‘obiettivo di interesse generale’ dell’Unione⁶ nonché quale ‘obiettivo principale’ di taluni atti di diritto derivato adottati a livello sovranazionale. A questo riguardo, un particolare riferimento va al regolamento relativo alla protezione degli animali durante l’abbattimento e, più di recente, al regolamento relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici. In tal senso, infatti, appare significativa la sentenza *Oeuvre d’assistance aux betes d’abattoirs* in cui la Corte di giustizia è giunta a rilevare come il legislatore dell’Unione «sottolineando la propria volontà di assicurare un elevato benessere degli animali nel contesto della agricoltura biologica [...] abbia inteso mettere in evidenza che tale modo di produzione agricola è caratterizzato dall’osservanza di *norme rinforzate* in materia di benessere degli animali in tutti i luoghi e in tutte le fasi di detta produzione in cui sia possibile migliorare ulteriormente tale benessere»⁷.

degli animali durante l’abbattimento e la macellazione nonché la direttiva 2008/119/CE, la direttiva 2008/120/CE, la direttiva 1999/74/CE che stabiliscono le condizioni di allevamento di specifiche categorie di animali come vitelli, maiali e galline.

⁴ Numerose sono le recenti iniziative in tal senso. Il 30 giugno 2021 la Commissione europea ha deciso di dare una risposta positiva all’iniziativa dei cittadini europei (ICE) *End the Cage Age* e ha delineato un piano per presentare entro il 2023 una proposta legislativa volta a vietare le gabbie per una serie di animali da allevamento. Il 19 giugno 2020 gli eurodeputati hanno stabilito una commissione d’inchiesta per indagare sulle presunte violazioni delle norme sul benessere degli animali durante il trasporto all’interno e all’esterno dell’UE stabilite nel regolamento (CE) 1/2005. È stato altresì adottato il regolamento (UE) 2019/6 sui prodotti medicinali veterinari per ridurre l’uso di medicine volte a compensare condizioni di crescita povere e far crescere più velocemente gli animali. In tema di tutela degli animali quali esseri senzienti è possibile citare, solo a titolo esemplificativo, anche il quadro legislativo che disciplina gli studi condotti sugli animali per lo sviluppo di nuove medicine o per testare additivi alimentari o sostanze chimiche e il piano d’azione a tutela degli animali domestici.

⁵ Sentenza del 17 marzo 2021, causa C-900/19, *One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux*, punto 41.

⁶ Sentenze del 17 marzo 2021, causa C-900/19, cit, punto 63; del 17 gennaio 2008, causa C-37/06 e C-58/06, *Viamex Agrar Handel e ZVK*, punto 22; del 19 giugno 2008, causa 219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel*, punto 27; del 10 settembre 2009, causa C-100/08, *Commissione c. Belgio*, punto 91; del 23 aprile 2015, causa C-423/13, *Zuchtveeh-Export*, punto 35.

⁷ Sentenza del 19 febbraio 2019, causa C-497/17, *Oeuvre d’assistance aux betes d’abattoirs*, punti 44 e 38.

La giurisprudenza della Corte di giustizia sembra così propendere per una interpretazione evolutiva degli atti di diritto derivato che consenta di portare il mantenimento di un elevato livello di benessere degli animali anche al di là delle questioni specificamente inerenti alle modalità tecniche utilizzate nell'ambito dei processi produttivi. D'altro canto, una tale definizione 'olistica' della nozione di benessere animale appare suffragata dalla stessa portata dell'art. 13 TFUE che sancisce l'obbligo per l'Unione e gli Stati membri di «tenere pienamente conto delle esigenze degli animali nella formulazione e nella attuazione delle politiche dell'Unione»⁸.

La sempre maggiore attenzione rivolta a livello sovranazionale alle questioni inerenti alla tutela del benessere degli animali riflette senza dubbio l'evoluzione in atto nella percezione degli animali quali esseri senzienti. Cionondimeno, un tale sviluppo fa emergere una certa ambiguità di fondo nell'affermazione di un principio che richiede un necessario bilanciamento con altri valori e diritti riconosciuti a livello sovranazionale. La questione concerne in particolare la definizione di quale sia il livello normativo più idoneo per assicurare la realizzazione di tale obiettivo generale riconosciuto a livello europeo nel rispetto dei diritti umani fondamentali e del principio di non discriminazione.

