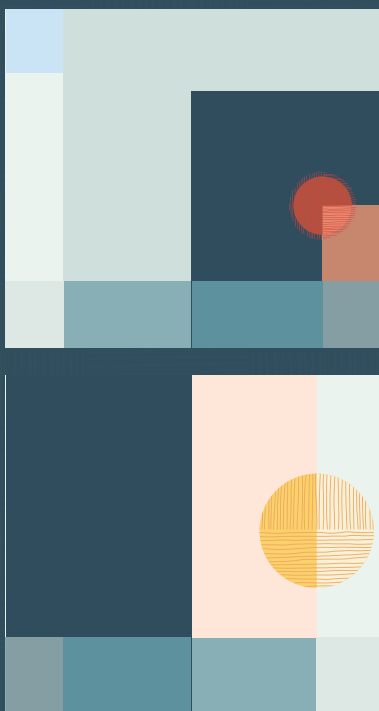


NUOVI ORIZZONTI SULLA TUTELA DEGLI ANIMALI



a cura di

Ettore Battelli, Micaela Lottini,
Giuseppe Spoto e Enzo Maria Incutti

39

Collana

L'Unità del Diritto



Roma TriE-Press
2022



1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A. D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. PODDIGHE, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019
19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019

20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2021 (III ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2022 (IV ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empti e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020
31. R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, 2021
32. E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, 2021
33. A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. Un. n. 19598/2020*, 2021
34. M. CATENACCI, R. RAMPIONI, V.N. D'ASCOLA (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, 2021
35. F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, 2021
36. B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali. Atti del Convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri. Roma 27 maggio 2021*, 2021
37. V. MANNINO, *Governo misto romano e repubblicanesimo americano*, 2022
38. V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano di ripresa e resilienza*, 2022



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

NUOVI ORIZZONTI SULLA TUTELA DEGLI ANIMALI

a cura di
Ettore Battelli, Micaela Lottini,
Giuseppe Spoto e Enzo Maria Incutti

39

L'Unità del Diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



Roma TrE-Press
2022

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Paolo Benvenuti, Bruno Bises, Mario Bussoletti, Giovanni Cabras, Giandonato Caggiano, Enzo Cardi, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Renato Clarizia, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Giorgio Costantino, Antonietta Di Blase, Carlo Fantappiè, Lorenzo Fascione, Ernesto Felli, Sabino Fortunato, Aurelio Gentili, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Vincenzo Mannino, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Claudia Morviducci, Giulio Napolitano, Giampiero Proia, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Giovanni Serges, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grotesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, ottobre 2022

ISBN: 979-12-5977-115-5

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività delle *Roma TrE-Press*s è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza

L'unità del diritto

La Collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo, perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguerla in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi, ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare un'adeguata coscienza di sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la Collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanei, atti di convegni e seminari, ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La Collana entra a far parte della struttura di Roma TrE-Press, che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in formato cartaceo quella in formato digitale in *open access*, contribuisce ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Prof. Antonio Carratta
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza
Università Roma Tre

Indice

Prefazione e ringraziamenti

13

CAPITOLO I

*Animali non “res inanimate” ma “esseri viventi” non umani:
una prospettiva funzionale di tutela del benessere degli animali oltre la soggettività*
di ETTORE BATTELLI

1. Il riconoscimento dello <i>status</i> giuridico degli animali come esseri senzienti: un percorso difficile	16
2. L'animale soggetto di diritto: i presupposti culturali	19
3. La responsabilità degli esseri umani verso gli animali	22
4. Oltre l'etica animale: gli animali come esseri viventi non umani	24
5. La ragione quale criterio (di)scriminante	26
6. Una doverosa distinzione tra antropo-personificazione morfica e tecnica: verso una soggettività animale attenuata	28
7. Le scelte dell'ordinamento italiano nel dibattito contemporaneo	31
8. Il benessere degli animali, in quanto esseri viventi senzienti, «valore» da proteggere, riconosciuto normativamente a livello sovranazionale	33
9. Animali e noi: una storia infinita	37

CAPITOLO II

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

1. L'evoluzione della tutela giuridica degli animali quali ‘esseri senzienti’	40
2. Il bilanciamento della tutela del benessere animale con i diritti e principi espressi nella Carta UE: il diritto alla libertà religiosa	42
2.1. Il principio del rispetto delle diversità culturali	44
3. Il bilanciamento tra valori nell'ambito delle macellazioni rituali	46
4. La ‘sussidiarietà inversa’ nella conciliazione tra valori	47
5. Il benessere degli animali nella interpretazione evolutiva della Carta	50
6. Considerazioni (non) conclusive sul bilanciamento tra valori e principio di non discriminazione	52

CAPITOLO III

*Benessere e tutela dell'animale:
da “oggetto di protezione” a “soggetto” di diritti?*
di GIUSEPPE SPOTO

1. L'antropocentrismo, l'ecocentrismo e la tutela degli animali	56
2. La protezione degli animali da “cose” ad esseri senzienti: verso una soggettività giuridica autonoma (in senso debole)	58
3. Nuovi problemi e nuove forme di tutela	60

4. Il benessere degli animali	68
5. La scelta di cibo come strumento di protezione degli animali e il consumo di “carne” che non è carne	74

CAPITOLO IV

*La tutela degli animali nel dibattito parlamentare
sulle proposte di modifica della costituzione nella XVIII legislatura*
di MARIA SILVIA D’ALESSANDRO

1. Premessa	82
2. La prima lettura dei disegni di legge costituzionale al Senato	83
3. L’interpretazione della disciplina <i>de iure condendo</i> sulla tutela degli animali alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente. Un esempio	90
4. Conclusioni	92

CAPITOLO V

*L’attività politico – normativa dell’Unione Europea a seguito del
principio di tutela del benessere animale sancito dall’Articolo 13 TFUE.*
*Analisi della politica agroalimentare e della disciplina
inerente alla sperimentazione animale*
di LEONARDO MOLINARO

1. Introduzione	96
2. L’articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea	97
3. L’evoluzione della politica agroalimentare europea alla luce dell’introduzione dell’Art. 13 TFUE	101
4. La tutela del benessere animale nella sperimentazione animale a fini scientifici e per i prodotti cosmetici	106
4.1. Il Regolamento n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici	107
4.2. La Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici	111
5. Conclusioni	115
6. Bibliografia	116

CAPITOLO VI

La Corte di giustizia e le macellazioni rituali: schemi collaudati e nuove prospettive
di MICAELA LOTTINI

1. Premessa	120
2. L’articolo 13 TFUE e l’interpretazione estensiva delle norme a tutela degli animali	121
3. Le sentenze della Corte sulle macellazioni rituali: cenni	125
4. Tutela degli animali e principio di non discriminazione	128
5. Conclusioni	129

CAPITOLO VII

La macellazione rituale nel diritto dell'UE. Vecchie e nuove ragioni di una deroga in favore della libertà religiosa di RITA BENIGNI

1. La tutela della libertà religiosa nella UE	132
2. Le macellazioni rituali nel contesto socioculturale europeo. Linee evolutive	134
3. Il quadro giuridico-normativo. L'equilibrio tra libertà religiosa e benessere dell'animale	137
4. Il peso degli interessi commerciali. Il mercato <i>kosher</i> ed <i>halāl</i>	140
5. Considerazioni conclusive	142

CAPITOLO VIII

Il bilanciamento di interessi e la tutela della libertà religiosa: nuove prospettive per l'Art. 13 TFUE? di GIULIA FERRARO

1. Premessa	146
2. <i>Mr J Casamitjana Costa v. The League Against Cruel Sports</i>	148
3. Le limitazioni alla libertà religiosa e di espressione	150
4. Conclusioni	152

CAPITOLO IX

Nota a Consiglio di Stato, Sez. v, Sent. 3 novembre 2021, n. 7366 di GIORGIO GALLO

1. Premessa	156
2. Il fatto	156
3. Il Diritto	161
3.1. Quadro normativo nazionale e internazionale	161
3.2. Il Piano d'Azione interregionale per la conservazione dell'Orso bruno nelle Alpi centro-orientali (il PACOBACE)	162
4. La sentenza TRGA Trento n. 55/2021	166
5. La sentenza CdS n. 7366/2021	174
6. Conclusioni	178

CAPITOLO IX

I diritti degli animali: uguaglianza intraspecifica ed uguaglianza interspecifica di TOMMASO FORMICHELLI

183

Prefazione e ringraziamenti

Il volume raccoglie gli atti del Convegno «Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali», svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre il 7 ottobre 2021. Si è trattato di una iniziativa che si inserisce nell'ambito delle attività realizzate dal gruppo di studiosi impegnato nel promuovere a livello scientifico il dibattito sulle questioni in materia di benessere degli animali.

Idealmente, tale studio si ricongiunge con la prima giornata di studi su “La tutela del benessere degli animali: riflessioni e prospettive” che nel dicembre 2017 aveva incontrato un grande favore presso gli studenti, colleghi e giovani studiosi.

Da lì si è partiti con una prima attività formativa destinata agli iscritti del Dipartimento di Giurisprudenza che, nel corso degli anni, è andata crescendo nell'interesse della comunità accademica. Giunti, adesso, all'attivazione di un corso opzionale sembra, quindi, essere il momento giusto per dare veste formale anche alle tante voci che hanno arricchito il confronto di questi anni.

Anche per questo, con la presente opera si vuole innanzitutto ringraziare tutti coloro che ci hanno accompagnato in questi anni di gestazione del corso didattico e quanti hanno dato il loro contributo, nonché gli studenti che in presenza prima e a distanza poi hanno seguito con passione le lezioni e gli incontri promossi nei vari anni accademici e da ultimo quasi un anno fa, con il qualificato sostegno di valenti collaboratori che sono anch'essi tra gli Autori di questo studio e ai quali va un ringraziamento speciale: Giulia Ferraro, Giorgio Gallo e Leonardo Molinaro.

Unisce tutti gli Autori anche l'attenzione per il diritto europeo, studiato da diverse prospettive, e non sorprenda pertanto se uno spunto prezioso, ben presente nei diversi contributi, proviene proprio dagli interventi delle istituzioni europee e, da ultimo, da una serie di sentenze della Corte di giustizia UE in materia di macellazioni rituali l'ultima delle quali è del dicembre 2020.

Ora queste sentenze affrontano diversi aspetti di un'unica questione, ossia il rapporto, il confronto tra la normativa europea e le norme di diritto interno in materia di tutela degli animali, in particolare al momento dell'abbattimento, della macellazione e le macellazioni rituali imposte da

alcuni credo religiosi. Questo perché la normativa europea prevede che l'animale prima di essere macellato debba essere stordito, regolamentazione che si pone in contrasto con la pratica della macellazione rituale che non contempla il previo stordimento. Queste e altre sono le sentenze che nel corso degli ultimissimi anni hanno affrontato alcuni aspetti specifici della tematica.

La discussione sulla tutela giuridica degli animali scatena vari sentimenti, dall'ammirazione allo scherno, passando dalla perplessità al fervore attivista; tuttavia, la questione del rapporto tra uomo e animale da sempre alimenta importanti riflessioni etiche e giuridiche.

Ecco perché riteniamo che gli "Animali" non sono un tema alla moda, come talora si afferma in modo dispregiativo, anzi, al contrario, rappresentano una questione civile e, soprattutto, una seria sfida che i giuristi devono raccogliere. Non a caso, lo stato giuridico degli animali è regolato da testi internazionali, europei e nazionali, cosicché la dottrina e la giurisprudenza che se ne occupano non possono non avere un respiro sovranazionale.

Anche per questo, con il presente lavoro si intende promuovere un dibattito su alcuni fra i più complessi profili giuridici della tutela del benessere degli animali. In tale prospettiva, si è cercato di privilegiare il contributo degli studiosi più giovani, tendenzialmente più sensibili ai temi trattati, con la finalità di offrire loro spazi di confronto in un ambito del diritto che viene ancora percepito come 'di nicchia'. È opinione condivisa da tutti gli esperti che hanno promosso nel corso degli anni le diverse iniziative in materia di tutela degli animali che proprio dal dialogo fra discipline giuridiche e fra generazioni di studiosi può scaturire quell'arricchimento reciproco, che si auspica possa portare ad un definitivo consolidamento di questi studi.

In tal senso, il più sentito ringraziamento va agli amici e colleghi che hanno condiviso l'impegno scientifico e in particolare alle amiche e illustri colleghe Professoressa Rita Benigni e Maria Teresa Moschetta, il Prof. Tommaso Formichelli, nonché l'Avv. Maria Silvia D'Alessandro.

Per la pubblicazione di questo volume è stato essenziale l'apporto del Dott. Federico Ioannoni Fiore, al quale va la gratitudine dei curatori.

Roma, 1 settembre 2022

I curatori

Ettore Battelli

*Animali non “res inanimate” ma “esseri viventi” non umani:
una prospettiva funzionale di tutela del benessere
degli animali oltre la soggettività*

ABSTRACT. Il presente contributo intende analizzare le prospettive future della legislazione nazionale avente ad oggetto la tutela degli animali. L'ingresso nella Carta Costituzionale della tutela degli animali avvenuto con la Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 impone il riconoscimento di un nuovo status giuridico degli animali che sia coerente con la loro natura di ‘esseri senzienti’.

Le Opere dei più autorevoli filosofi della storia evidenziano come si sia gradualmente giunti ad una nuova visione dell'animale come ‘paziente morale’ e portatore di diritti che gli uomini, in quanto ‘agenti morali’, devono riconoscere e garantire.

L'Autore, bilanciando il benessere animale e il riconoscimento delle differenze tra animali e uomini, discorre di diritti “per” gli animali e postula una soggettività animale attenuata, foriera di una rimodulazione dell'impostazione antropocentrica del nostro ordinamento e posta alla base dell'urgente genesi di future discipline protezionistiche che si muovano sul solco tracciato dalle normative sovranazionali.

The present study aims to analyze the future perspectives of that particular branch of national law that deals with animal welfare. The introduction within the Constitution of rules regarding animal protection - operated by constitutional law 11th February 2022, n. 1 - compels the recognition to animals of a new legal status able to enhance their nature of “sentient beings”.

The reinterpretation of most influential philosophical works shows how a new vision of the animal being has been gradually gained: animals are considered as “moral patiens”, that is possessors of rights, while humans, as “moral agents”, have become the ones appointed to guarantee those rights.

The Author, balancing animal welfare with the natural differences between them and humans, talks about rights “for” animals and suggests a mitigated animal subjectivity. This solution, on one side, will promote a remodeling of the anthropocentric view which characterizes Italian current legal system and, on the other side, will encourage the conception of new protectionist disciplines in line with the overall setting provided by supranational law.

Parole chiave: diritto degli animali, soggettività animale mitigata, benessere animale, diritti fondamentali

Key words: *The right of animals, fundamental rights, animal welfare, mitigate animal subjectivity.*

SOMMARIO: 1. Il riconoscimento dello *status* giuridico degli animali come esseri senzienti: un percorso difficile – 2. L'animale soggetto di diritto: i presupposti culturali – 3. La responsabilità degli esseri umani verso gli animali – 4. Oltre l'etica animale: gli animali come esseri viventi non umani – 5 La ragione quale criterio (di)scriminante – 6. Una doverosa distinzione tra antropo-personificazione morfica e tecnica: verso una soggettività animale attenuata – 7. Le scelte dell'ordinamento italiano nel dibattito contemporaneo – 8. Il benessere degli animali, in quanto esseri viventi senzienti, «valore» da proteggere, riconosciuto normativamente a livello sovranazionale – 9. Animali e noi: una storia infinita.

1. *Il riconoscimento dello status giuridico degli animali come esseri senzienti: un percorso difficile*

Già nel 1896, Emile Zola, nel giornale “Le Figaro” scrisse in favore della protezione degli animali e della pietà dovuta loro «perché anche loro soffrono».

La discussione scatena vari sentimenti, dall'ammirazione allo scherno, passando dalla perplessità al fervore attivista; tuttavia, la questione del rapporto tra uomo e animale da sempre alimenta importanti riflessioni etiche e giuridiche¹.

Gli “Animali” non sono un tema alla moda, come talora si afferma in modo dispregiativo, anzi, al contrario, rappresentano una questione civile e, soprattutto, una seria sfida che i giuristi devono raccogliere. Non a caso, lo stato giuridico degli animali è regolato da norme internazionali, europee e nazionali, cosicché la dottrina e la giurisprudenza che se ne

¹ Da ultimo in Italia, *ex multis*: G. PELEGATTI, *Dignità degli animali. Prospettive bioetiche e giuridiche*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2017, pp. 1-52; mentre tra gli studi precedenti si vedano: D. CERINI, *Il diritto e gli animali: note gius-privatistiche*, Torino, 2012, *passim*; Id., voce *Animali (diritto degli)*, in *Dig. Disc. Priv. sez. civ.*, Torino, 2013, pp. 28 ss.; S. CASTIGLIONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, in *Trattato di Biodiritto*, diretto da S. RODOTÀ e P. ZATTI, Giuffrè, Milano, vol. V, Milano, 2012, p. 282 ss.; C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, pp. 505 ss.; M. SANTOLOCI, C. CAMPANARO, *Tutela giuridica degli animali. Aspetti sostanziali e procedurali*, Roma, 2011; F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005; D. NAZZARO, *L'animale “essere senziente” quale oggetto di tutela*, in *Il nuovo diritto*, 2004, pp. 117 ss.; F. TAVANO, *I diritti degli animali*, Milano, 2003; G. BARRECA, *Diritti degli animali*, Milano, 2004; A. MANNUCCI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Per un codice degli animali*, Milano, 2001, e ivi per un'analisi storica del tema v. A. MANNUCCI, *Animali e diritto italiano: una storia*, in *www.olir.it*, pp. 9 ss.; P. CAVALIERI, *La questione animale. Per una teoria allargata dei diritti umani*, Torino, 1999; M. TALLACCHINI, *Questione animale: una via riformista*, in *Vita e pensiero*, 1993, pp. 265 ss.; S. CASTIGNONE (a cura di), *I diritti degli animali*, Bologna, 1985.

occupano non possono non avere un respiro sovranazionale.