2. Il bilanciamento della tutela del benessere animale con i diritti e principi espressi nella Carta UE: il diritto alla libertà religiosa

L'Unione europea è espressione di una comunità di diritto nel senso che tutti gli atti adottati dalle sue istituzioni soggiacciono ad un controllo di conformità ai suoi trattati istitutivi, alla Carta dei diritti fondamentali e ai principi generali di diritto che insieme costituiscono il fondamento di tale ordinamento giuridico a carattere sovranazionale. Assumendo tale parametro di riferimento, appare evidente come l'emersione di nuovi valori e obiettivi, che riflettono l'evoluzione del comune sentire di una collettività, ponga il problema di definire orientamenti interpretativi che consentano di raggiungere un 'punto di equilibrio' nel rispetto del principio di non discriminazione⁹.

⁸ Sentenza del 19 febbraio 2019, causa C-497/17, cit., punto 44; del 29 maggio 2018, causa C-426/16, cit., punti 63-64.

⁹ Sul riconoscimento dei diritti umani fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea vedi: C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali*

Emblematico in tale senso è il possibile contrasto che, almeno *prima facie*, sembra emergere tra l'affermazione del principio del benessere animale ed il riconoscimento in capo ad ogni essere umano della libertà religiosa e della libertà di esprimere la propria cultura e le proprie tradizioni che trovano fondamento nelle fonti del diritto primario dell'Unione europea¹⁰.

La libertà di pensiero, di coscienza e di religione è riconosciuta dall'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e rientra tra i diritti garantiti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che formano parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione in quanto principi generali di diritto¹¹. Inoltre, tale libertà, unitamente al rispetto delle convinzioni personali, rileva nel riconoscimento del diritto alla non discriminazione che è sancito dall'art. 21 della Carta e costituisce la principale declinazione del principio di uguaglianza contemplato nell'art. 9 TUE¹².

La Corte di giustizia, riprendendo quanto già espresso dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, ha chiarito che il diritto in parola debba essere interpretato applicando una accezione ampia della nozione di religione che includa sia il 'forum interno', ossia la libertà di avere proprie

dell'Unione europea. I limiti di applicazione, Milano, 2018; E. SPAVENTA, *Should We "Harmonize" Fundamental Rights in the EU? Some Reflections About Minimum Standards and Fundamental Rights Protection in the EU Composite Constitutional System*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 997; P. GOLDSMITH, *A Charter of Rights, Freedom and Principles*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 1201.

¹⁰ Sul tema in generale vedi: G. D'AGNONE, *Alcune brevi considerazioni sui criteri utilizzati dalla Corte di giustizia per interpretare la carta dei diritti fondamentali dell'UE a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Annali Aisdue*, 2020, disponibile online.

¹¹ Ai sensi dell'art. 53 della Carta, la corrispondente formulazione di tali disposizioni di diritto primario comporta che le stesse siano interpretate in maniera identica, pur contemplando la possibilità che l'ordinamento dell'Unione riconosca una protezione più estesa alle situazioni giuridiche dei soggetti coinvolti. Sul tema vedi: L.S. ROSSI, *I rapporti fra la Carta dei diritti fondamentali e la CEDU nella giurisprudenza delle rispettive Corti*, in *Annali Aisdue*, 2020, disponibile online; I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 109; M.C. CARTA, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico europeo. I limiti del "dialogo" tra Corti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 161.