Si tratta di quella che negli anni 2000 Jacques Derrida, nella sua opera “*La bête et le souverain*”, ha giustamente chiamato «*l’immense question de l’animalité*», nella prospettiva dell’analisi del rapporto tra uomini e animali e di una uguaglianza ontologica ed etica, oggetto degli studi di biopolitica², sviluppatasi dal 1974³.

Pare prezioso prendere le mosse per il presente studio dall’art. 515-14 del *Code Civil* (Secondo Libro «*Des biens et des différentes modifications de la propriété*») così come modificato nel 2015, che riconosce oggi, all’interno del Codice Napoleonico, senza distinzioni⁴, gli animali quali: «esseri viventi dotati di sensibilità. Fatte salve le leggi che li proteggono, gli animali sono soggetti al regime dei beni»⁵. Si tratta come è evidente di una formulazione che, nell’ambito della *summa divisio* tra persone e beni, nonché tra soggetti di diritto e oggetti di diritto, contraddistingue l’ordinamento francese come quello italiano (e molti altri ancora), colloca gli animali tra i “beni”⁶.

² P. LLORED, *Pour une démocratie zoopolitique. Ou comment Derrida fait entrer les animaux dans la démo-cratie à venir*, in *Rue Descartes*, vol. 89-90, n. 2, pp. 245-252.

³ Questo concetto di biopolitica (o *biopouvoir*) si deve a M. FOUCAULT, *La volonté de savoir*, Paris, 1976; ID., *Sécurité, territoire, population et Naissance de la biopolitique*, Paris, 2004. È utilizzato in un lavoro di ricerca dedicato in particolare alle politiche di salute pubblica e ai loro strumenti di controllo.

⁴ Si rileva che nella stessa Francia la *Loi* dell’8 agosto 2016 sul recupero della biodiversità non riconosce l’animale selvatico libero come essere vivente senziente, limitandosi a considerarlo come un essere vivente parte del patrimonio comune della nazione allo stesso modo delle risorse naturali e degli ambienti terrestri, marini e della biodiversità (art. L 110-1, Codice dell’ambiente).

⁵ Nell’ordinamento francese significativa la legge statale del 21 ottobre 2021 sulla tutela del benessere animale che è intervenuta, tra l’altro: innalzando le pene in caso di abbandono degli animali, vietando la vendita di cuccioli di cani e gatti nei negozi di animali, ponendo il divieto di esposizione di animali in vetrina, abolendo gli allevamenti di animali per la produzione di pellicce, proibendo lo sfruttamento commerciale delle specie selvatiche. Per non dire dell’istituzione di un certificato obbligatorio contenente anche le esigenze particolari della specie animale, al fine di favorire una maggiore consapevolezza sulle abitudini e le esigenze degli animali.

⁶ Si segnala che la Corte d’Appello di Poitiers, la prima ad aver fatto riferimento all’art. 515-14 *Code civil*, per giustificare una sentenza a tutela degli animali, nell’ordinanza del 22 novembre 2018, tra l’altro, ha affermato che gli animali ‘da fattoria’ devono beneficiare di cure adeguate a sopravvivere ovunque si trovino. J.-P. MARGUÉNAUD, *Personnalité juridique des animaux*, in M. FAURE-ABBAD, D. GANTSCHNIG, A. LAUBA, J.V. MAUBLANC, *Les animaux*, Poitiers, 2019, p. 70.

In Germania⁷, nel BGB (§ 90)⁸, invece, con la riforma del 1990, si è stabilito che gli animali non sono cose e l'art. 20 della Costituzione riconosce rango primario al sistema di tutela degli animali, introducendo peculiari prerogative e taluni diritti che persino i proprietari degli stessi devono rispettare⁹. Riconoscimento analogo è avvenuto nella Costituzione italiana tramite la recente modifica di cui alla Legge Costituzionale, 11 febbraio 2022, n. 1, degli artt. 9 e 41 Cost., con l'introduzione di una riserva di legge statale in materia di tutela degli animali¹⁰, in piena sintonia con l'art. 37 della CEDU e con l'art. 191 del TFUE.

D'altronde, per le scienze naturali l'essere vivente è un'entità unicellulare che nasce, cresce, si nutre, si riproduce e muore, e allora non può non rilevarsi che queste caratteristiche differenziano nella sua essenza l'animale dalla materia inanimata. Anche etimologicamente *anima* designa in latino l'aria, il vento, il respiro, il cuore, l'anima e quindi definisce l'essere animato come un soffio di vita. Se nel linguaggio comune, le parole 'oggetto' e 'cosa' non designano un essere vivente, invece per sua stessa natura ogni animale è un essere vivente senziente.

La sensibilità, definita come la capacità di percepire stimoli interni o esterni e reagire ad essi, caratterizza quindi l'animale. E, di certo, gli animali soffrono, ma si afferma che, essendo privi di ragione, non possono essere legati all'uomo da una comunità di diritto. La conseguenza che si fa derivare da questa affermazione è terribile: non solo agli animali non è riconosciuto alcun diritto di tutela della loro sensibilità (disprezzata), ma addirittura l'uomo è liberato da ogni dovere verso essi.

⁷ La prima legge tedesca sulla protezione degli animali fu approvata nel 1933 in pieno regime nazista e fu ispirata non da una concezione antropocentrica della tutela degli animali, ma dalla necessità di proteggere l'animale 'per sé stesso'. La legge rimase in vigore anche dopo la caduta del regime, ma fu modificata con l'introduzione di diversi emendamenti relativamente alla macellazione, al trasporto e all'allevamento di animali. Il testo del 1933 era suddiviso in quattro parti comprendenti disposizioni contro la crudeltà agli animali, misure per la loro protezione, divieti e limiti alla sperimentazione sugli animali vivi e infine le sanzioni per i contravventori. Nel 1972 la legge fu abrogata e sostituita con un altro testo, poi più volte modificato.

⁸ In merito al §90 BGB, R. CATERINA, *Le persone fisiche*, Torino, 2016, 16, rileva come l'affermazione contenuta nel codice tedesco, pur avendo valore simbolico, non implica che gli animali siano assimilabili alle persone.

⁹ Cfr. R. ORRÙ, *Il vento dei "nuovi diritti" nel Grundgesetz tedesco ora soffia anche sugli animali?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, pp. 1138 ss.; E. BUOSO, *La tutela degli animali nel nuovo art. 20 del "Grundgesetz"*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, II, pp. 371 ss.

¹⁰ Scelta già prefigurata in Italia tra gli altri da F. RESCIGNO, *L'inserimento della dignità animale in Costituzione*, in S. CASTIGLIONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, cit., p. 276.

Pertanto, occorre prendere atto che il cammino per riconoscere l'animale come essere senziente meritevole di una specifica tutela, nell'ordinamento italiano, come in quelli europei, rimane travagliato.

2. *L'animale soggetto di diritto: i presupposti culturali*

Di animale, d'altronde, prima ancora che una definizione giuridica deve procedersi a metterne a fuoco la concezione culturale¹¹. Essa dipende tutt'oggi da una visione olistica o meno della vita, dai dogmi religiosi¹², nonché dalle convinzioni ancestrali difficili da porre in dubbio¹³.

Nell'antichità molti filosofi-intellettuali hanno offerto una definizione negativa dell'animale: l'animale non è un minerale, non è un vegetale,

¹¹ F. GARATTI, *La questione animale e le funzioni della responsabilità civile*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2014, p. 748, sottolinea come ridurre la questione animale all'attribuzione o meno di diritti agli animali appare semplicistico e non determina nemmeno quel *surplus* di tutela. Estendere agli animali la soggettività giuridica non sembra la soluzione ideale rispetto al nodo centrale della riflessione, ossia garantire il momento dell'effettività degli interventi di promozione e tutela. Cfr. sul punto G. PALMERI, *Animali da compagnia e separazione personale dei coniugi*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, pp. 780 ss. Sull'esigenza di un'analisi della condizione degli animali che non sia svolta esclusivamente attraverso l'impiego delle tradizionali categorie dogmatiche, come quelle della soggettività o della capacità giuridica, che non appaiono appropriate per gli animali, si vedano: G. MARTINI, *La configurabilità della soggettività animale: un possibile esito del processo di giuridificazione dell'interesse alla loro proiezione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, pp. 35 ss.; F. CHÉNÉDÉ, *La personnification de l'animal: un débat inutile?*, in *AJ Famille*, 2012, pp. 72 ss.

¹² Le tre religioni monoteiste, Ebraismo, Cristianesimo e Islam, si basano su un testo rivelato, che inizia con la Genesi. Vi è descritta la creazione in 7 giorni, l'uomo che gode della compagnia degli animali e Adamo ed Eva che ricevono l'ingiunzione divina di essere fecondi e di riempire la terra ma anche di «dominare sui pesci del mare, sugli uccelli del cielo e su ogni animale che si muove sulla terra», che sono loro donati e che servono loro da cibo. Tuttavia, è vietato far soffrire inutilmente gli animali durante l'allevamento e il lavoro e al momento della morte. Nell'Induismo la *Samsara*, concetto chiave delle religioni e filosofie indiane, designa il ciclo di rinascita e migrazione dell'anima verso un'altra forma di vita, umana, animale o vegetale, imponendo di preservare il *karma* e incoraggiando il rispetto per tutte le forme di vita. Solo i sacrifici offerti alle divinità sono autorizzati e in questo caso «uccidere non è uccidere». Il buddismo attua con ancora più rigore questo principio di rispetto. *L'ahimsa*, infatti, prescrive una presenza nel mondo senza violenza, rispettosa della benevolenza e compassione. Gandhi, non a caso, rivendica questo principio nelle sue lotte politiche per la conquista di una giustizia individuale e collettiva e, più in particolare, per il movimento indipendentista indiano.

¹³ C. KAMIANECKI, *Propos introductifs. Les animaux et nous, état des lieux*, in M. FAURE-ABBAD, D. GANTSCHNIG, A. LAUBA, J.V. MAUBLANC, *Les animaux*, Poitiers, 2019, p. 5.

non è umano e rispetto a quest'ultimo non parla, non pensa, non impara, non progredisce, non crede in Dio, è incapace di esprimere un'opinione comprensibile nel linguaggio umano e quindi è privo di intelligenza o comunque dotato di una intelligenza non eguale a quella umana¹⁴. Queste carenze, che differenziano l'uomo dall'animale, pongono quest'ultimo in una posizione di inferiorità. Ciò, come ovvio, è frutto di una visione antropocentrica del mondo, secondo la quale l'essere umano, creatore del diritto, si è riservato il beneficio dei diritti stabiliti, considerando semplicisticamente gli animali come cose che possono essere appropriate e utilizzate e da collocare nella categoria giuridica dei beni¹⁵.

Solo progressivamente, specialmente negli ultimi secoli, si è riconosciuta la sensibilità dell'animale, non solo fisica ma anche psichica e molti intellettuali e scienziati hanno sottolineato la necessità del rispetto per la vita in tutte le sue forme.

Già Platone, ne *"La Repubblica"*, parlava di un insieme gerarchico di esseri animati, ma l'umano era stato distinto dagli altri per scelta divina e le energie erano state distribuite secondo tre livelli: vegetativo per la sopravvivenza dell'organismo, sensibile per le reazioni del cuore e divino per la ragione¹⁶. Aristotele, poi, nella *"Historia Animalium"* e nel *"De partibus animalium"*, afferma che gli animali e gli esseri umani condividono una vita sensibile ma secondo sfumature diversificate che ne giustificano il rispettivo posizionamento sulla scala naturale, precisando che solo gli esseri umani sono dotati di una vita intellettuale con abilità variabili in base al sesso e all'età. Plutarco, nel suo libro su *"L'intelligenza degli animali"*, invece, sostiene che gli animali sono anime sensibili e dotate di ragione e si rifiuta di mangiare la carne.

Cartesio, sbagliando, li assimilava a semplici meccanismi biologici incapaci di soffrire e di pensare. Pascal, nella prefazione al *"Traité du vide"*, sottolinea la mancanza di progresso delle specie animali dalla loro creazione, diversamente «l'uomo è prodotto solo per l'infinito» e, sfruttando le sue

¹⁴ Tuttavia, senza paura del paradosso e anche se considerati privi di intelligenza e/o anima, tra il XII e il XVIII secolo, molti animali sono comparsi davanti ai tribunali, a seconda dei casi civile o ecclesiastico, per rispondere di attacchi all'integrità umana, rapporti sessuali con questi (bestialità) o danni alle colture. Dopo un vero processo e con un giudizio motivato, il più delle volte venivano condannati a morte, vestiti con abiti umani o ricevevano l'ingiunzione di lasciare il paese mentre venivano scomunicati.

¹⁵ Si veda G. LANATA, *Antropocentrismo e cosmocentrismo nel pensiero antico*, in S. CASTIGNONE, G. LANATA (a cura di), *Filosofi e animali nel mondo antico*, Pisa, 1994, pp. 15 ss.

¹⁶ Per Platone, infatti, l'anima immortale e divina contenuta nel cervello è detenuta solo dall'uomo, l'anima senziente contenuta nel cuore è posseduta dall'uomo e dagli animali, e l'anima vegetativa che caratterizza l'attaccamento alla vita è comune a tutti.

esperienze personali e storiche, è in continua evoluzione per sé e per gli altri. Voltaire, nel suo *“Dictionnaire philosophique”*, si dichiara offeso da queste opinioni secondo lui infondate e evidenzia come gli animali siano in grado di adattarsi al loro ambiente, per imparare nuovi comportamenti, per provare dolore e gioia. Montaigne, nei suoi Saggi (*“Essais”*) vitupera l’orgoglio dell’uomo che giudica gli animali ‘muti’, invece di cercare di capirne il loro linguaggio segreto. Egli osserva la comunicazione degli animali, tra di loro e anche tra diverse specie, includendo, ad esempio, anche il gioco. Locke, in *“An Essay Concerning Human Understanding”*, suggerisce che «ogni essere senziente ha accesso a una forma di intelligenza», evidenziando che la capacità di riflessione dell’essere umano è accresciuta per le maggiori conoscenze acquisite. Rousseau, nel *“Discours sur l’origine et les fondements de l’inégalité entre les hommes”*, criticando ogni forma di disuguaglianza, afferma che «la sensibilità è comune alla bestia e all’uomo e bisogna riconoscere all’uno almeno il diritto di non essere inutilmente maltrattato dall’altro».

Tuttavia, nelle *“Lezioni di Etica”*, Kant definisce l’animale come un essere vivente situato tra la macchina e l’uomo, privo di intelletto e di autocoscienza e incapace di giudizio. Di più, ritiene che l’animale non sia fine a se stesso ma fine per l’uomo e pertanto quest’ultimo possa sfruttarlo ma senza inutile crudeltà.

Jeremy Bentham, nell’*“An Introduction to the Principles of Morals and Legislation”*, riprendendo la proposta di John Stuart Mill, sfida la società sul destino degli animali con questa frase: «la domanda non è: possono ragionare o parlare? ma: soffrono?».

Charles Darwin, il cui lavoro è svolto dopo un’attenta osservazione degli animali, ritiene che l’animale, come l’uomo, reagisce al suo ambiente e lo esprime attraverso emozioni percepibili dai suoi simili e da altre specie e, per quanto difficile possa essere, la differenza tra la mente dell’uomo e quella degli animali è solo una differenza di grado e non di specie¹⁷.

Arthur Schopenhauer, Thomas Henri Huxley, Henri Salt, Friedrich Nietzsche, Franz Kafka, André Géraud, Georges Bernard Shaw, Albert Schweitzer, Claude Lévi-Strauss, Jacques Derrida, invece, sviluppano tutti (ma si tratta di un elenco non esaustivo) una percezione dell’animale libero da pregiudizi discriminatori, denunciando tutti l’abuso del suo dominio da parte dell’uomo e valorizzando un atteggiamento rispettoso verso tutte le forme di vita¹⁸.

¹⁷ C. KAMIANECKI, *Propos introductifs. Les animaux et nous, état des lieux*, cit., pp. 9-10.

¹⁸ Cfr. C. KAMIANECKI, *op. cit.*, p. 25.