¹² Sul tema in generale vedi: L. CECCHETTI, *Il principio di non discriminazione sulla base della religione o delle convinzioni personali in controversie orizzontali: il caso IR*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 473; ID., *Gli strumenti del giudizio di uguaglianza della Corte di giustizia alla prova del divieto di discriminazione sulla base della religione. Il caso Cresco Investigation*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 377; L. LOURENÇO, *Religion, Discrimination and the EU General Principles' Gospel: Egenberger*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 193.

convinzioni religiose, sia il ‘forum esterno’, ossia la libertà di poterle manifestare in pubblico¹³. Considerando la macellazione quale espressione di quest’ultima accezione di libertà religiosa, l’organo giurisdizionale dell’Unione europea ha riconosciuto che le norme poste a salvaguardia del benessere degli animali possano costituire una restrizione al godimento di tale diritto che in quanto tale deve essere oggetto di un bilanciamento tra interessi.

2.1. (Segue) *il principio del rispetto delle diversità culturali*

Ma non solo, l’emersione di questo nuovo principio posto a protezione degli animali si pone in potenziale antitesi anche con altri principi e valori riconosciuti nel diritto primario a livello sovranazionale come, ad esempio, il rispetto della diversità culturale che trova riconoscimento nell’art. 3 TUE e nell’art. 22 della Carta dei diritti fondamentali. A questo riguardo, tuttavia, occorre sottolineare come la formulazione della disposizione in parola sembri configurare il rispetto della diversità culturale quale ‘principio’ che deve essere ‘solo’ osservato dall’Unione europea e non quale ‘diritto’ idoneo a produrre effetti diretti nella sfera giuridica degli individui, ai sensi di quanto specificato nell’art. 51, par. 1 della Carta¹⁴.

Sebbene in dottrina si rilevi come la distinzione tra ‘principi’ e ‘diritti’ non abbia una reale consistenza, è possibile riscontrare un riflesso di tale distinzione nel bilanciamento tra benessere animale e identità culturale¹⁵. Il riconoscimento di una sorta di ‘giustiziabilità limitata’ per tale principio espresso nella Carta¹⁶, infatti, fa sì che il rispetto del principio della diversità culturale sia inteso quale mero parametro di legittimità e di interpretazione degli atti normativi che ne danno attuazione¹⁷, venendosi a definire in tal

¹³ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punto 52.

¹⁴ Sulla distinzione tra ‘principi’ e ‘diritti’ nella Carta dei diritti fondamentali vedi le considerazioni generali svolte in R. PALLADINO, *Diritti, principi ed effetto diretto orizzontale delle disposizioni (in materia sociale) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2019, pp. 175 ss.

¹⁵ In particolare vedi: LAZZERINI, *op. cit.*, pp. 155 ss; C. HILSON, *Rights and Principles in EU Law: A Distinction Without Foundation?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, pp. 193 ss.

¹⁶ Sul punto vedi PALLADINO, *op. cit.*, p. 181 e bibliografia *ivi* citata.

¹⁷ A questo riguardo, occorre rilevare come le clausole finali, in specie l’art. 52 par. 5 della Carta, precisano che «le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi ed esecutivi adottati dalle istituzioni, organi ed organismi dell’Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell’Unione, nell’esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere

modo una chiara e netta distinzione non solo con i diritti fondamentali ma anche con i ‘principi generali di diritto’ che costituiscono fonti del diritto primario dell’Unione in quanto tali produttivi di effetti giuridici diretti¹⁸.

Conseguentemente, i soggetti (umani), che si vedano limitare alcune prerogative riconosciute dalla Carta a fronte della tutela del benessere degli animali, potrebbero o meno avvalersi delle stesse a seconda della configurazione delle medesime in termini di ‘diritti’ o ‘principi’, lasciando aperta la questione inerente alla potenziale violazione del principio di non discriminazione. A questo riguardo, infatti, occorre rilevare come la Corte di giustizia abbia in più occasioni ribadito che «il mantenimento di attività tradizionali non costituisce una deroga autonoma» al regime di protezione contemplato nella ‘direttiva uccelli’¹⁹.

Di converso, l’organo giurisdizionale dell’Unione europea ha riconosciuto «l’impegno positivo del legislatore dell’Unione di garantire il rispetto effettivo della libertà di religione e del diritto di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni mediante le pratiche e il compimento di riti, in particolare a favore dei mussulmani e degli ebrei praticanti»²⁰ nel momento in cui ha definito l’applicazione del principio dello stordimento degli animali prima del loro abbattimento²¹.

invocate dinanzi ad un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo di legalità di detti atti». Sulla portata delle clausole in questione vedi: M. CARTABIA, *Convergenze e divergenze nell’interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2017, disponibile online.