3. La responsabilità degli esseri umani verso gli animali

Considerare l'animale come essere senziente è una questione di interesse generale non solo giuridica e le sofferenze inflitte agli animali sono da valutarsi severamente in nome dell'etica e della morale.

L'animale ha suscitato dibattiti non solo filosofici ma anche giuridico-sociali e la sua natura di essere vivo sensibile (anche cognitivo) pone ad ogni uomo dilemmi importanti anche di carattere etico-esistenziale¹⁹. Per alcuni, mangiare, allevare, uccidere, usare, possedere l'animale provoca disagio morale e persino indignazione. Per gli altri queste preoccupazioni animaliste infastidiscono e irritano. Tuttavia, è proprio dell'uomo trasformare una differenza in una disuguaglianza.

Alimentazione carnivora, allevamento industriale, macellazione rituale²⁰, caccia²¹, corrida, sperimentazione animale, zoo²², circhi, animali da compagnia, addomesticamento degli animali: sono tutti temi che sono diventati ricorrenti ma anche controversi e che impongono una riflessione giuridica sulla responsabilità degli esseri umani verso gli animali.

Jean-Baptiste Jeangene Vilmer, in *“Ethique animale”*, dopo aver ricordato che il termine *«ethos»* designa in greco costumi, cioè le abitudini relative alla pratica del bene e del male», definisce l'etica animale come «lo studio della responsabilità morale degli uomini nei confronti degli animali, che consiste, in particolare, nel domandarsi (...) se abbiamo dei doveri nei loro confronti, se hanno dei diritti, se sfruttarli è moralmente accettabile, se possiamo ucciderli o farli soffrire per nutrirci, vestirli, testare le nostre medicine e i nostri cosmetici, o addirittura intrattenerci».

A lungo queste responsabilità sono rimaste prive di sanzioni, fondandosi su una adesione spontanea, caratterizzata dalla scelta individuale dei cittadini che, quotidianamente e senza alcun vincolo di legge, talora rifiutano il consumo di un prodotto, talaltra evitano un'attività ove gli interessi degli animali non sono tutelati²³.

Anche i comportamenti collettivi, però, possono integrare o

¹⁹ C. KAMIANECKI, *op. cit.*, p. 20.

²⁰ In Francia l'art. R 214-70-I del codice della pesca rurale e marittima autorizza una deroga all'obbligo di stordimento prima della macellazione in caso di rito religioso.

²¹ Sempre nell'ordinamento francese l'art. L 420-1 del Codice dell'Ambiente considera la gestione sostenibile del patrimonio faunistico e i suoi habitat come di interesse generale, la pratica della caccia, l'attività culturale, sociale ed economica, partecipano a questa gestione e contribuiscono a garantire l'equilibrio agro-silvo-cacciatore.

²² V. Direttiva 1999/22/CE del Consiglio, del 29 marzo 1999, relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici.

²³ C. KAMIANECKI, *op. cit.*, p. 22.

determinare norme giuridiche obbligatorie, e possono costituire un contesto sociale favorevole per un intervento legislativo. Ad esempio, i consumatori ma anche l'industria alimentare e la ristorazione collettiva, assunta debita consapevolezza sulle condizioni di vita delle galline ovaiole in gabbia, ha ridotto l'acquisto di uova, provenienti da questo tipo di allevamento²⁴. Ebbene, questo calo della redditività ha causato un cambiamento, per un costo non trascurabile, nelle scelte di produzioni, di allevamento e di impianti (sostituzione di gabbie mediante confinamento in batterie, con strutture che migliorano le condizioni di vita delle galline) e diversi marchi della grande distribuzione hanno rinunciato a rifornirsi di uova provenienti da allevamenti in gabbia. Allo stesso modo, l'etichetta «benessere animale», introdotta in Francia (identificabile dalle lettere da A a D) e messa in opera nel 2019, ha indotto i consumatori a scegliere carne di un animale il cui benessere soddisfa i requisiti elevati e la cui macellazione è preceduta dallo stordimento²⁵.

È intervenuta anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, con una sentenza del 26 febbraio 2019, ha statuito l'esclusione dall'etichetta agricoltura biologica della carne di animali macellati senza stordimento preventivo, in quanto la sofferenza inflitta è stata ritenuta incompatibile con i requisiti di un elevato livello di benessere degli animali²⁶. In Francia la *Loi EGAlim* del 2018 e la successiva *Loi EGAlim II* dell'ottobre 2021, nel settore dell'industria alimentare, hanno aumentato le sanzioni contro gli atti di maltrattamento, tutelando le scelte in favore del benessere degli animali di produttori, allevatori e agricoltori, ma anche dei consumatori.

Certo, la consapevolezza di una sensibilità del mondo animale (ma pure vegetale e minerale), scuote il paradigma umano tradizionale e può disturbare; al punto che i riflessi sulla sensibilità complicano le scelte alimentari.

Gli scandali dei macelli, il trasporto in condizioni proibitive di animali vivi, la riapertura della caccia alle balene in Giappone (dopo 30 anni di sospensione), hanno rappresentato occasioni di rinnovato interesse per discutere di diritti degli animali²⁷.

²⁴ F. TRAVAGLINI, *Il benessere animale e il caso della gallina ovaiole*, in A. MANNUCCI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Per un codice degli animali*, Milano, 2001, pp. 181 ss.

²⁵ Più in generale CIWF (*Compassion In World Farming*, una ONG internazionale per il benessere degli animali da allevamento) ha lanciato con l'aiuto di numerose ONG partner nel settembre 2018 un'iniziativa dei cittadini europei per mettere fine all'allevamento degli animali in gabbia, raggiungendo il numero di 1.600.000 firme.

²⁶ C. KAMIANECKI, *op. cit.*, p. 23.

²⁷ H. KASSOUL, *Fondements et portée de l'éthique animale: revolutions et circonvolutions*

Il campanello d'allarme suona vigorosamente quando si parla di esaurimento delle risorse del pianeta, di calo accelerato della biodiversità e di rischi di una dieta a base di carne. Gli interessi degli uomini sono, dunque, strettamente associati a quelli degli animali.

4. *Oltre l'etica animale: gli animali come esseri viventi non umani*

Non ci si propone, certo, in questa sede, di negare l'esistenza delle differenze tra uomo e animale e nemmeno negare la differenza tra specie, neanche di considerare queste differenze solo attraverso il prisma dell'interesse umano.

Se l'etica animale si misura solo tramite l'interesse degli esseri umani, non sarebbe più un'etica, ma sarebbe nient'altro che un'opportunità di dominazione, semplicemente perché l'etica designa letteralmente 'la scienza dell'*ethos*', cioè 'la scienza del dovere'. L'etica non è sempre comoda perché, in sostanza, devono essere presi in considerazione i punti di vista altrui. Ciò pertanto richiede che l'essere umano adotti una prospettiva in cui non è egli stesso l'unica preoccupazione. Tutti questi elementi sono indicatori dell'evoluzione delle questioni di ciò che oggi, oltrepassando i confini della riflessione sociale e culturale, chiamiamo il diritto animale, fonte di dibattiti spesso profondi sulle stesse nozioni giuridiche e in particolare di personalità giuridica²⁸.

L'etica animale si riferisce allo studio delle relazioni tra uomo e animale, intendendo con essa l'insieme dei principi morali capaci di governare la comunità morale tra umani e non umani, comunità nella quale si stabiliscono relazioni. Con la precisazione che, se ci sono relazioni morali, è perché da una parte c'è il paziente morale (colui che merita considerazione etica) e, dall'altra parte, l'agente morale (colui che deve agire eticamente). La domanda è, allora, innanzitutto, se gli animali possono essere pazienti morali e/o agenti morali, e quale dovrebbe essere il criterio di tale considerazione²⁹.

humaines autour de la sensibilité non-humaine, in M. FAURE-ABBAD, D. GANTSCHNIG, A. LAUBA, J.V. MAUBLANC, *Les animaux*, cit., p. 29.

²⁸ H. KASSOUL, *op. cit.*, p. 32.

²⁹ Cfr. sul lavoro di definizione e costruzione delle differenti etiche animali: J.-B. JEANGENE VILMÈRE, *Antologie d'éthique animale. Apologies des bêtes*, Paris, 2012; L. BOISSEAU-SOXINSKI, D. THARAUD (a cura di), *Les liens entre éthique et droit. L'exemple de la question animale*, Paris, 2019.

Secondo un’etica deontica (kantiana), che conferisce agli atti un valore intrinseco basato su principi morali generali, fondati su valori come la vita, la verità, la libertà, i doveri dell’agente morale devono essere considerati secondo massime rispettose di tali valori. Si deducono quindi comportamenti eticamente validi e si cerca di identificare i doveri dell’agente secondo la loro conformità ad ideali considerati come “buoni” (probità, compassione, fedeltà, ecc.).

Secondo un’etica c.d. utilitaristica, detta anche ‘conseguenzialista’ (Bentham, Mill, Singer), che valuta gli atti in funzione delle loro conseguenze, le norme dell’etica devono essere pensate non attraverso principi normativi ma tenendo conto delle conseguenze osservabili del comportamento umano. In questa prospettiva, un atto per determinare la sua conformità all’etica deve essere valutato sulla base degli interessi del paziente morale (interesse per la vita, interesse per la libertà, interesse per la verità, ecc.), che l’agente morale deve ottimizzare massimizzando il bene fatto e minimizzando il male. Si comprende allora che i doveri etici sono ricavati attraverso un calcolo operato dalla ragione pratica: è il risultato di un comportamento che permette di determinare se lo stesso è eticamente valido (ad esempio se è in gioco il benessere del paziente).

Da qui, il prevalere di un’etica animale di stampo utilitaristico, pur a fronte di norme giuridiche talora costruite sulla base di considerazioni puramente deontiche.

Aristotele parla in particolare di animali «diversi dagli uomini», il che implica l’animalità dell’uomo, tal per cui l’uomo non è altro che una specie tra le altre, con le sue peculiarità e somiglianze³⁰. Si tratta di una concezione c.d. gradualista – fondata su una continuità tra uomo e animale – che non è esclusiva di Aristotele, ma che si rintraccia anche per rimanere alla filosofia greca, nelle opere e nel pensiero di Platone, Teofrasto, Plutarco³¹.

L’osservazione della natura animale ed umana mostra che ogni specie ha una caratteristica in comune con l’altra, senza con ciò voler negare che può esserci qualcosa di specifico nell’uomo. Anzi, sarebbe la possibilità di riflessione che, secondo Aristotele, eleva l’uomo a un grado superiore rispetto agli altri animali. Tuttavia, è solo questione di gradi. Del resto, ripete Aristotele, che tutti conoscono il dolore e il piacere. Quindi, la vera diversità della vita non è nella natura degli esseri. C’è dunque

³⁰ Infatti, quando, nella sua *Metafisica*, Aristotele pone la questione se la razza umana è una specie di animale o se l’animale è una varietà del genere umano, la risposta dà chiaramente ascendenza al principio Animale.

³¹ *Trattati sulla morale di Plutarco*, Parigi, 1847, t. 1, pp. 273 ss.

un'uguaglianza irriducibile e universale tra gli esseri che risiede nella loro sensibilità³².

Da ciò si deduce che la morte non necessaria di un animale (necessità non riconosciuta nell'ucciderlo per farne una festa) è un'ingiustizia che impegna la responsabilità morale degli uomini.

Agli animali si deve, quindi, applicare lo *status* di pazienti morali, imponendo all'uomo gli obblighi di un agente morale.

L'idea è che esseri viventi siano tutti gli animali umani e non umani.

Ecco che a riemergere è il tema delle differenze tra esseri umani e animali³³, perché come scrisse Gustave Flaubert nel suo "*Voyage en Italie*": «Non so mai se è la scimmia che mi guarda o se sono io che guardo la scimmia». È impossibile parlare di animali senza parlare, in fondo, degli uomini³⁴, perché uomo e animale sono due rami dello stesso albero, quello degli esseri viventi. E questo approccio, sia detto 'naturalista', è intrinseco alla stessa indagine etimologica sopra richiamata: "l'animale" viene dal latino anima e significa che ha ricevuto il soffio della vita. E come l'uomo anche l'animale è un essere vivente ed ha anche un'anima³⁵.

Tuttavia, la letteratura scientifica e filosofica da tempo considera la ragione come criterio principale per distinguere tra uomini e animali. Ma questo criterio è sufficiente per creare una rottura fondamentale tra uomo e animale?

5. La ragione quale criterio (di)scriminante

Ricordando il mito di Prometeo è impossibile confondere gli animali umani e non umani, poiché l'uomo è l'unico animale a possedere qualcosa di divino, il più prezioso dei doni, cioè il fuoco sacro degli dèi: il *logos*. Ed è ricevendo tramite Prometeo la capacità di ragionamento che poi l'uomo si distinguerà dagli altri animali³⁶.

³² H. KASSOUL, *op. cit.*, p. 36.

³³ Cf. E. DE FONTENAY, *L'Homme et l'animal: anthropocentrisme, altérité et abaissement de l'animal*, in *Pouvoirs*, 2009, 4, n. 131, pp. 19-27 ; V. CAMOS, F. CEZILLY, P. GUENANCIA ET J.P. SYLVESTRE, *Homme et animal, la question des frontières*, Paris, 2009.

³⁴ H. KASSOUL, *op. cit.*, p. 34.

³⁵ Criticamente P. ROUGET, *La violence de l'humanisme, Pourquoi nous faut-il persécuter les animaux?*, Paris, 2014, p. 17, osserva che: «Ce que circonscrit le mot animal, en le stigmatisant, c'est le non-homme», discorrendo degli animali come di una categoria essenzialmente «residuale».

³⁶ H. KASSOUL, *Fondements et portée de l'éthique animale*, cit., p. 37.

L'uomo viene, quindi, identificato come un essere vivente dotato di logica: un animale divinizzato; una dualità complessa, capace sia di bestialità che di nobiltà. Conseguenza è una gerarchia tassonomica che pone gli uomini al di sopra degli animali. Deriva, altresì, che gli animali non possono essere agenti morali, perché solo gli uomini con il libero arbitrio possono essere moralmente responsabili. E però, se l'uomo dovesse comportarsi come un tiranno onnipotente con gli animali, egli infrangerebbe senza dubbio i limiti della sua stessa condizione di superiorità³⁷.

Diverso è, ad esempio, l'approccio che deriva dalla *metempsychôsis*, o metempsicosi. I più famosi rappresentanti di questa dottrina, nel pensiero occidentale, sono certamente Pitagora ed Empedocle, i quali credevano che mangiare carne di animali fosse un crimine contro gli uomini. Infatti, per i sostenitori della reincarnazione delle anime, la metempsicosi proibisce in particolare il «divorare»³⁸ ma anche qualsiasi atto malvagio verso gli animali in cui le anime degli uomini si sono reincarnate. Molto vicino al buddismo e all'induismo, la metempsicosi considera quindi immorale nutrirsi con carne animale e sacrificare creature viventi. Questa considerazione dipende dal timore di danneggiare gli altri 'esseri umani'. Questa posizione potrebbe sembrare puramente dogmatica, ma riconosce un principio naturale unitario della vita senziente, basandosi su un principio unitario animista naturale³⁹.

L'anima umana, come si ricava già dall'Antico Testamento, è superiore a quella degli animali: l'animo umano è spirituale ed elevato, quello dell'animale è sensibile e istintivo⁴⁰; senza dimenticare, però, l'episodio della maledizione di Rabbi che insegna che gli animali non sono stati creati per servirci⁴¹. Sarà, poi, il Nuovo Testamento a differenziarsi dalla cultura ebraica, giungendo a caratterizzare l'uomo per ciò che ha in più dell'animale.

Non sorprende, quindi, tre secoli dopo, se Sant'Agostino ancora afferma: «l'assenza di ragione vieta qualsiasi società con noi, da cui deriva che il giusto consiglio della Provvidenza ha messo a disposizione dei nostri bisogni la loro vita e la loro morte»⁴². Più complessa la posizione di San Tommaso d'Aquino che, nella sua “*Summa Teologica*”, rispondendo

³⁷ H. KASSOUL, *op. cit.*, p. 38.

³⁸ EMPÉDOCLE, *Les Purifications, un projet de paix universelle*, Paris, 2003, p. 105.

³⁹ H. KASSOUL, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁰ E. BARATAY, *Le christianisme et l'animal, une histoire difficile*, in *European Journal of Literature, Culture and Environment*, 2011, 2, p. 125.

⁴¹ H. KASSOUL, *Fondements et portée de l'éthique animale*, cit., p. 46.

⁴² SANT'AGOSTINO, *La città di Dio*, trad. it., Torino, 1990, t. 2, p. 31.

alla domanda se l'uccisione di animali costituisca peccato, professa che gli animali «sono per natura schiavi e destinati all'uso di altri esseri»⁴³, dichiarando che chi uccide un bue non pecca perché ha ucciso un animale, ma solo perché pregiudica un bene altrui. Una visione che, occorre dirlo, si avvicina molto al Codice civile italiano.

6. *Una doverosa distinzione tra antropo-personificazione morfica e tecnica: verso una soggettività animale attenuata*

Nel procedere oltre nella riflessione giuridica, occorre riferire come negli anni '70 diversi intellettuali accademici britannici dell'università di Oxford si siano interessati allo stato morale degli animali e al trattamento che subivano, in particolare nell'ambito degli allevamenti industriali e dei laboratori sperimentali⁴⁴. Tra questi, Richard Ryder, ideatore del termine "specismo", Peter Singer, filosofo australiano e professore di bioetica, ma anche Stephen Clark, Andrew Linzey e Ruth Harrison. Quest'ultimo, in *"Animal machines"*, nel 1964, denuncia le conseguenze dell'allevamento industriale, della zootecnia e della biotecnologia che negavano la sensibilità e le esigenze fisiologiche dell'animale al fine di accelerarne la crescita, la riproduzione e la morte al solo scopo di lucro.

Peter Singer, in *"Animal liberation"*, nel 1975, afferma che «tutti gli animali hanno diritto a uguale considerazione dei loro interessi, come esseri senzienti» e che la vita di un essere che ha la coscienza di sé ha più valore di quella di un essere che non ha queste capacità⁴⁵. Insieme con Tom Regan⁴⁶, Singer è tra coloro che sottolineano, pur da differenti prospettazioni, la necessità di accordare agli animali la più ampia protezione, ricorrendo alle medesime tutele riconosciute alle persone fisiche. Si tratta di una posizione (c.d. 'soggettivistica') che tutela l'individualità degli animali ritenendo che, dal punto di vista della natura, gli animali hanno i medesimi diritti degli esseri umani, anche se tali diritti possono essere

⁴³ TOMMASO D'AQUINO, *La Summa Teologica*, trad. it., Bologna, 2014, p. 25.

⁴⁴ C. KAMIANECKI, *Propos introductifs. Les animaux et nous, état des lieux*, cit., p. 13.

⁴⁵ Cfr. P. SINGER, *Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals*, New York, 1975, che – partendo dalle considerazioni di Bentham sulla capacità degli animali di provare dolore – sviluppa la necessità di dare risposte alla questione della loro sofferenza, inaugurando il movimento di liberazione animale.

⁴⁶ Cfr. T. REGAN, *I diritti animali*, Milano, 1990, trad. it. (*The Case for Animal Rights*), London, 1983, *passim*.

differenti nella misura⁴⁷.

Sebbene posizioni c.d. ‘antisoggettiviste’ pongano l’accento sul fatto che l’attribuzione della personalità giuridica agli animali non contribuirebbe in alcun modo alla protezione degli stessi⁴⁸, per una corretta impostazione del discorso, pare opportuno distinguere tra antropo-personificazione morfica e tecnica.

La personificazione antropomorfa è più simbolica ma veicola il riconoscimento di una vera dignità agli animali. Un riferimento è rintracciabile nella prima versione della Dichiarazione universale dei diritti degli animali proclamata presso la sede dell’Unesco il 15 ottobre 1978, in cui si affermava che i diritti degli animali dovrebbero essere difesi dalla legge come i diritti umani. Una assimilazione poi messa da parte. L’approccio personificante conduce a considerare che tutti gli animali dovrebbero avere gli stessi diritti degli uomini o di scegliere tra animali quelli che più assomigliano agli umani, alla luce delle proprie capacità cognitive, per valorizzare gli animali che possono pretendere di avere una uguale dignità. Proteggere allo stesso modo la pulce così come il cane, d’altronde, appare una prospettiva ampiamente esclusa. Certo si tratta, da un lato, di mettere in dubbio il confine tra animali e uomo, dall’altro, ne deriva il disinteresse per molti animali che non hanno capacità cognitive paragonabili a quelle degli esseri umani ma che provano dolore, sofferenza e angoscia.

Diversamente, il riconoscimento di una personalità giuridica tecnica⁴⁹ (o di un ‘centro di interesse’), non comporta alcuna parificazione a quella umana, rimanendo, per un verso, diversa da quella delle persone giuridiche (società, associazioni, sindacati, fondazioni) e, per altro verso, in analogia a quanto si ambisce a fare con riferimento ai *robots* e ai sistemi di intelligenza artificiale, si tratterebbe di una soluzione idonea a superare la dicotomia persona-cosa⁵⁰. Tuttavia, neanche questa è una strada esente da critiche, tanto più se si riflette sulla possibilità di riuscire a proteggere concretamente gli animali senza passare attraverso il riconoscimento della personalità giuridica.

⁴⁷ Cfr. M.E. COOPER, *An introduction to animal law*, London, 1987, *passim*.

⁴⁸ Si segnala S. DESMOULIN, *L’animal, entre Science et Droit*, Aix-Marseille, 2006, sulla strada per una solida difesa degli animali, rifiuta categoricamente di concedergli lo *status* di persone.

⁴⁹ La antropo-personificazione tecnica è stata invece già messa in atto da una decisione della Corte Suprema della Colombia del 26 giugno 2017. Si veda J.-P. MARGUÉNAUD, *Personnalité juridique des animaux*, cit., p. 73.

⁵⁰ Si veda al riguardo: J.P. MARGUÉNAUD, *L’animal en droit privé*, Paris, 1992; C. REGAD, C. RIOT, S. SCHMITT, *La personnalité juridique de l’animal. L’animal de compagnie*, Paris, 2018.

Si propugna allora la tesi di una «soggettività animale attenuata»⁵¹.

Nonostante il riconoscimento dei diritti degli animali come “soggetti” da proteggere autonomamente continui ad essere un concetto estraneo al nostro ordinamento, positivo riscontro si rintraccia negli ordinamenti della Svizzera e della Germania che, essendo tra i più avanzati in materia, nel prevedere l’obbligo di proteggere gli animali, richiamano come valore fondamentale il «benessere animale»⁵², senza però arrivare ad affermare che gli animali sono titolari di diritti azionabili⁵³; con la conseguenza che è sempre necessario vi sia un interesse dell’uomo ad agire a loro tutela⁵⁴.

Attraverso norme protezionistiche tese alla tutela del benessere degli animali, si centra comunque l’obiettivo di riconoscere così obblighi e responsabilità dell’uomo nei confronti degli animali, con il divieto di infliggere loro inutili sofferenze e con il dovere di garantire loro una vita rispettosa delle proprie caratteristiche⁵⁵.

⁵¹ C. FOSSÀ, *Frammenti di oggettività e soggettività animale: tempi maturi per una metamorfosi del pet da bene (di consumo) a tertium genus tra res e personae?*, in *Contr. impr.*, 2020, pp. 553 ss.

⁵² Cfr. F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005, pp. 159-160, secondo la quale: «è necessario riconoscere che gli animali non possono più essere considerati come ‘cose mobili’ a disposizione degli esseri umani, bensì quali soggetti di diritto, titolari di specifiche posizioni giuridiche che, pur non potendo qualificarsi quali diritti assoluti, modificano sostanzialmente l’atteggiamento degli ordinamenti giuridici che dovranno preoccuparsi di bilanciare gli interessi animali con quelli umani eventualmente confliggenti».

⁵³ Favorevoli al riconoscimento di una vera e propria soggettività agli animali, tra gli altri, L. LOMBARDI VALLAURI, *Testimonianze, tendenze, tensioni del diritto animale vigente*, in S. CASTIGLIONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, cit., pp. 249 ss.; P. ZATTI, *La compagnia dell’animale*, in P. CENDON (a cura di), *Il diritto delle relazioni affettive*, Padova, 2005, pp. 2021 ss.; F. MANTOVANI, *L’“umanità” dell’animale verso l’uomo e la “disumanità” dell’uomo verso l’animale*, in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, p. 888; Contra C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI, *La questione animale*, cit., p. 291, secondo il quale la questione non si risolve necessariamente affermando che gli animali sono soggetti, ma assegnando agli uomini regole rigorose da rispettare. Così anche E. BATTELLI, *La relazione tra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma*, in *Cultura e diritti*, 2018, 1/2, p. 44.

⁵⁴ Cfr. F. RESCIGNO, *I diritti degli animali*, cit., pp. 262 s. Secondo S. COTTA, *Soggetto di diritto*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, pp. 1215 ss.: «gli animali non sono autori di pretese e tanto meno di rivendicazione di diritti (i cosiddetti “diritti degli animali” sono quelli che l’uomo conferisce loro)».

⁵⁵ Così G.A. PARINI, *La tutela degli animali e della relazione interspecifica uomo-animale*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, 4, pp. 998-1036, la quale rileva come il benessere degli animali integri un interesse pubblico preminente di rilievo statale in quanto la legge 14 agosto 1991, n. 281, «Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del

7. Le scelte dell'ordinamento italiano nel dibattito contemporaneo

Per quanto attiene al nostro ordinamento gli animali sono da lungo tempo ritenuti semplici *res* e, conseguentemente, è stato loro applicato il medesimo trattamento previsto per i beni (art. 810 c.c.)⁵⁶, quantunque per essi sia prevista una disciplina speciale nell'ipotesi in cui presentino vizi, giacché al compratore è attribuita la tutela di cui all'art. 1496 c.c.⁵⁷.

Il legislatore eurounitario, da ultimo, con la Direttiva n. 771 del 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni, all'art. 3, par. 5, ha stabilito che gli Stati membri possono escludere dall'ambito applicativo della direttiva «i contratti di vendita di [...] b) animali vivi», prevedendo, così, tra l'altro, la possibilità di comprendere nella disciplina tali beni, senza distinguere gli animali «da reddito da quelli di affezione, quantunque sia abbastanza pacifica la constatazione che la vendita di beni di consumo, quando ha ad oggetto un animale vivo, riguarda per lo più animali di affezione»⁵⁸.

Attribuisce rilevanza al legame relazionale che intercorre tra l'uomo e gli animali («di affezione o da compagnia tenuti presso la casa del debitore o negli altri luoghi a lui appartenenti, senza fini produttivi, alimentari o commerciali», e «gli animali impiegati ai fini terapeutici o di assistenza del debitore, del coniuge, del convivente o dei figli») anche il Codice di procedura civile italiano che agli art. 514, n. 6 *bis* e n. 6 *ter*, c.p.c. pur riconoscendoli ancora quali cose mobili ne sancisce l'assoluta impignorabilità⁵⁹.

Le specie protette sono ricomprese, invece, nel patrimonio indisponi-

randagismo», all'art. 1, dispone che «lo Stato ha l'obbligo di promuovere e disciplinare la tutela degli animali di affezione», condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, (M. LOTTINI, *La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo*, in *Riv. dir. amb.*, 2017, p. 113).

⁵⁶ In tal senso: art. 623 c.c. (*Cose suscettibili di occupazione*); art. 924 c.c. (*Acquisto di proprietà di sciame d'api*); art. 925 c.c. (*Acquisto di proprietà di colombi, conigli e pesci*); art. 2052 c.c. (*Danno cagionato da animali*). Circa l'assimilazione degli animali a una *res*, tra i tanti: E. BALOCCHI, voce «Animali (protezione degli)», in *Enc. giur. Treccani*, II, Roma, 1988, pp. 1 ss. e ancora E. BATTELLI, *op. cit.*, pp. 35 ss.

⁵⁷ Sul punto, C. FOSSÀ, *Frammenti di oggettività e soggettività animale: tempi maturi per una metamorfosi del pet da bene (di consumo) a tertium genus tra res e personae?* in *Contr. Impr.*, 2020, p. 550.

⁵⁸ R. SENIGAGLIA, *Riflessioni sullo statuto giuridico degli animali di affezione e sue ricadute in materia di vendita e responsabilità civile*, *Riflessioni sullo statuto giuridico degli animali di affezione e sue ricadute in materia di vendita e responsabilità civile*, in *Dir. fam. pers.*, 4, 2021, spec. pp. 1772 s.

⁵⁹ Da ultimo, R. SENIGAGLIA, *op. cit.*, p. 1776 e 1778.

bile dello Stato e il soggetto responsabile di un eventuale risarcimento del danno viene individuato nella Regione⁶⁰.

L'impostazione antropocentrica, che caratterizza il nostro come altri ordinamenti, creati dagli uomini per gli uomini, non può però non essere oggetto di profonda rimeditazione⁶¹. Il significativo e reciproco legame che si può creare tra un uomo e animale va ben oltre il mero esercizio del diritto di proprietà e si esprime in sentimenti di affetto, ricambiati da dimostrazioni concrete di devozione e fedeltà. Si assiste, così, ad una profonda metamorfosi del ruolo riconosciuto agli animali all'interno della società⁶².

Ebbene, l'interesse delle opinioni sopra riportate risiede nel loro carattere precursore dei dibattiti contemporanei.

Una tappa fondamentale è stata quella del 7 luglio 2012 quando, a seguito della conferenza tenutasi a Cambridge in presenza di Stephen Hawking, tredici neuroscienziati hanno firmato una dichiarazione favorevole all'esistenza della coscienza in molti animali non umani compresi tutti i vertebrati (mammiferi, uccelli, rettili, anfibi, pesci) ma anche molluschi cefalopodi (polpi, calamari) e crostacei decapodi.

Ciò nulla toglie alle scoperte dell'archeologia che ha consentito di rilevare come le dimensioni del cervello risultano aumentare considerevolmente non appena si entra nel ramo dell'ominide, che culmina in *Sapiens* e *Neanderthal* con una struttura di neuroni e sinapsi dell'uomo sempre più complessa⁶³.

Proprio cogliendo l'evoluzione della stessa specie umana, è possibile riconoscere con maggiore consapevolezza scientifica l'animale come un essere senziente, che reagisce al suo ambiente e prova emozioni. È poi merito delle scienze cognitive, delle neuroscienze e della etologia, se l'elenco degli animali che dimostrano capacità cognitive si sta espandendo.

Ebbene, il riconoscimento giuridico dell'animale come essere vivente senziente o come una 'non cosa' è un tema di attualità non solo in Italia o

⁶⁰ Cfr. C. CICERO, *Il danno da fauna selvatica come danno da animali*, nota a sentenza Corte di Cassazione civ., sez. III, 20 aprile 2020, n. 7969, in *Giur. It.*, 2021, 3, pp. 587 ss.

⁶¹ Si veda Trib. Milano, (decr.) 13 marzo 2013, in *Plurisonline.it*. Sul punto A. GAMBARO, *I beni*, in *Trattato Cicu Messineo*, Milano, 2012, p. 216 ss., evidenzia come non si possano equiparare gli animali agli oggetti inanimati.

⁶² Così G.A. PARINI, *La tutela degli animali e della relazione interspecifica uomo-animale*, cit., pp. 1548 ss., che richiama sul punto Trib. Milano, 22 gennaio 2008, in *Danno resp.*, 2008, p. 909.

⁶³ La nostra specie *homo sapiens* fa, difatti, parte del regno animale, classe mammiferi, ordine primati, super famiglia *hominoides*, famiglia ominidi, genere *Homo*, mentre le altre specie del genere, attualmente stimate in sei (tra le quali *Homo Erectus* e *Homo Neanderthal*), sono estinte.

in Francia, ma anche in: Austria, Svizzera, Germania, Catalogna, Svezia, Moldavia, Portogallo, Polonia, Paesi Bassi, Regno Unito, Nuova Zelanda, Quebec.

8. Il benessere degli animali, in quanto esseri viventi senzienti, «valore» da proteggere, riconosciuto normativamente a livello sovranazionale

Secondo varie formulazioni (dovere di compassione verso gli esseri viventi, protezione dei principi fondamentali della vita), la questione animale e in particolare la protezione degli animali e del loro benessere sono richiamate dalla Costituzione dell'India, del Brasile, della Svizzera, della Germania, della Florida, del Lussemburgo e dell'Austria, ed ora anche dalla Costituzione Italiana conferendo ad essa una forza giuridica superiore.

Nel 1967 si segnalano le norme sul 'benessere animale', sostenute dal *Farm animal welfare council*, riunite nei cinque criteri guida, ossia: (1) l'assenza di fame, sete e malnutrizione; (2) il conforto fisico fornito dall'alloggio, compresi la detenzione compatibile con le esigenze biologiche della specie e l'accesso a un ambiente idoneo a tali esigenze; (3) buona salute, assenza di malattie, lesioni e dolore fisico, nonché l'accesso a cure adeguate; (4) la possibilità di esprimere il normale comportamento individuale e sociale della sua specie, garanzia di benessere fisico e psicologico; (5), l'assenza di paura, angoscia e ansia.

Tali criteri tengono conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche sulle capacità cognitive ed emozionali degli animali, che consentono di prendere in considerazione anche «la dimensione mentale dei sentimenti dell'animale nel suo ambiente». E se è vero che il benessere esclude il maltrattamento, tuttavia, non va confuso con il 'buon trattamento'.

Che la questione animale sia divenuta sempre più centrale, lo testimoniano non solo, quindi, i dibattiti multidisciplinari sin qui evocati (etici, antropologici, filosofici, etc.), ma anche l'evoluzione del diritto positivo. È significativa al riguardo la già richiamata Dichiarazione Universale dei diritti degli animali, proclamata a Bruxelles nel 1978 su iniziativa dell'Unesco, la quale promuove il riconoscimento di specifici diritti agli animali, non più visti come cose, ma come veri e propri soggetti di diritto⁶⁴.