¹⁸ Sul tema vedi: E. CAVASINO, *Diritto e principi nello spazio giuridico europeo dei diritti fondamentali: un aspetto dell’esperienza costituzionale*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, p. 561; M.E. GENNUSA, *Una Carta in chiaroscuro. Le sentenze sull’effetto diretto orizzontale e il significato costituzionale della Carta*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 636; F. FERRERO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *Federalismi.it*, 2019; LAZZERINI, *op. cit.*, pp. 54 ss.

¹⁹ Sentenza del 17 marzo 2021, causa C-900/19, cit., punto 35; del 23 aprile 2020, causa C-217/19, *Caccia primaverile all’edrone maschio*, punto 85; del 28 Febbraio 1991, causa C-57/89, *Germania c. Commissione*, punto 22; del 8 luglio 1987, causa C-247/85, cit. punto 8.

²⁰ Sentenza del 29 maggio 2018, causa C-426/16, cit., punti 56-57.

²¹ L’art. 4 del regolamento (UE) 1099/2009, infatti, dispone che il principio del previo stordimento non si applica agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello avente determinati requisiti. Tale pratica, tuttavia, è ammessa «solo a titolo derogatorio al fine di garantire il rispetto della libertà di religione, dal momento che non è tale da attenuare ogni dolore, ansia o sofferenza dell’animale in modo altrettanto efficace della macellazione preceduta da stordimento [...] necessaria per indurre nell’animale uno stato di incoscienza e di insensibilità tale da ridurre considerevolmente la sua sofferenza» (Vedi

Alla luce delle considerazioni che precedono non appare un caso che proprio la regolamentazione della c.d. macellazione rituale abbia offerto alla Corte di giustizia la prima occasione per pronunciarsi sul bilanciamento tra l'emergente obiettivo della tutela del benessere degli animali e i diritti umani riconosciuti nella Carta, in specie il diritto alla libertà di manifestare il proprio credo religioso.

3. *Il bilanciamento tra valori nell'ambito delle macellazioni rituali*

La protezione degli animali quale 'questione di interesse generale' trova espressione nel regolamento (UE) 1099/2009 avente ad oggetto la definizione di norme comuni per la protezione del benessere degli animali durante la macellazione o l'abbattimento. La disciplina in parola sancisce il 'principio del previo stordimento' e lo rende obbligatorio in considerazione degli studi scientifici che dimostrano come lo stordimento degli animali prima della macellazione costituisca la tecnica che meno pregiudica il benessere degli animali durante il loro abbattimento. Un tale obbligo, tuttavia, non si applica agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione, prescritti da riti religiosi, a condizione che tali pratiche siano svolte in macelli autorizzati in base a specifici requisiti stabiliti a livello normativo²².

Cionondimeno, nella sentenza *Centraal Israëlitisch Concistorie van België* la Corte di giustizia ha ricordato come la prassi della macellazione rituale sia «autorizzata solo a titolo derogatorio nell'Unione e solo al fine di garantire il rispetto della libertà di religione, dal momento che non è tale da attenuare ogni dolore, ansia o sofferenza dell'animale in modo altrettanto efficace della macellazione preceduta da stordimento». L'organo giurisdizionale dell'Unione in tal modo riconosce come la pratica della macellazione rituale sia conforme alla normativa sovranazionale soltanto qualora risulti necessaria a «garantire il rispetto effettivo della libertà di religione e di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni mediante le pratiche e il compimento di riti» nel rispetto del benessere degli animali²³.

D'altro canto, già nella sentenza *Liga van Moskeeën en Islamitische*

sentenza del 26 febbraio 2019, causa C-497/17, cit., punto 48).

²² Regolamento (UE) 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, GU L 303 del 18 novembre 2009, p. 1.

²³ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punti 43-44.