⁶⁴ Così G.A. PARINI, *op. cit.*, p. 1013.

Nella stessa prospettiva si muove anche la Convenzione europea per la «Protezione degli animali da compagnia», conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata dall'Italia, dopo oltre vent'anni, con la legge, 4 novembre 2010, n. 201. Tale Convenzione, oltre a fornire una definizione di animali da compagnia⁶⁵, ne afferma solennemente l'importanza degli stessi per il contributo che procurano alla qualità della vita umana, riconoscendone il loro valore per la società, ne prevede il «diritto all'esistenza»⁶⁶, dettando principi fondamentali per il loro benessere e imponendo specifici obblighi in capo a chi tenga un animale da compagnia o che abbia accettato di occuparsene, ponendo uno specifico divieto di maltrattare gli animali e sottoporli ad atti crudeli⁶⁷.

Certo, potrebbe affermarsi⁶⁸ che non è l'animale in quanto tale a essere beneficiario di protezione, bensì la relazione «interspecifica» che si può instaurare tra l'uomo e l'animale⁶⁹. Tuttavia, se in effetti l'etica giuridica che emerge dal testo della Convenzione ancora «parla il linguaggio deontico, sancendo una serie di doveri dell'uomo nei confronti dell'animale, non quello del diritto soggettivo», è altrettanto vera la netta

⁶⁵ Si richiama, innanzitutto, l'art. 1: «per animale da compagnia si intende ogni animale tenuto dall'uomo, o destinato ad essere tenuto dall'uomo, in particolare presso il suo alloggio domestico, per diletto o compagnia». L'art. 1 del DPCM 28 febbraio 2003, recante disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia, li individua in quelli tenuti «dall'uomo, per compagnia o affezione senza fini produttivi o alimentari, compresi quelli che svolgono attività utili all'uomo, come il cane per disabili, gli animali da *pet-therapy*, da riabilitazione, e impiegati nella pubblicità».

⁶⁶ Evidenza come la previsione riconosca indirettamente il diritto alla vita per l'animale D. CERINI, voce *Animali (diritti degli)*, cit., pp. 1 ss.

⁶⁷ L'art. 3 della Convenzione stabilisce il divieto di abbandono per gli animali e vieta di sottoporre gli stessi a inutili dolori, sofferenze e angosce, prescrivendo specifiche regole per l'uccisione degli animali da compagnia, nonché misure rivolte agli animali randagi.

⁶⁸ Lo fa acutamente G.A. PARINI, *op. cit.*, p. 1023.

⁶⁹ P. ZATTI, *Chi è il padrone del cane?*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1995, I, pp. 135 ss.; ID., *Gli animali*, in P. CENDON (a cura di), *Il bambino e le cose*, Milano, 1993, pp. 54 ss., anche nell'ambito dell'ordinamento italiano e della sua evoluzione giurisprudenziale, coglie questo approccio 'relazionale', ad esempio, dal decreto di nomina di un amministratore di sostegno del Tribunale di Varese (Trib. Varese, decr., 7 dicembre 2011, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2012, I, pp. 377 ss.), fondato sulla considerazione del legame esistente tra la beneficiaria della tutela e il suo cane, che non poteva essere ospitato presso la casa di riposo (si è non solo provveduto alla nomina di un amministratore di sostegno, ma altresì a incaricare *ex art.* 379 c.c. un ausiliario di prendersi cura dell'animale e di portarlo a trovare la sua padrona), proprio in virtù della capacità di relazione con l'animale tale da incidere sulla qualità stessa dell'esistenza della persona e sulla sua dignità. Cfr. altresì V. AMENDOLAGINE, *Amministrazione di sostegno e tutela del sentimento d'affezione del beneficiario verso l'animale da compagnia*, in *Giur. It.*, 2012, p. 1333 ss.

presa di posizione sulla «considerazione speciale dell'animale», se non come soggetto giuridico, quanto meno come «valore da proteggere»⁷⁰.

Il benessere degli animali, in quanto esseri viventi senzienti, rappresenta così oggi un valore dell'Unione Europea, enunciato all'art. 13 del Trattato di Lisbona del 2007⁷¹. Pertanto, gli Stati membri dell'Unione devono tenere pienamente conto di tale requisito quando formulano e attuano la politica dell'Unione Europea nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, mercato interno, ricerca, sviluppo tecnologico e spazio⁷².

Sebbene, dalla lettura del Trattato di Lisbona, si deve desumere che l'obiettivo della tutela del benessere animale⁷³ (anche in un'ottica funzionale all'interesse dell'uomo)⁷⁴ non rientra espressamente nell'ambito delle competenze normative che gli Stati membri hanno trasferito all'UE⁷⁵, diversi regolamenti hanno determinato le condizioni per l'allevamento⁷⁶,

⁷⁰ Così R. SENIGAGLIA, *op. cit.*, p. 1781.

⁷¹ Entrato in vigore il 1 dicembre 2009. L'art. 13 sostanzialmente riprende quanto già era stato introdotto con il Protocollo n. 33 sulla protezione e il benessere degli animali, allegato al Trattato di Amsterdam e, prima ancora, alla Dichiarazione n. 24 sulla protezione degli animali, allegata al Trattato di Maastricht. Per un *excursus* sul diritto europeo concernente la questione animale, tra i tanti: D. CERINI, *Il diritto e gli animali: note giusprivatistiche*, Torino, 2012, pp. 38 ss.; A. ADINOLFI, *Il trattamento degli animali nel diritto dell'Unione europea tra interessi commerciali, protezione ambientale e “benessere”: verso lo sviluppo di valori condivisi?*, in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, cit., p. 34; F. MEOLA, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto Europeo*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2019, pp. 2 ss.

⁷² Si segnala che rimane non coperta da questa disciplina la politica commerciale estera. Questa difficoltà è stata denunciata in occasione, ad esempio, della recente negoziazione di trattati con gli USA (Tafta), Canada (Ceta), Mercosur (Mercato comune meridionale), Messico, Giappone (Jefta), Singapore e Vietnam.

⁷³ Cfr. S. CASTIGNONE, *Che qualità della vita per gli animali non-umani?*, in *Riv. fil.*, 2001, pp. 71 ss.

⁷⁴ Si veda G. GEMMA, *Costituzione e tutela degli animali*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 615.

⁷⁵ T.M. MOSCHETTA, *La sperimentazione sugli animali nel mercato interno dell'Unione europea*, in *Cultura e diritti*, 2018, p. 125, pone comunque la questione di verificare il peso dell'art. 13 TFUE nel processo di bilanciamento e funzionamento del mercato interno, con riguardo all'utilizzo degli animali, in svariati settori.

⁷⁶ Regolamento 1523/2007 sul divieto di commercializzazione di pellicce di cani e gatti. In particolare, si veda la legge, 14 ottobre 1985 n. 623, di ratifica della Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti adottata a Strasburgo il 10 marzo 1976 e della Convenzione europea sulla protezione degli animali da macello, adottata a Strasburgo il 10 maggio 1979.

le modalità della loro pesca⁷⁷ o il loro utilizzo per la sperimentazione⁷⁸, nonché il trasporto⁷⁹ e la macellazione degli animali⁸⁰.

Sei convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di allevamento (1976 e 1992), di trasporto di animali (1968, 1979 e 2003), di macellazione di bestiame (1979), di animali domestici (1987), di conservazione di fauna e ambiente naturale (1979), di protezione dei vertebrati (ma anche dei cefalopodi) utilizzati per scopi sperimentali e scientifici (1986 e 1998), sono state progressivamente ratificate incrementando la protezione degli animali, in quanto esseri senzienti, soggetta al controllo della giurisdizione europea.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha così sviluppato, sulla base della Convenzione europea «per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (o CEDU, in francese: “Convention européenne des droits de l'Homme”) e dei suoi protocolli aggiuntivi, una giurisprudenza attiva basata sulla tutela della dignità di tutte le specie e sull'antropocentrismo responsabile.

Sulla base della protezione delle specie ma anche della sofferenza degli animali, diverse convenzioni internazionali regolano il commercio di specie selvatiche, nonché la pesca e la caccia, vietando le pratiche crudeli⁸¹. L'Organizzazione Mondiale per la salute degli animali (OIE) e l'Organizzazione Mondiale del Commercio, in particolare, definiscono oggi i criteri di benessere degli animali che devono essere soddisfatti. La Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvaggia a

⁷⁷ Regolamento 1007/2009 che vieta la commercializzazione di prodotti derivati dalla foca a meno che non provengano da una pesca tradizionale indigena per la sussistenza e 2019/124 sul divieto di pesca elettrica (rete a strascico elettrico) a decorrere dal 18 luglio 2021.

⁷⁸ Il Regolamento 1223/2009 sui prodotti cosmetici e rapporto della Commissione Europea del 10 luglio 2018 e la Direttiva 2010/63 del 22 settembre 2010 (attuata con D.Lgs., 4 marzo 2014, n. 26) sulla necessità di un elevato grado di protezione degli animali utilizzati a fini scientifici (e applicazione della regola 3R definita da Rex Burch e William Russel: ridurre, perfezionare, sostituire) e rapporto della Commissione Europea dell'8 novembre 2017.

⁷⁹ V. il Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio del 22 dicembre 2004 «sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97», che è stato sottoposto a modifiche nel 2017.

⁸⁰ Cfr. Regolamento 1/2005 sul trasporto di animali vivi all'interno e all'esterno dell'UE. Si veda, altresì, il D.Lgs., 6 novembre 2013, n. 131, sulla disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 1099/2009 relativo alle cautele da adottare durante la macellazione o l'abbattimento degli animali.

⁸¹ C. KAMIANECKI, *Propos introductifs. Les animaux et nous, état des lieux*, cit., p. 15.

rischio di estinzione (CITES), nota come Convenzione di Washington⁸², stila ogni tre anni gli elenchi delle specie minacciate e vulnerabili per proteggere le loro condizioni di esistenza e sopravvivenza e per prevenire il traffico commerciale.

9. *Animali e noi: una storia infinita*

«Rendere l'animale un soggetto di legge, che orrore! che abominio! A udire queste grida, non sembra di imitare Eliogabalo che ha nominato il suo cavallo console?»: è così che nel suo articolo dedicato a “La nozione di soggetto di diritto”⁸³, un illustre studioso francese considerava la questione agli inizi del XX secolo. Ebbene, 110 anni dopo, è probabile che non si presenti in termini diversi nelle menti della stragrande maggioranza dei giuristi della nostra epoca⁸⁴.

Gli sviluppi recenti, tuttavia, mostrano che qualcosa sta cambiando⁸⁵. Si pensi al riconoscimento da parte del Tribunale Civile di Mendoza in Brasile⁸⁶, in data 3 novembre 2016, dello *status* di persona giuridica “non umana” alla scimpanzé femmina Cecilia per consentirle di beneficiare dei diritti inerenti all'*habeas corpus* così permettendole di essere portata via dal parco zoologico dove veniva maltrattata per essere rilasciata in un ambiente protetto naturale⁸⁷.

Il concetto giuridico di animale è molto mutato nel corso del tempo, ed oggi alcuni animali dispongono di tutele specifiche che ne riconoscono

⁸² Firmata il 3 marzo 1973 e che ha coinvolto 182 paesi e l'Unione Europea.

⁸³ R. DEMOQUE, *La nozione di soggetto di diritto*, in *RTD Civ.*, 1909, pp. 611 ss.

⁸⁴ J.-P. MARGUÉNAUD, *Personnalité juridique des animaux*, cit., p. 67.

⁸⁵ Cfr. E. BATTELLI, *La relazione tra persona e animale*, cit., p. 51: «il legislatore (...) ha recepito il mutare della sensibilità collettiva, sì da attribuire all'animale una posizione quantomeno “differenziata” da quella delle altre *res* e in specie tale da delineare per l'animale d'affezione uno statuto giuridico improntato alla logica del rispetto dovuto ad un essere senziente e alla peculiare relazione con esso instaurata dall'uomo».

⁸⁶ J.-P. MARGUÉNAUD, *La donna scimpanzé Cecilia, prima animale riconosciuto come persona giuridica non umana*, in *Revue semestrielle de droit animalier*, 2, 2016 pp. 15 ss.

⁸⁷ Un po' meno nota è l'affermazione del 4 luglio 2018 dell'Alta Corte dello stato himalayano dell'Uttarakhand (India) secondo la quale «il regno animale, compresi gli uccelli e gli animali acquatici, deve essere considerato composto da persone giuridiche con diritti, doveri e responsabilità corrispondenti a quelle di una persona vivente» (*Droit. blogpost.com 6 luglio 2018 con accesso alla decisione: drive.google.com/file/d/1wldRJOQ*).

la natura senziente⁸⁸ e l'infungibilità⁸⁹. Contestualmente la relazione affettiva interspecifica tra il padrone e l'animale d'affezione ha assunto sempre maggiore rilevanza nella realtà sociale⁹⁰.

È al riguardo significativo come nelle relazioni uomo-animale (in particolare gatti e cani) si ricorre in via analogica, anche nel comune sentire, al rapporto che lega l'uomo ai suoi figli o comunque tra membri della famiglia⁹¹.

Si avverte l'esigenza di operare un bilanciamento tra gli interessi degli animali e quelli dell'uomo⁹². È, dunque, auspicabile un intervento del legislatore italiano, teso a individuare soluzioni rispettose delle prerogative degli esseri umani e degli animali e ad armonizzare le disposizioni vigenti nell'ordinamento interno con l'attuale panorama normativo sovranazionale, in cui oggi, per certo, con la mutata sensibilità sul tema, si impongono agli uomini comportamenti di tutela e rispetto degli animali, la cui inosservanza va sanzionata.

Si tratta di un orizzonte funzionale che, pur riconoscendo una speciale natura di bene giuridico dell'animale, ne schiva la soggettività (se non in forma attenuata), discorrendo di 'diritti *per* gli animali'⁹³.

Gli animali ci rimandano alle domande essenziali legate alla vita e alla morte, di essere e di avere, di libertà e di prigionia, di natura e di cultura.

Animali e noi, una storia infinita.

⁸⁸ Cfr. l'art. 189, co. 9-*bis*, Codice della strada, di cui alla l. 29.7.2010, n. 120, «Disposizioni in materia di sicurezza stradale», in *G.U.*, 29.7.2010, n. 175, che prevede a carico degli utenti della strada l'obbligo di fermarsi e di prestare soccorso agli animali investiti dai veicoli in movimento.

⁸⁹ Cfr., ad esempio, l'art. 514, nn. 6-*bis* e 6-*ter*, cod. proc. civ. introdotto dalla l. 28.12.2015, n. 221, «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali», in *G.U.*, 18.1.2015, n. 13, che sancisce l'impignorabilità dell'animale d'affezione.

⁹⁰ P. DONADONI, *Tutela delle relazioni affettive e danno interspecifico nella giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2, 2022, p. 511, spec. p. 519, che richiama i dati delle relazioni Eurispes (*Rapporto Italia 2019 – Percorsi di ricerca nella società italiana*, 2019, reperibile in www.eurispes.eu), Assalco-Zoomark (*Rapporto Assalco-Zoomark*, 2020, reperibile in www.assalco.it) e Anmvi (ANMVI, *I proprietari degli animali da compagnia in Italia*, 2019, scaricabile in www.anmvi.it).

⁹¹ Sull'estensione analogica della disciplina in materia di diritto di famiglia e dei minori si veda da ultimo R. SENIGAGLIA, *op. cit.*, p. 1184; e nello stesso senso sia ancora consentito rinviare a E. BATTELLI, *La relazione fra persona e animale*, cit., p. 57.

⁹² Evidenziano la necessità di operare tale bilanciamento: P. VERONESI, *Gli animali nei "recinti" della Costituzione, delle leggi e della giurisprudenza*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 618; A. VALLASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, ivi, 2006, p. 79 ss.

⁹³ Così R. SENIGAGLIA, *op. cit.*, p. 1780.

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'edrenone 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 vogliano 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.

Giuseppe Spoto

*Benessere e tutela dell'animale:
da "oggetto di protezione" a "soggetto" di diritti?*

ABSTRACT. L'autore sostiene che possa essere riconosciuto agli animali lo statuto di soggetti giuridici e non di cose, in quanto esseri senzienti, introducendo il concetto di una "soggettività" differente rispetto a quella delle persone fisiche e delle persone giuridiche. Più esattamente, l'autore ritiene che sia possibile parlare di una soggettività giuridica degli animali "in senso debole" senza sconvolgere le categorie giuridiche tradizionali. L'ultima parte del saggio è dedicata al concetto di benessere degli animali e ai novel food in sostituzione della carne.

The author argues that animals can be recognised as "legal subjects" and not as things, since they are "sentient creatures". The argument used specifies that this would be a different 'legal subjectivity' from that of natural and legal persons. More precisely, the author defends the thesis of a legal subjectivity of animals 'in a weak sense' without upsetting the traditional legal categories. The last part of the essay is devoted to the concept of "animal welfare" and to novel foods as a substitute for meat.

Parole chiave: benessere animale, esseri senzienti, soggettività

Key words: animal welfare, sentient creatures, subjectivity

SOMMARIO: 1. L'antropocentrismo, l'ecocentrismo e la tutela degli animali – 2. La protezione degli animali da “cose” ad esseri senzienti: verso una soggettività giuridica autonoma (in senso debole) – 3. Nuovi problemi e nuove forme di tutela – 4. Il benessere degli animali – 5. La scelta di cibo come strumento di protezione degli animali e il consumo di “carne” che non è carne.

1. *L'antropocentrismo, l'ecocentrismo e la tutela degli animali*

Per lungo tempo il pensiero filosofico occidentale è stato dominato dalla rigida separazione tra uomo e animale, e dalla concezione secondo cui soltanto l'uomo può essere considerato soggetto di diritto. In questa visione antropocentrica e gerarchica, perfino le esortazioni a non esercitare azioni crudeli contro gli animali, introdotte da filosofi come San Tommaso¹ o Kant², sono state contraddistinte non tanto dalla necessità di rispettare gli animali evitando di considerarli dei meri oggetti, quanto piuttosto dalla presunzione che comportamenti crudeli contro di essi avrebbero di certo rivelato da parte degli autori la possibilità di compiere azioni dannose anche nei confronti degli uomini.

Il punto di partenza di qualsiasi discorso giuridico moderno in materia di tutela degli animali deve necessariamente confrontarsi con il dilemma se l'animale sia da considerare soggetto oppure oggetto di diritto. Il dibattito sul punto riguarda settori disciplinari diversi, ricomprendendo al suo interno perfino posizioni estreme che propugnano un mutamento radicale di prospettiva culturale, come ad esempio testimoniato dalle idee patrocinata dai movimenti ecologistici e contrassegnate dall'obiettivo di sostituire la concezione antropocentrica dominante con una concezione ecocentrica. Secondo tale presa di posizione, non vi è soltanto il problema della soggettività degli animali da considerare, ma il modo di intendere l'intera natura intorno a noi. Pensiamo ad esempio ai risultati che questa visione ecocentrica ha prodotto in Nuova Zelanda, dove è stata riconosciuta soggettività giuridica ad un fiume, perché sacro per il popolo maori, e a cui è stata attribuita una titolarità di diritti 'al pari' delle persone, da esercitare mediante una rappresentanza congiunta formata da un membro della comunità indigena e da un altro nominato dal governo.

La sacralizzazione della natura che muove da una prospettiva di assoluto ecocentrismo è sostenuta dai teorici della c.d. '*deep ecology*' come W. Fox e A. Naess. Vi sono però orientamenti intermedi che pur

¹ TOMMASO D'AQUINO, *La Summa Teologica*, trad. it., Bologna, 2014, passim.

² I. KANT, *Lezioni di Etica*, Bari, 2004, p. 273

sottolineando la necessità di tutelare l'ambiente in quanto fondamentale alla stessa sopravvivenza dell'uomo, assumono atteggiamenti più moderati, come ad esempio J. Passmore.

Tornando alla specifica questione della soggettività giuridica degli animali, la rilevanza di tale tema è certamente testimoniata da numerosi esempi. Possiamo ricordare che in Spagna, sulla falsariga del 'Progetto Grande Scimmia' del filosofo Peter Singer, il Parlamento ha approvato, qualche anno addietro, una risoluzione non vincolante a favore dei diritti delle scimmie antropomorfe. Un altro episodio che va ricordato è stato il clamore che ha avuto in Argentina la liberazione dallo zoo dello scimpanzé Cecilia, dichiarata 'soggetto non umano' e ritenuto dai giudici direttamente meritevole di tutela da parte dello Stato e che per tale ragione non poteva essere ingiustamente imprigionato.

Sempre in Argentina è da segnalare, la recente condanna³ subita da un allevatore per avere collocato una trappola nel suo fondo allo scopo di proteggere i suoi animali e che ha provocato il ferimento e la conseguente amputazione della zampa di un puma. L'allevatore è stato condannato al pagamento di un cospicuo risarcimento del danno subito dall'animale da corrispondere mensilmente per coprire le spese necessarie ad accudire il felino non più autosufficiente, riconoscendo allo stesso l'esistenza di un danno permanente causato dall'impossibilità di un suo ritorno a vivere liberamente in natura.

Tuttavia, nonostante questi esempi, la concezione dominante nella maggior parte degli ordinamenti giuridici rimane essenzialmente quella di tipo antropocentrico, secondo cui l'uomo ha diritto di dominare e di servirsi della natura, e gli animali, benché esseri viventi senzienti, nella maggior parte degli ordinamenti giuridici vengono ancora equiparati alle 'cose'.

Le argomentazioni che spingono verso una differente prospettiva sono però oggi in aumento e il dibattito giuridico sul punto è molto più articolato.

³ EX-2020-32674766-APN-DGA#APNAC Infracción Sergio Hernán Neubauer (Buenos Aires 29 marzo 2021).

2. La protezione degli animali da “cose” ad esseri senzienti: verso una soggettività giuridica autonoma (in senso debole)

Per il codice civile italiano gli animali sono classificabili come beni e quindi sono ‘cose oggetto di diritti’. Questa impostazione ha chiaramente influenzato la disciplina dei mezzi di tutela nel nostro ordinamento, perché l’animale non è considerato soggetto giuridico autonomo titolare di diritti, ma viene ‘protetto’ indirettamente, mediante le azioni tradizionali che il proprietario o più genericamente il titolare di diritti reali può compiere a tutela dei beni che gli appartengono.

Nel diritto romano gli animali erano distinti in: selvatici (*fera*), domestici (*mansueta*), domati (*mansuefacta*), e ritroviamo influenze di questa tripartizione ancor oggi nel codice civile, dove gli animali sono annoverati come beni mobili se non sono di proprietà di nessuno, si acquistano con l’occupazione (come ad esempio avviene per gli animali oggetto di caccia e pesca) e quindi mediante apprensione, oltre alle regole in tema di sciami d’api, di recupero di animali mansuefatti, e simili (artt. da 923 a 926 c.c.).

In base ai principi e alle disposizioni del codice civile gli animali possono essere pertinenze, quando sono destinati in modo durevole a servizio o a ornamento di un’altra cosa. Nell’ambito del diritto agrario, la nozione di scorte vive è utilizzata per indicare il bestiame da allevamento e da lavoro in funzione accessoria e strumentale del fondo, mentre i parti degli animali sono considerati frutti naturali (art. 820 c.c.) ed il proprietario di un animale risponde dei danni che lo stesso ha cagionato ad altri a mente dell’art. 2052 c.c.⁴

Molti movimenti animalisti hanno avanzato alcune critiche contro tale rigida impostazione e sempre più frequentemente si discute della necessità di riconoscere i diritti fondamentali degli animali, mutando la prospettiva di tutela da un orientamento puramente antropocentrico al riconoscimento di una specifica e autonoma protezione. In questo dibattito, la dottrina tedesca ha rilevato la necessità di declinare le categorie giuridiche tenendo conto dei bisogni degli animali intesi come ‘creature giuridiche’, che devono trovare egualmente tutela e protezione, magari utilizzando figure nuove al di fuori delle nozioni tradizionali dei

⁴ Per quanto riguarda il danno cagionato da animali selvatici cfr. C. CICERO, *Il danno da fauna selvatica come danno da animali*, nota a sentenza Corte di Cassazione civ., sez. III, 20 aprile 2020, n. 7969, in *Giur. It.*, 2021, 3, p. 587. Le specie protette rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato ma il soggetto pubblico responsabile del risarcimento del danno va individuato nella Regione.

diritti soggettivi proprie degli esseri umani.

In Europa sono in particolare da segnalare i modelli normativi austriaco, tedesco e svizzero che hanno abbandonato la concezione tradizionale antropocentrica della qualificazione dell'animale come cosa appartenente al proprietario per riconoscere all'animale uno statuto giuridico alternativo rispetto a quello dei meri beni. L'ABGB (§285 a) afferma che: «Gli animali non sono cose; sono protetti da leggi apposite: Le disposizioni valide per le cose sono valide solo se non esistono disposizioni contrarie» e così anche in Germania⁵ il BGB (§ 90), dopo la riforma del 1990, stabilisce che gli animali non sono cose e l'art. 20 della Costituzione riconosce rango costituzionale al sistema di tutela degli animali.

La Costituzione elvetica contiene norme rilevanti per quanto riguarda il tema trattato in tre articoli. In particolare, l'art. 78 è dedicato alla tutela della natura e del paesaggio e alla distribuzione delle competenze, con particolare attenzione alla diversità biologica, riconoscendo alla Confederazione il compito di proteggere le specie che sono minacciate dall'estinzione. La norma successiva riconosce un valore intrinseco alla biodiversità e considera prevalente l'obbligo di protezione delle biodiversità rispetto ad altri interessi.

Infine, l'art. 80 è dedicato espressamente alla protezione degli animali e al dovere di cura che bisogna avere nei loro confronti, riservando una specifica attenzione e separando la relativa disciplina rispetto al più generale canone della tutela dell'ambiente. Ciò che però risulta più interessante per la nostra analisi è che i principi espressi nella Costituzione elvetica hanno avuto un ampio riflesso anche nell'ambito del diritto civile svizzero che ha riconosciuto l'obbligo di tenere in considerazione il valore affettivo dell'animale ai fini della quantificazione del danno. Al contempo, il legislatore svizzero ha riconosciuto il diritto al risarcimento di tutte le spese necessarie per il trattamento sanitario dell'animale ferito e ha considerato impignorabile gli animali inseriti in un contesto familiare domestico.

⁵ La prima legge tedesca sulla protezione degli animali (Tierschutzgesetz) fu approvata nel 1933 in pieno regime nazista, e fu ispirata non più da una concezione antropocentrica della tutela degli animali, ma dalla necessità di proteggere l'animale 'per sé stesso'. La legge rimase in vigore anche dopo la caduta del regime, ma fu modificata con l'introduzione di diversi emendamenti relativamente alla macellazione, al trasporto e all'allevamento di animali. Il testo del 1933 era suddiviso in quattro parti comprendenti disposizioni contro la crudeltà agli animali, misure per la loro protezione, divieti e limiti alla sperimentazione sugli animali vivi e infine le sanzioni per i contravventori. Nel 1972 la legge fu abrogata e sostituita con un altro testo, che è stato successivamente modificato con interventi nel 1985, nel 1993 e nel 1998.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento è da segnalare la recente modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana con l'inserimento di disposizioni di rango primario per una maggiore protezione degli animali. In particolare, dobbiamo ricordare ai fini della nostra analisi, oltre il generale principio di tutela ambientale con espresso riferimento all'interesse delle future generazioni, la dichiarazione programmatica di tutelare gli animali attraverso l'introduzione di una riserva di legge statale. Da una prima lettura possiamo però ricavare che si tratta di una modifica che completa e chiarisce l'obiettivo prioritario di tutelare l'ambiente⁶, secondo una interpretazione che vede la necessità di rivolgere attenzione alla protezione degli animali non come target autonomo, ma come corollario del quadro generale di protezione dell'ambiente. In altre parole, a dispetto delle intenzioni dichiarate, la portata della modifica costituzionale per quanto riguarda gli animali è assai modesta, perché continua a perseguire un profilo di tutela indiretta ed eteronoma.

Un altro esempio che deve essere ricordato è offerto dalla recente svolta francese del 21 ottobre 2021, con l'approvazione di una specifica legge statale sul rafforzamento della tutela del benessere animale che ha inasprito le pene per l'abbandono degli animali, posto fine alla vendita di cuccioli di cani e gatti nei negozi di animali, vietato di esporre animali in vetrina, abolito tutti gli allevamenti di animali per la produzione di pellicce, proibito di tenere cetacei imprigionati nei parchi acquatici e posto fine allo sfruttamento commerciale delle specie selvatiche. Tra le maggiori novità occorre soprattutto ricordare l'istituzione di un certificato obbligatorio contenente l'espressa menzione delle esigenze particolari della specie di animale adottato, in modo da favorire l'interazione e soprattutto una maggiore consapevolezza sulle abitudini e le esigenze degli animali.

3. Nuovi problemi e nuove forme di tutela

Il punto nevralgico del problema sui diritti degli animali continua ad essere dato dalla risposta all'interrogativo sulla necessità di riconoscere una tutela diretta e non in via riflessa, allontanandosi da una visione meramente antropocentrica. È evidente che per affrontare tale questione è imprescindibile la qualificazione giuridica, ed in particolare la risposta alla domanda

⁶ La novità è in piena sintonia con l'articolo 37 della CEDU e con l'articolo 191 del TFUE.

se gli animali sono esseri che devono essere protetti in sé, in quanto dotati di soggettività giuridica autonoma rispetto a quella dell'uomo, parimenti degna di considerazione da parte degli ordinamenti giuridici.

Gli studi più recenti sulla soggettività giuridica hanno dimostrato che non sempre è necessario ai fini della tutela diretta riconoscere la piena soggettività e queste considerazioni, riadattate per gli scopi del nostro studio, potrebbero risultare utili anche al fine di offrire un nuovo approccio al problema.

Dovremmo però chiarire prima di affrontare il tema della c.d. “questione animale” cosa intendere con l'espressione ‘diritti animali’⁷. Se utilizziamo questa espressione da una prospettiva antropocentrica, potremmo intendere che esistono doveri giuridici degli uomini nei confronti degli animali e quindi norme di diritto positivo che regolano tale ambito, ma se utilizziamo l'espressione con il significato di diritti degli animali, dovremmo inevitabilmente intraprendere un discorso più innovativo, chiedendoci se sia possibile per gli animali avere una soggettività giuridica⁸, magari diversa da quella delle persone fisiche o giuridiche, avendo quindi come obiettivo prioritario l'estensione della titolarità di diritti ad esseri non umani, né creati dall'uomo mediante finzioni giuridiche come avviene per gli enti dotati di personalità giuridica.

L'adesione ad un modello che considera l'animale come una res e quindi come ‘oggetto’ di diritti rimane l'impostazione prevalente. In altre parole, l'animale non è considerato soggetto giuridico autonomo titolare di diritti, ma viene ‘protetto’ indirettamente. A questo proposito, per l'ordinamento italiano, possiamo ricordare le azioni che il proprietario può compiere a tutela dei beni che gli appartengono e che possono ricomprendere anche gli animali.

Inoltre, il proprietario dell'animale potrà agire nel caso in cui il suo animale subisca un danno per chiedere il risarcimento e dovrà rispondere nelle ipotesi in cui sia lo stesso animale a provocare un danno a terzi.

Questa concezione di ‘tipo proprietario’ dell'animale è oggi fortemente messa in discussione. Il punto centrale della questione dei diritti degli

⁷ C. M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in *Trattato di Biodiritto*, diretto da S. RODOTÀ e P. ZATTI, *La questione animale*, a cura di S. CASTIGLIONE e L. LOMBARDI VALLAURI, Milano, 2012, 282; P.P. ONIDA, *Animali (diritti degli)*, in E. Sgreccia, A. Tarantino (eds.), *Enciclopedia di bioetica e Scienza giuridica*, I, Napoli, 2009, 526; G. PELEGATTI, *Dignità degli animali. Prospettive bioetiche e giuridiche*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2017, pp. 1-52.

⁸ G. MARTINI, *La configurabilità della soggettività animale: un possibile esito del processo di ‘giuridificazione’ dell'interesse alla loro protezione*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 2017, p. 35.

animali è quello di riconoscere loro, non soltanto una tutela riflessa, ma una protezione più piena che prescinda dall'antropocentrismo. Non si tratta di stravolgere le categorie giuridiche basilari della capacità giuridica e della personalità, ma si tratta di riconoscere la possibilità, accanto ad una soggettività giuridica in senso forte propria degli esseri umani, di una soggettività giuridica in senso debole, valorizzando l'aspetto della idoneità degli animali a sentire dolore e piacere, e quindi a considerarli non come cose, ma come creature viventi meritevoli di rispetto.

Il dibattito filosofico in merito affonda le radici fin dall'antichità, se pensiamo al pensiero di Pitagora che invitava al pieno rispetto di tutti gli esseri animati, o a Voltaire che definiva gli animali come esseri senzienti e titolari di diritti. La questione dei diritti degli animali, secondo una più moderna concezione, si deve però soprattutto al pensiero di Henry Salt, di Peter Singer⁹ e di Tom Regan¹⁰, che hanno sottolineato, pur muovendosi da prospettive differenti, la necessità di accordare agli animali la più ampia protezione, ricorrendo alle medesime tutele accordate alle persone fisiche.

Queste posizioni rivendicano un livello di protezione che va oltre il mero benessere, riconoscendo l'individualità degli animali e ritenendo che, dal punto di vista della natura, gli animali hanno i medesimi diritti degli esseri umani, anche se tali diritti possono essere differenti nella misura.

Un catalogo dei diritti fondamentali degli animali è stato redatto dall'Unesco nel 1978, sulla base del Rapporto Brambell del 1965, che era stato commissionato dal governo britannico per disciplinare le attività di allevamento intensivo di bestiame in modo più corretto. In tale documento il gruppo di esperti aveva individuato cinque libertà fondamentali che devono essere sempre riconosciute a tutti gli animali, indipendentemente dal grado di evoluzione raggiunto: 1) libertà dalla sete, dalla fame e dalla cattiva nutrizione; 2) libertà di vivere in un ambiente adeguato; 3) libertà dal dolore, dalle ferite, dalle malattie; 4) libertà di manifestare le caratteristiche comportamentali specifiche normali; 5) libertà dalla paura e dal disagio.