Organisaties Provincie Antwerpen, la Corte aveva precisato come l'obbligo di praticare le macellazioni rituali in «stabilimenti assoggettati ad una autorizzazione rilasciata dalle autorità nazionali competenti e che rispetti i requisiti tecnici relativi alla costruzione, alla configurazione e alle attrezzature» consentisse di «tener conto dei progressi compiuti in ambito scientifico e tecnico in materia, riducendo al minimo le loro sofferenze»²⁴.

In altri termini, l'organo giurisdizionale dell'Unione europea, pur riconoscendo che l'obbligo di effettuare le macellazioni senza previo stordimento degli animali in macelli autorizzati rispondenti a determinati requisiti costituisca una «regolazione tecnica» che «non può comportare di per sé alcuna limitazione del diritto alla libertà di religione», ha sottolineato come tale obbligo contribuisca a ridurre al minimo le sofferenze degli animali attraverso l'utilizzo di strumenti tecnici adeguati che tengano conto dei progressi in ambito scientifico e tecnico compiuti in materia²⁵.

Conseguentemente, esso ha ritenuto che la mera constatazione che in talune regioni le limitate capacità produttive dei macelli autorizzati possano rendere più difficile l'approvvigionamento di carne in coincidenza delle festività religiose non possa di per sé essere considerata una limitazione alla libertà religiosa e non possa inficiare la validità della normativa sovranazionale che prescrive l'obbligo della macellazione rituale (e non) in stabilimenti autorizzati.

4. *La 'sussidiarietà inversa' nella conciliazione tra valori*

I più recenti sviluppi giurisprudenziali sul tema sembrano tendere verso la ricerca di un punto di equilibrio tra il riconoscimento della libertà di manifestare la propria religione e la preservazione dell'emergente obiettivo di tutela del benessere animale. Tale intendimento, tuttavia, fa emergere un aspetto problematico che attiene alla definizione del livello normativo più idoneo ad operare un tale bilanciamento. A questo riguardo, infatti, la Corte ha rilevato come la normativa sovranazionale «si limita a circoscrivere la conciliazione tra questi due valori che spetta agli Stati membri effettuare». In tale precisazione della Corte, dunque, sembra profilarsi una ambiguità che risiede, da un lato, nel riconoscimento a livello sovranazionale dell'emergente principio di tutela del benessere animale e, dall'altro, nella

²⁴ Sentenza del 29 maggio 2018, causa C-426/16, cit., punto 55.

²⁵ Sentenza del 29 maggio 2018, causa C-426/16, cit., punti 65-68.

potenziale frammentarietà dell'applicazione di tale principio da parte degli Stati membri che sono chiamati al rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta²⁶.

Una tale ambiguità deriva probabilmente dalla stessa configurazione delle competenze dell'Unione europea per le quali il benessere degli animali è sì enunciato nei Trattati ma poi deve trovare riconoscimento negli ordinamenti giuridici statali compatibilmente con le sensibilità di ciascuna comunità nazionale. Come noto, infatti, l'art. 13 TFUE non costituisce la base giuridica per l'esercizio di una competenza propria dell'Unione europea ma si limita ad integrare il benessere degli animali nella formulazione ed attuazione di altre politiche dell'Unione sempre nel rispetto delle consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale²⁷.

Le politiche entro cui si intersecano le considerazioni inerenti alla preservazione del benessere animale (in specie agricoltura, pesca, trasporti, mercato interno, sviluppo tecnologico e dello spazio) rientrano nell'ambito delle competenze 'non esclusive' per le quali l'intervento normativo a livello sovranazionale richiede che sia dimostrato il rispetto del principio di sussidiarietà in base al quale l'intervento normativo dell'Unione si fonda sull'analisi della dimensione 'nazionale' o 'sovranazionale' dell'obiettivo da raggiungere. Se si ritiene che l'obiettivo abbia portata sovranazionale e trascenda la dimensione statale, l'esercizio della competenza normativa spetterà alle istituzioni dell'Unione altrimenti rimarrà agli Stati membri²⁸.

²⁶ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punto 47.