Certamente il dibattito sulla qualificazione giuridica e sulla evoluzione della soggettività dell'animale ha profondamente influenzato anche il problema del risarcimento del danno, derivante dalla morte di un animale, ma il ragionamento da fare dipende a seconda che si tratti di un animale da reddito o di affezione.

⁹ Cfr. P. SINGER, *Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals*, New York, 1975 che partendo dalle considerazioni di Bentham sulla capacità degli animali di provare dolore sviluppa la necessità di dare risposte alla questione della loro sofferenza, inaugurando il movimento di liberazione animale.

¹⁰ Cfr. T. REGAN, *The case for animal rights*, Oakland, 1983.

La diversa qualificazione degli animali in base alla loro funzione, perfino nei testi normativi che riconoscono loro una piena protezione, rimane contraddistinta da un forte antropocentrismo. Secondo un primo indirizzo interpretativo la lesione di qualsiasi animale, indipendentemente dalla sua qualificazione come animale d'affezione o meno, sarebbe tutelabile e rientrerebbe nell'ambito dell'art. 2059 c.c., perché lesione del diritto fondamentale e inviolabile della proprietà privata¹¹. Questa tesi non può essere ovviamente accettata da coloro che dubitano che il diritto di proprietà rientri tra i diritti fondamentali e inviolabili dell'individuo¹². A prescindere dal dibattito dottrinale sul punto, l'interpretazione rimarrebbe però esposta ad un'altra obiezione, in quanto finirebbe per estendere l'applicazione dell'art. 2059 c.c. a tutte le ipotesi di lesione di beni aventi un valore affettivo particolare e non solo in capo agli animali. Tale eccessiva generalizzazione potrebbe quindi avere come conseguenza una pesante rottura della distinzione tra danno patrimoniale e non patrimoniale, ben oltre i confini ormai tracciati dalla giurisprudenza.

Un'altra interpretazione rinviene la necessaria copertura costituzionale del risarcimento del danno non patrimoniale interspecifico, ragionando da una prospettiva opposta e riconoscendo il diritto ad instaurare un legame affettivo con l'animale da compagnia come un valore da proteggere, in forza dell'art. 2 della Costituzione, al fine della piena realizzazione della persona. Secondo tale prospettiva si potrebbe quindi accettare senza ostacoli l'ipotesi del risarcimento del danno non patrimoniale derivante dalla lesione o dalla scomparsa di un animale d'affezione. Questa interpretazione non riconosce però nessuna autonoma soggettività giuridica all'animale e la tutela di quest'ultimo avverrebbe solamente in modo indiretto. Infatti, a ben vedere, la posizione da proteggere sarebbe solo quella del padrone e il dolore dell'animale non rileverebbe esplicitamente come interesse da proteggere in via autonoma, ma avrebbe rilievo per il turbamento determinato nella sfera interna del padrone, a causa della relazione affettiva uomo-animale, rientrando quindi nella più ampia gamma di situazioni giu-

¹¹ Il primo protocollo addizionale alla CEDU, all'art. 1, prevede: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

¹² Cfr. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1981, 332. Per quanto riguarda la funzione del diritto di proprietà nella Costituzione italiana: L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. Dir priv.*, 1988, p. 455.

ridiche soggettive inter-relazionali che concorrono a realizzare la personalità dell'individuo come previsto dall'art. 2 Cost.

La replica ad una tale impostazione potrebbe essere offerta proprio dalla Cassazione che nelle sentenze del 2008 ha di certo allargato l'orizzonte entro cui proiettare la tutela offerta dall'art. 2059 c.c. per il risarcimento del danno non patrimoniale, ma pur sempre entro le linee del concetto di rilevanza costituzionale da interpretare prudentemente.

Il ragionamento per giustificare il risarcimento del danno non patrimoniale prodotto dalla perdita o dalla lesione all'animale di affezione dipenderebbe essenzialmente da tale particolare vincolo di relazione connesso con la sfera affettiva, mentre un approfondimento teorico sull'eventuale soggettività dell'animale rimarrebbe al di fuori della riflessione sull'ambito di applicazione dell'art. 2059 c.c., perché rileverebbe solamente il dolore del proprietario per l'animale, ma non il dolore di quest'ultimo. Il danno diretto all'animale non troverebbe comunque ristoro se non in relazione al proprietario.

Un ulteriore indirizzo consiste nel riconoscere in capo agli animali la titolarità di diritti costituzionalmente protetti. Tuttavia, non bisogna pensare che il recente inserimento della tutela dell'ambiente e degli animali nella Costituzione italiana possa rappresentare una definitiva svolta in favore di quest'ultimo orientamento, in quanto il riconoscimento dei diritti degli animali come "soggetti" da proteggere autonomamente continua ad essere un concetto estraneo al nostro ordinamento¹³.

Del resto, perfino negli Stati Uniti dove si sono sviluppati i primi studi di '*animal law*' e dove sono state introdotte norme specifiche di protezione, i profili del risarcimento dei danni provocati agli animali e ai loro padroni continuano ad essere valutati come '*property*'¹⁴.

¹³ In verità perfino le Carte fondamentali della Svizzera e della Germania che sono tra le più avanzate in materia, prevedono l'obbligo di proteggere gli animali e richiamano come valore fondamentale il 'benessere animale', ma pur riconoscendo che gli animali sono portatori di interessi non arrivano ad affermare che essi sono titolari di diritti azionabili. Vi è sempre un interesse per l'uomo ad agire e a tutelare gli animali. Cfr. F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005, pp. 262 s.

¹⁴ Si veda il caso *Pierson v. Post* in cui viene ribadito il principio per cui l'animale può essere oggetto di proprietà privata oppure appartenere allo Stato. Tuttavia, il dibattito in materia è assai articolato ed è possibile rinvenire due opposti indirizzi in materia di danno all'animale: da un lato, un orientamento antropocentrismo che pone l'accento sulle conseguenze che il danno all'animale ha provocato al proprietario e dall'altro un indirizzo più recente che identifica il danno all'animale come danno in sé. Quest'ultimo orientamento è patrocinato anche da coloro che riconoscono il diritto dell'animale come essere senziente a non subire lesioni, maltrattamenti o ad essere ucciso. Entrambi gli

Per la configurazione del risarcimento del danno patito dal padrone per la perdita o lesione subita dal suo animale d'affezione la dottrina ha utilizzato il concetto di «danno interspecifico»¹⁵, distinguendo a seconda che il fatto illecito costituisca o meno un comportamento penalmente sanzionato. Nel caso di reato, sarà risarcibile sia il danno patrimoniale, sia il danno non patrimoniale derivante dal pregiudizio connesso al dolore soggettivo del padrone dovuto alla scomparsa o alla sofferenza subita per il proprio animale. Tuttavia, qualora il fatto illecito non costituisca reato, le sezioni unite della Cassazione¹⁶ hanno compiuto un ragionamento diverso, ritenendo che la lesione della relazione persona-animale, pur configurando una situazione giuridica meritevole di protezione, non sarebbe risarcibile a mente dell'art. 2059 c.c.¹⁷.

indirizzi hanno in comune l'obiettivo di superare il risarcimento meramente basato sul concetto del valore di mercato del bene (*fair market value*). Cfr. D. CERINI, *Il diritto e gli animali: note gius-privatistiche*, Torino, 2012, p. 50 che distingue in proposto tre strategie: «la prima è rappresentata dal riconoscimento di un danno addizionale alla proprietà rispetto al valore oggettivo dell'animale (a); la seconda si correla alla individuazione del danno per c.d. *emotional distress* del proprietario (b); va, infine, menzionata la possibilità che, oltre ai danni compensativi, ai quali sono ascrivibili entrambe le tipologie di risarcimenti appena indicati, si apra uno spazio al riconoscimento di danni punitivi».

¹⁵ P. DONADONI, *Il danno non patrimoniale interspecifico*, in S. CASTIGLIONE e L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *Trattato di biodiritto*, Milano, volume V, *La questione animale*, 2011, p. 560; F. POGGI, *Cuore di cane. Sul risarcimento del danno non patrimoniale interspecifico*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 2017, 243. Sul problema del risarcimento nel caso di uccisione dell'animale d'affezione si vedano le riflessioni di: M. R. MARELLA, *La riparazione del danno in forma specifica*, Padova, 2000, p. 285; P. ZATTI, *Chi è il «padrone» del cane?*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, I, 1995, pp. 135-139; G. CITTARELLA e P. ZIVIZ, *Il danno per la morte dell'animale d'affezione*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, I, 1995, pp. 786-790; S. CASTIGNONE, *La morte dell'animale di affezione*, in P. CENDON e P. ZIVIZ (a cura di), *Il danno esistenziale*, Milano, 2000, 267-277; ID., *Il diritto all'affetto*, in A. MANNUCCI e M. TALLACCHINI (a cura di), *Per un codice degli animali*, Milano, 2001, pp. 121-127; ID., *L'uccisione dell'animale d'affezione*, in P. CENDON (a cura di), *Trattato breve dei nuovi danni*, Padova, 2001, III, pp. 2457-2472; M. T. SEMERARO, *Danni morali e morte dell'animale*, in *Professione veterinaria*, 5, 2003, p. 17; P. DONADONI, *Famiglia e danno interspecifici?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, pp. 594-544.

¹⁶ Cfr. Cass. civ. ss. uu., 11 novembre 2008, n. 26972 secondo cui come non sono meritevoli di tutela risarcitoria ex art. 2059 c.c. i pregiudizi consistenti in meri fastidi o disagi, allo stesso modo non dovrebbe ammettersi il risarcimento del danno per la perdita di un cavallo da corsa, essendo tale relazione valutabile in termini di pregiudizio soltanto di tipo economico, ma non avendo copertura sotto il profilo costituzionale. Per una critica a tale indirizzo giurisprudenziale si rinvia a: G. GRASELLI, *Ancora sul danno esistenziale per la morte di un cavallo*, in *Persona e danno*, 2007, <http://personaedanno.it>.

¹⁷ Secondo un'altra opinione che ha trovato qualche tiepido accoglimento nella giurisprudenza di merito la tutela dell'animale d'affezione avrebbe comunque un rilievo

Si tratta di un'interpretazione che legittima la possibilità di sostituire l'animale deceduto con un altro (purché della medesima taglia, razza ed età) come se potessimo applicare il canone del risarcimento in forma specifica. Andrebbe invece precisato che secondo un'altra prospettiva, l'animale per le sue caratteristiche e per il particolare rapporto instaurato nell'ambito della relazione con il padrone non può essere considerato mai un bene fungibile e che l'eventuale risarcimento non potrebbe esaurirsi solamente entro il ristretto ambito del valore economico.

Tale considerazione trova un ulteriore appiglio normativo nell'art. 514, comma sesto, c.p.c. che prevede espressamente l'impignorabilità degli animali da affezione o da compagnia, a mente del legame affettivo-relazionale che esiste e che non è riducibile ad un rapporto semplicemente patrimoniale come avviene nei rapporti proprietari per le cose fungibili. Non sarebbe quindi ripristinabile il legame affettivo con la mera sostituzione di un animale dello stesso genere, perché si tratterebbe di una relazione esclusiva e quindi impossibile da surrogare con un altro animale e neppure valutabile dal punto di vista solamente patrimoniale.

Per gli animali da reddito nell'attività di allevamento andrebbe però svolto un discorso differente, perché in queste ipotesi la relazione con l'uomo, pur potendo avere eventualmente un connotato di tipo affettivo, ha in via principale una diversa natura, essendo il rapporto specifico legato prevalentemente ad aspetti lavorativi che rispondono quindi a una logica strumentale in relazione al fondo o comunque all'attività economica svolta. Così, dovremmo più precisamente distinguere tra alcune ipotesi di infungibilità assoluta se si tratta di animali d'affezione e da compagnia ed ipotesi di fungibilità relativa per gli animali da lavoro ovvero nel caso di animali allevati nell'ambito dell'impresa agricola.

Così, mentre non è possibile pignorare un animale da compagnia è ammessa senza alcun dubbio la possibilità di procedere al pignoramento degli animali di allevamento¹⁸. A questo proposito, va ricordato che in

sociale di fondamentale importanza che permetterebbe di elevare tale protezione al rango di diritto inviolabile (a titolo esemplificativo per questo orientamento si veda: Trib. di Rovereto, sentenza 18 ottobre 2009). Questa tesi interpretata in senso debole potrebbe offrire ulteriori argomentazioni per legittimare il rispetto del benessere animale come bene da proteggere in sé, mentre non sarebbe condivisibile in un'accezione più ampia, diretta ad accettare il corollario di una tutela risarcitoria autonoma dei danni subiti dall'animale, con la pericolosa conseguenza di dover rielaborare i principi generali del sistema della responsabilità civile oltre che della soggettività giuridica nel nostro ordinamento. Non mancano però osservazioni in tale direzione e letture sempre più aperte in direzione del riconoscimento dei c.d. 'diritti animali'.

¹⁸ La precedente formulazione dell'art. 2135 c.c. parlava di allevamento del bestiame,

linea di principio gli animali non possono essere separati dall'azienda se non sono identificati¹⁹ e registrati, ma norme specifiche sono fissate in tema di trasporto di animali, che richiedono la dichiarazione di provenienza e di destinazione, come anche le attestazioni sanitarie²⁰. Il creditore procedente, nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata, dovrà munirsi delle attestazioni sanitarie ufficiali di indennità ai fini dell'affidamento in custodia giudiziaria a persona diversa del debitore.

Queste differenze di tutela pongono uno spartiacque tra animali da compagnia (o affezione) e animali da reddito, all'interno della prospettiva antropocentrica che continua ad essere dominante. Ulteriori problemi

mentre l'attuale formulazione fa riferimento agli animali ed ha ampliato tale nozione. Il collegamento con il fondo può essere eventuale e sono state elaborate in merito due interpretazioni: secondo un primo orientamento, gli animali oggetto di allevamento dovrebbero necessariamente presentare un collegamento con l'organizzazione dell'impresa agricola e secondo tale prospettiva sarebbero da escludere gli allevamenti di animali carnivori, come gatti, visoni, cincillà e volpi, e tutti gli animali onnivori non rientranti nella concezione tradizionale di animali agricoli, mentre potrebbero rientrare gli struzzi ed in generale tutti gli uccelli inabili al volo, come le oche. Secondo un altro orientamento più estensivo, ciò che importa ai fini della qualificazione dell'attività dell'impresa agricola è il ciclo biologico di qualsiasi specie vivente, a prescindere dal collegamento funzionale e diretto con il fondo. Le interpretazioni fornite dalla dottrina devono anche combinarsi con l'evoluzione giurisprudenziale in materia, che ha fatto rientrare l'allevamento di equini e animali erbivori tra le attività agricole proprie. Maggiori problemi di interpretazione si sono avuti per l'allevamento di cani intorno a cui si è sviluppato un acceso dibattito, concluso con l'approvazione della legge n. 349/1993 che al secondo comma dell'art. 2 precisa che i soggetti che esercitano attività cinotecnica sono imprenditori agricoli ai sensi dell'articolo 2135 c.c., ma devono essere esclusi da tale definizione, gli allevatori che producono nell'arco di un anno un numero di cani inferiore a cinque femmine e annualmente un numero di cuccioli inferiore alle trenta unità. La sentenza n. 17042 del 2002 della Corte di Cassazione ha chiarito che l'articolo 2135 c.c., dopo la riforma del 2001, è una norma che deve essere interpretata in base ai principi di diritto europeo e che è insuscettibile di applicazione retroattiva. Per un approfondimento della nozione di allevamento nell'ambito delle attività principali dell'imprenditore agricolo si veda: R. ALESSI – G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, Milano, 2010.

¹⁹ Cfr. Regolamenti CE nn. 1760 e 1825 del 2000 e D.lg.vo 289 gennaio 2004, n. 58. L'identificazione prevede che gli animali devono essere contrassegnati nell'azienda di origine con un marchio che riporta un codice contenente la sigla dello Stato, il codice aziendale ed un numero progressivo, anche se in alcune ipotesi sono previsti alcuni elementi aggiuntivi.

²⁰ Più esattamente i documenti relativi all'animale devono attestare la provenienza e la destinazione, l'identificazione, le dichiarazioni per il macello relativamente ai trattamenti farmacologici o con sostanze vietate, i dati del trasportatore e la certificazione sanitaria dell'ufficiale veterinario che ha visitato il capo prima del suo trasporto. I modelli adottati sono di colore diverso a seconda se il capo è spostato da un allevamento, da una stalla di sosta o da una fiera o mercato.

riguardano eventuali discriminazioni all'interno di una specie animale. A titolo esemplificativo, possiamo ricordare il dibattito sulla discriminazione delle razze di cani sorto in Germania e negli Stati Uniti. Nell'edizione del 1998 della guida dell'American Kennel Club, successivamente ritirata dal commercio, erano stati inseriti profili caratteriali per le diverse tipologie dei cani, dove alcune razze venivano considerate come pericolose o generalmente inadatte a chi aveva bambini, suscitando molte proteste tra i padroni. Già qualche anno prima era scoppiata la polemica sui Pitt bull, che erano stati oggetto di campagne demistificatrici, perché considerati irrimediabilmente aggressivi, determinando l'approvazione di ordinanze comunali dirette ad imporre ai padroni la sottoscrizione di specifiche registrazioni e assicurazioni²¹.