²⁷ Sulla portata dell'art. 13 TFUE vedi T.M. MOSCHETTA, *La sperimentazione sugli animali nel mercato interno dell'Unione europea*, in *Cultura e diritti*, 2018, p. 121; F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 49; T. SCOVAZZI, *Articolo 13 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2014, pp. 177 ss.

²⁸ Ai sensi dell'art. 5, par. 3, TUE «l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello regionale né a livello locale, ma possano, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione». La disposizione in questione va letta in combinato disposto con l'art. 2, par. 2, TFUE ai sensi del quale «quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria (...)». Sull'esercizio delle competenze dell'Unione europea vedi *ex multis*: R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, pp. 517 ss; A. PITRONE, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea: verso il rafforzamento del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà?*, in *Diritto comunitario*

Orbene, in merito alle sentenze in esame un aspetto che appare di particolare interesse è il fatto che la Corte di giustizia abbia utilizzato una nozione per così dire ‘inversa’ di sussidiarietà. In altre parole, la Corte di giustizia ha riconosciuto il benessere degli animali quale valore dell’Unione europea ma poi ha spostato a livello statale il bilanciamento di tale valore con altri valori e diritti pure riconosciuti nei trattati tra cui possiamo citare la libertà religiosa, la diversità culturale, la non discriminazione. Citando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, infatti, la Corte di giustizia ricorda che «quando sono in gioco questioni di politica generale sulle quali in uno Stato democratico possono ragionevolmente sussistere profonde divergenze occorre attribuire particolare importanza al ruolo dell’organo decisionale nazionale»²⁹.

In tale prospettiva, l’esistenza di diverse percezioni nazionali nei confronti degli animali e la necessità di preservare il contesto sociale proprio di ciascuno Stato membro rischiano di continuare a costituire un limite all’affermazione della tutela del benessere degli animali quale obiettivo proprio dell’Unione europea. La consapevolezza del rischio di una frammentazione dei livelli di tutela riconosciuti agli animali in qualità di ‘esseri senzienti’, tuttavia, appare ben presente nell’approccio giurisprudenziale della Corte di giustizia. Essa, infatti, precisa come tale potere discrezionale degli Stati membri non sia incondizionato e debba soggiacere ad «un controllo europeo consistente nel verificare se le misure adottate a livello nazionale siano giustificate in linea di principio e siano proporzionate al fine di realizzare un giusto equilibrio tra valori oggetto di tutela»³⁰.

La Corte individua nel diritto primario dell’Unione europea il parametro per effettuare un tale controllo di compatibilità delle misure nazionali, ricercando un punto di equilibrio nel rispetto di principi, diritti e valori riconosciuti a livello sovranazionale. In particolare, essa ricorda il carattere evolutivo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ed afferma che «il benessere degli animali, in quanto valore al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono una importanza maggiore da un certo numero di anni, può essere preso maggiormente in considerazione [...] e contribuire così a giustificare il carattere proporzionato di una

e degli scambi internazionali, 2020, p. 79; S. PAPA, *Sussidiarietà, primazia comunitaria e sovranismo*, in *Federalismi.it*, 2019, disponibile *online*.

²⁹ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punto 67. Sul punto vedi M. LOTTINI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità “salvano” gli animali fiamminghi da una morte lenta e dolorosa. La macellazione rituale senza stordimento e il diritto UE*, in *Federalismi.it*, 2021, disponibile *online*.

³⁰ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punto 67.

normativa nazionale che investa più diritti fondamentali e principi sanciti dai Trattati»³¹.

La valutazione della proporzionalità delle misure nazionali è dunque svolta in base ad una analisi dei diversi aspetti connessi alla tutela dei principi e diritti coinvolti nella ricerca di un giusto equilibrio tra gli stessi. Conseguentemente, la Corte ha osservato come, in base a studi scientifici, lo stordimento reversibile degli animali prima della macellazione rituale consente di alleviare temporaneamente le sofferenze e i sentimenti di paura degli animali senza procurarne la morte nel rispetto delle prescrizioni religiose che richiedono la purificazione degli animali per dissanguamento da vivi durante il loro abbattimento e purificazione³².

L'organo giurisdizionale dell'Unione europea proprio nel momento in cui sembra fermarsi ai 'confini' degli Stati membri, lasciando loro il bilanciamento tra valori, viene ad incidere su tale bilanciamento invocando il carattere evolutivo della Carta dei diritti fondamentali la cui interpretazione consente di limitare il godimento dei diritti ivi enunciati a fronte dell'emersione di un nuovo 'sentire sociale' nei confronti del benessere degli animali.

5. Il benessere degli animali nella interpretazione evolutiva della Carta

La sentenza in esame induce a rilevare come la Corte di giustizia utilizzi l'interpretazione evolutiva della Carta non solo quale parametro per valutare la legittimità delle misure nazionali che diano attuazione sul piano interno agli atti dell'Unione europea ma anche quale strumento di armonizzazione volto a superare il rischio di una frammentarietà normativa soprattutto in quei settori in cui il divario tra le diverse 'sensibilità' nazionali possa compromettere il raggiungimento di nuovi obiettivi generali riconosciuti a livello sovranazionale³³.

Il recente orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia in merito al bilanciamento di valori nell'ambito della macellazione rituale

³¹ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punto 65.

³² Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punto 72.

³³ Sul tema in generale vedi: M.E. BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 55 ss; R. CISOTTA, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ... con uno sguardo in avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, disponibile online.

mostra come in prospettiva futura il benessere degli animali potrà essere considerato non solo un 'obiettivo generale' di cui tener conto nella definizione delle politiche dell'Unione e degli Stati membri ma anche come parametro per valutare la conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione europea attraverso l'interpretazione evolutiva della Carta dei diritti fondamentali.

Una tale prospettiva costituisce sicuramente un passo importante nella lenta ma oramai inesorabile apertura dell'ordinamento dell'Unione ad una dimensione valoriale non strettamente antropocentrica. Rimane aperta, tuttavia, la questione fondamentale di definire l'applicazione del principio di non discriminazione nel godimento dei diritti che nell'ambito di specifiche sensibilità nazionali possono trovare un limite nel rispetto delle norme a tutela degli animali. Come già posto in rilievo, infatti, la stessa distinzione tra 'diritti' e 'principi' espressi nella Carta può determinare una disomogeneità di trattamento tra individui a fronte dell'emersione di nuovi valori o obiettivi che richiedono un nuovo bilanciamento di interessi alla luce dell'evoluzione della sensibilità collettiva rispetto a tematiche di portata transnazionale.

La questione in oggetto è stata già portata all'attenzione della Corte nella stessa sentenza *Centraal Israëlitisch Concistorie van België* mediante un quesito pregiudiziale di validità in cui il giudice *a quo* sollevava dubbi in merito alla legittimità del regolamento sull'abbattimento degli animali nella parte i cui autorizza gli Stati membri a porre l'obbligo dello stordimento degli animali nell'ambito della macellazione rituale e non anche nell'ambito delle attività venatorie e di pesca o durante eventi culturali e sportivi, ponendo in una situazione di 'svantaggio' gli individui che vogliono manifestare il proprio culto religioso rispetto a coloro che praticano attività ludiche secondo determinate prassi o tradizioni rilevanti a livello regionale³⁴.

Invero, la Corte ha glissato sul tema ricordando che il principio di non discriminazione «impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e situazioni diverse non siano trattate in maniera analoga, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato». In questa prospettiva, essa ha rilevato come gli eventi culturali e sportivi non rientrino nell'ambito di applicazione del regolamento in questione, non avendo alcuna incidenza sul mercato dei prodotti di origine animale in quanto tali eventi non sono finalizzati alla produzione di alimenti³⁵.

³⁴ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punti 82-83.

³⁵ Sentenza del 17 dicembre 2020, causa C-336/19, cit., punti 85-94.

Sorprendentemente, proprio nella sentenza in cui la Corte ha riconosciuto il benessere animale come valore suscettibile di considerazione alla luce di una interpretazione evolutiva della Carta dei diritti fondamentali, essa rileva come lo stordimento previo degli animali nella caccia e pesca ricreativa «priverebbe le attività in questione del loro stesso contenuto», riconoscendo una sorta di prevalenza dei caratteri propri di tali attività rispetto alla tutela degli animali quali esseri senzienti. Quel che emerge è un atteggiamento non del tutto lineare dell'orientamento giurisprudenziale della Corte che sembra tornare ad una visione antropocentrica dei diritti in gioco proprio con riferimento ad un 'mero' principio non suscettibile di azionabilità diretta quale è la nozione di rispetto delle tradizioni culturali.

6. Considerazioni (non) conclusive sul bilanciamento tra valori e principio di non discriminazione

La rilevata ambiguità nella definizione di un criterio univoco di bilanciamento tra diritti e principi espressi nella Carta sembra trovare una compensazione, seppur solo parziale, nella successiva sentenza *One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux* avente ad oggetto la proporzionalità di misure che vietano la cattura degli uccelli con il vischio. In questo caso, infatti, la Corte ha rilevato come «il mero fatto che un altro metodo di cattura esigerebbe un adeguamento e rischierebbe di discostarsi da determinate caratteristiche di una tradizione non sarebbe sufficiente per ritenere che non esista un'altra soluzione soddisfacente» che consenta di bilanciare il principio del rispetto delle tradizioni culturali con la salvaguardia del benessere degli animali attraverso la necessaria valutazione della proporzionalità di misure volte a proteggere determinate specie animali³⁶.

In tal modo, l'organo giurisdizionale dell'Unione sembra voler superare la distinzione tra 'diritti' e 'principi' nella tutela delle prerogative riconosciute dalla Carta attraverso l'interpretazione estensiva della stessa alla luce dell'obiettivo generale volto a tutelare il benessere degli animali. Anche in questo caso, la Corte opera il necessario bilanciamento mediante l'applicazione del principio di proporzionalità ricordando come

³⁶ Sentenza del 17 marzo 2021, causa C-900/19, cit., punto 43. Sulla sentenza in esame vedi M. LOTTINI, *Benessere degli animali v. usi tradizionali. Ancora la Corte di giustizia a sostegno di una interpretazione delle norme in chiave "animalista"*, in *Federalismi.it*, 2021, disponibile *online*.

«l'allevamento e la riproduzione in cattività delle specie protette (siano) idonei a costituire un'altra soluzione qualora si rilevino possibili e che il trasporto di uccelli lecitamente catturati o detenuti costituisce parimenti un impiego misurato» di tali pratiche svolte in deroga al divieto in oggetto³⁷.

La Corte estende la valutazione della proporzionalità delle misure volte a bilanciare il rispetto delle tradizioni culturali con il benessere degli animali anche ad un altro principio che è riconosciuto nell'art. 3 TUE e nell'art. 37 della Carta ai sensi del quale l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile e per garantire un livello elevato di tutela dell'ambiente. A questo riguardo, la Corte ha rilevato come la valutazione della selettività di un metodo di cattura attuata in deroga ad una norma posta a tutela degli animali «debba tenere conto non solo delle modalità di tale metodo e dell'entità delle catture che esso comporta [...], ma anche delle sue eventuali conseguenze sulle specie catturate in termini di danni arrecati [...]» qualora tali danni risultino non trascurabili³⁸.

Le considerazioni che precedono mostrano come il recente orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia, che integra il benessere degli animali nella interpretazione evolutiva della Carta dei diritti fondamentali, apra interessanti prospettive di sviluppo in merito al riconoscimento del benessere degli animali quale elemento rilevante nel bilanciamento tra principi e diritti espressi nel diritto primario dell'Unione europea. Considerazioni conclusive appaiono tuttavia premature per cui non rimane che attendere ulteriori possibili sviluppi o conferme giurisprudenziali.

³⁷ Sul punto, la Corte di giustizia si era già pronunciata nella sentenza del 12 dicembre 1996, causa C-10/96, *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux*, punto 18.

³⁸ Sentenza del 17 marzo 2021, causa C-900/19, cit., punti 60-61.