Un altro problema riguarda l'esasperata tendenza ad umanizzare gli animali di affezione, non tenendo conto delle esigenze naturali e del loro habitat. Questo aspetto potrebbe riguardare qualsiasi animale che convive con esseri umani. Per questa ragione, la nozione di protezione deve tener conto dell'idea di benessere degli animali da valutare in relazione alle esigenze particolari e comportamentali di questi ultimi, avendo ben presente che l'antropomorfizzazione degli animali da compagnia è un'altra faccia della medesima medaglia, che pone l'uomo e i suoi bisogni al centro di tutto e che finisce per dimenticare l'alterità dell'animale.

4. *Il benessere degli animali*

Il dibattito sulla protezione degli animali e la promozione del loro benessere²² nell'ambito europeo non è certamente nuovo, se pensiamo ai principi riconosciuti dalla Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti del 1976, dalla Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa del 1979, dalla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia del 1987, dalla Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale del 2003, fino ad arrivare alla

²¹ Gli esempi sono utilizzati da F. SCHAUER, *Di ogni erba un fascio*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 73 per approfondire il tema degli stereotipi e delle generalizzazioni nell'applicazione del diritto.

²² I paragrafi 4 e 5 del presente contributo ripropongono, con alcuni aggiornamenti, le riflessioni svolte nel lavoro monografico: G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, 2021.

definizione di animali come ‘esseri senzienti’²³ fornita dall’articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE)²⁴.

Se prendiamo in considerazione il quadro normativo europeo, ma anche quello internazionale sopra ricordato, possono essere individuati due ordini di problemi, da una parte il coordinamento dell’esigenza di protezione degli animali con le attività economiche e commerciali e dall’altra l’esigenza di garantire un livello di tutela in relazione alla loro qualifica di esseri senzienti.

Tuttavia, dalla lettura del Trattato di Lisbona, si deve desumere che l’obiettivo della tutela del benessere animale non rientra espressamente nell’ambito delle competenze normative che gli Stati membri hanno

²³ La definizione di animali come ‘esseri senzienti’ rileva un approccio innovativo che non guarda più agli animali come meri oggetti, sottolineando che sono creature in grado di provare piacere e sofferenza. Sul punto si veda la tesi di F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005, pp. 159 – 160, secondo cui: «con riguardo ai ‘diritti legali’ [...] è necessario riconoscere che gli animali non possono più essere considerati come ‘cose mobili’ a disposizione degli esseri umani, bensì quali soggetti di diritto, titolari di specifiche posizioni giuridiche che, pur non potendo qualificarsi quali diritti assoluti, modificano sostanzialmente l’atteggiamento degli ordinamenti giuridici che dovranno preoccuparsi di bilanciare gli interessi animali con quelli umani eventualmente confliggenti». Si veda anche: C. M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTIGLIONE – L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. RODOTÀ – P. ZATTI, Milano, 2011, pp. 281 ss.

²⁴ La rassegna delle fonti del diritto dell’Unione europea in riferimento alla protezione degli animali è molto ampia. A titolo meramente esemplificativo, vanno qui ricordate per quanto riguarda la tutela degli animali negli allevamenti: la Direttiva CE n. 98/58 del 20 luglio 1998; la Direttiva CE n. 2008/120 per i suini; la Direttiva CE n. 2008/119 per i vitelli; la Direttiva CE n. 2007/43 per i polli; la Direttiva CE n. 1999/74 per le galline ovaiole; nonché il Regolamento CE n. 1/2005 del 22 dicembre 2004 per quanto riguarda il trasporto di animali; il Regolamento CE n. 1099/2009 del 24 settembre 2009 per la disciplina sull’abbattimento; la Direttiva UE n. 2010/63 del 22 settembre 2010 per la protezione degli animali utilizzati ai fini della ricerca scientifica; il Regolamento CE n. 1223/2009 del 30 novembre 2009 sul divieto di effettuare sperimentazioni sugli animali per testare cosmetici; il Regolamento CE n. 338/97 del 9 dicembre 1996 per la protezione della flora e della fauna selvatica e le loro successive integrazioni. Per un commento dell’art. 13 TFUE per quanto riguarda il ruolo del benessere animale cfr. M. LOTTINI – M. GIANNINO, *Slaughtering Without Pre-Stunning and EU Law on Animal Welfare: The Particular Case of Organic Production*, in *European Food and Feed Law Review*, 6, 2019, pp. 504 ss. secondo cui anche se si tratta di una clausola generale di applicazione trasversale, non può essere considerata come base giuridica per l’adozione di norme di diritto derivato in materia di welfare animale. Sul punto si veda: K. SOWERY, *Sentient beings and tradable products: the curious constitutional status of animals under Union law*, in *Common Market Law Review*, 55, 2019, p. 10.

trasferito all'Unione europea²⁵.

Da questo punto di vista, nonostante il valore simbolico dell'art. 13 TFUE che pone enfasi sulla considerazione degli animali come esseri senzienti, la portata di tale norma non è particolarmente significativa, almeno sul piano delle fonti, e deve essere ridimensionata, perché in ultima analisi si limita a ripetere quanto già era stato introdotto con il protocollo n. 33 sulla protezione e il benessere degli animali, allegato al trattato di Amsterdam e, prima ancora, alla dichiarazione n. 24 sulla protezione degli animali, allegata al Trattato di Maastricht.

L'articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea obbliga l'Unione e gli Stati membri a tenere conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti²⁶. In realtà, ancor prima del trattato di Lisbona, il problema se considerare il benessere degli animali come un principio generale informatore del diritto europeo era stato affrontato e discusso dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Tale questione è stata sottoposta al vaglio dei giudici della Corte di giustizia con il caso *Jippes*²⁷, a seguito del rifiuto opposto ad una cittadina olandese di vaccinare contro l'afta epizootica alcuni capi di bestiame che venivano da quest'ultima allevati per compagnia e non per produrre reddito.

La Corte di giustizia, partendo dalla disciplina di settore, ha svolto alcune precisazioni che possono tornare utili per il tema affrontato, e

²⁵ In base al sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea, occorre ricordare che gli atti normativi che non sono stati specificatamente attribuiti, in base alle competenze e ai modi previsti dai trattati, rimangono prerogativa degli Stati membri. Sul punto: T.M. MOSCHETTA, *La sperimentazione sugli animali nel mercato interno dell'Unione europea*, in *Cultura e diritti*, 2018, p. 125 che rileva come, in tale prospettiva, si pone la questione di verificare il peso dell'art. 13 TFUE nel processo di bilanciamento e funzionamento del mercato interno, con riguardo all'utilizzo degli animali, in svariati settori, compresa la sperimentazione nella ricerca scientifica. Da ultimo, sulla sperimentazione scientifica animale si veda: Cons. di Stato, sez. III, 28 gennaio 2021 n. 1186/2021.

²⁶ La tutela degli animali richiamata dall'art. 13 si colloca in un ambito differente rispetto alla tutela ambientale che deve informare tutte le politiche ed azioni dell'Unione come riconosce l'art. 11 del TFUE. Si tratta di due differenti prospettive secondo: V. POCAR, *Gli animali non umani. Per una sociologia dei diritti*, Bari, 1998, 4-6, il quale ritiene che dalle fonti dell'Unione europea non è dato riconoscere una promozione degli animali a soggetti, in quanto «gli animali non umani vengono presi in considerazione [...] come genere e come specie e non come individui». Per una diversa interpretazione dell'art. 13 del TFUE cfr. M. LOTTINI, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione europea*, in *Cultura e diritti*, 2018, pp. 18-19.

²⁷ Corte di giustizia, *H. Jippes e altri c. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, sentenza 12 luglio 2001, C-189/01. Per un commento cfr. D. BELLANTUONO, *Quattro pecore, due capre, due associazioni animaliste olandesi e la normativa comunitaria contro l'afta epizootica*, in *Foro it.*, 2001, IV, p. 393.

che mostrano l'orientamento giurisprudenziale nella fase antecedente all'approvazione del Trattato di Lisbona. Nonostante tali considerazioni siano state oggetto di revisione in molte altre pronunce, il ragionamento svolto in quella sede continua ad essere molto utile per comprendere l'evoluzione delle interpretazioni sul punto. Per i giudici del caso *Jippes*, il benessere degli animali non rientrerebbe strettamente negli obiettivi del Trattato, se consideriamo l'art. 2 Trattato CE. Tale esigenza non sarebbe neanche menzionata all'art. 33 Trattato CE, avente ad oggetto le finalità della politica agricola comune. Per quanto riguarda il protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali, adottato contemporaneamente al Trattato di Amsterdam e allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea, veniva altresì rilevato che non era possibile desumere un principio generale vincolante, in quanto pur tenendo conto del benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, la previsione limitava l'ambito di applicazione soltanto ad alcuni settori specifici, relativamente ai riti religiosi, alle tradizioni culturali e al patrimonio regionale.

Per la Corte di giustizia del caso *Jippes* nessun principio generale sul benessere degli animali può essere così ricavato dalla Convenzione europea del 1976 sulla protezione degli animali negli allevamenti o dalla dichiarazione n. 24 relativa alla protezione degli animali, allegata all'atto finale del Trattato sull'Unione europea, superata dal protocollo di Amsterdam e redatta in modo meno vincolante di quest'ultimo. Tra le annotazioni la Corte prendeva in esame anche l'art. 30 Trattato CE rilevando che la norma si riferiva alla «vita degli animali» soltanto in quanto eccezione al divieto di misure di effetto equivalente, ma non risultava dalla giurisprudenza nessuna giustificazione basata su tale disposizione. Così, pur rilevando l'esistenza di alcune disposizioni relative al benessere degli animali, la Corte riteneva che nessuna di esse fosse in grado di fornire indicazioni come principio generale informatore del diritto comunitario, fermo restando che per il perseguimento delle finalità della politica agricola comune dovevano essere prese in considerazione esigenze di interesse generale, come la tutela della salute o della vita degli animali. Una volta svolte tale premesse, la Corte affermava che il divieto di vaccinazione preventiva, previsto all'art. 13 della direttiva 85/511, per la lotta contro l'afta epizootica, poteva essere considerato idoneo alla realizzazione dello scopo perseguito dalla normativa comunitaria, precisando che se le circostanze lo richiedevano, tale divieto non impediva la possibilità di procedere ad una vaccinazione d'emergenza selettiva e

adeguata alle necessità di una particolare situazione (nella sentenza v. punti 82, 84, 95-96, 100).

Nelle cause riunite C-141-143/1981, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità delle regole olandesi in merito alle dimensioni dei box per i vitelli destinati all'ingrasso da commercializzare nel mercato interno ed internazionale, di fronte alle rimozioni dei ricorrenti, che erano stati chiamati a rispondere per aver violato le prescrizioni di legge, e che avevano dal loro canto denunciato l'effetto restrittivo delle disposizioni interne sulle esportazioni e la contrarietà rispetto alle norme relative all'organizzazione comune dei mercati del settore, concludeva sulla compatibilità delle disposizioni con la libera circolazione delle merci, affermando che la salute e la protezione degli animali dovevano essere considerati interessi meritevoli di tutela per il diritto dell'Unione²⁸.

Nella sentenza *ZuchtviehExport*, del 23 aprile 2015, successivamente all'introduzione dell'art. 13 TFUE, la Corte di giustizia, da un lato, confermava l'orientamento secondo cui il benessere degli animali va considerato un "obiettivo legittimo di interesse generale", pur non rappresentando un principio generale di diritto europeo, dall'altro, precisava che il trasporto degli animali dovrebbe sempre avvenire nel rispetto delle norme europee per l'intero viaggio, anche qualora i trasportatori attraversano territori di paesi terzi.

La concezione antropocentrica della tutela dei diritti rimane dominante e a testimonianza di questo aspetto si può ad esempio ricordare come le stesse definizioni di legislazione alimentare e di impresa alimentare, proprie del Regolamento CE n. 178 del 2002, includono la protezione degli alimenti e dei mangimi, limitatamente a quelli destinati ad animali che diventeranno a loro volta alimenti per l'uomo, mentre sono escluse dalle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza in materia di diritto alimentare tutti i mangimi utilizzati per gli animali che non hanno nessuna destinazione alimentare o che non servono a produrre alimenti per l'uomo.

Queste osservazioni devono però essere affiancate anche con le nuove

²⁸ In maniera ancor più esplicita la Corte di giustizia, nelle cause riunite C-37 e 58/06, sentenza del 17 gennaio 2008, *Viamex Agrar Handel e ZVK* aveva successivamente affermato che la protezione degli animali poteva sicuramente essere considerato un obiettivo di interesse generale per il diritto dell'Unione europea, costituendo causa idonea a giustificare l'approvazione di norme nazionali più protettive, a mente dell'art. 36 CE del Trattato (ora 36 TFUE). Nel caso *Hedley Lomas* (sentenza 23 maggio 1996, C-5/94) la Corte, pur riconoscendo agli Stati membri il diritto di mantenere misure interne più protettive nei confronti degli animali, ribadiva l'impossibilità di limitare le esportazioni.

definizioni di pericolo e di rischio introdotte dal Regolamento 2017/625 che comprendono non soltanto il riferimento alla salute umana, ma anche alla salute e al benessere degli animali non destinati alla catena alimentare, rappresentando una prospettiva di assoluta apertura in direzione di una protezione che vede nella cura del ciclo biologico un aspetto fondamentale del diritto europeo.

In tempi più recenti il dibattito giurisprudenziale sul punto ha ricevuto ulteriori impulsi, perché è certamente cresciuta la sensibilità verso una maggiore protezione degli animali e dell'ambiente, con nuove ricadute sul piano della concorrenza e della integrazione del mercato, anche se continuano a sussistere parecchie ambiguità interpretative, soprattutto in sede di valutazione di interessi contrapposti, come ad esempio nel caso dell'esigenza di tutelare la libertà religiosa, che permette le macellazioni rituali senza lo stordimento prima della macellazione. A questo proposito, una diversa conclusione è stata però formulata dalla Corte di giustizia con la sentenza del 29 gennaio 2021, nella causa C-336/19, secondo cui, in base al regolamento n. 1099/2009 e all'articolo 13 TFUE, uno Stato membro può legittimamente imporre, nell'ambito della macellazione rituale, un processo di stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale.

Sebbene l'espressione «benessere degli animali» sia richiamata nell'ambito del dibattito sulla legittimità delle macellazioni rituali, che riprende il contenuto normativo generale, sarebbe più pertinente, in queste ipotesi, parlare di esigenze di tutela degli animali, in quanto l'utilizzo della parola 'benessere', che può valere in altri ambiti, appare contraddittorio quando si deve parlare di abbattimento dell'animale. Il concetto di benessere dovrebbe essere sempre legato alla vita di un essere vivente e non al momento della morte. Se l'obiettivo di protezione dell'animale è smentito dall'atto di privazione della vita, deve essere accettato il monito della dottrina²⁹ che rileva più opportunamente la necessità di predisporre misure dirette ad eliminare o diminuire la sofferenza degli animali, senza il parametro del concetto di 'benessere'.

²⁹ R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri*, in *Cibo, religione e diritto*, cit., p. 500.

5. *La scelta di cibo come strumento di protezione degli animali e il consumo di “carne” che non è carne*

In base ad un recente caso³⁰ discusso di fronte la sezione del lavoro del Tribunale di Norwich, nell'est della Gran Bretagna, il veganismo³¹ è stato considerato come un credo filosofico, perché fondato sulla scelta di una particolare etica di vita, e dal punto di vista della tutela, posto sullo stesso piano di una religione. Così, secondo il giudice inglese, l'appartenenza al veganismo non può essere oggetto di discriminazione da parte del datore di lavoro.

La causa per discriminazione era stata promossa da un impiegato vegano della *League Against Cruel Sports*, organizzazione a difesa degli animali e contro sport come la caccia alla volpe, che era stato licenziato perché aveva accusato i dirigenti dell'ente di avere investito un fondo pensioni in società coinvolte in sperimentazioni sugli animali, ritenendo che la vera motivazione del licenziamento era da addebitare ad una ritorsione contro le sue idee vegane. Il giudice inglese distingue tra una scelta vegana per ragioni salutistiche e una scelta vegana per ragioni etiche, che deve rientrare, al pari delle confessioni religiose, nell'ambito di protezione dell'*Equality Act* del 2010. Si tratta però di un'argomentazione che portata alle estreme conseguenze spingerebbe ad estendere il riconoscimento a qualsiasi convinzione di carattere etico, senza distinguere più tra libertà religiosa in senso stretto e libertà generale di espressione, confondendo il piano filosofico con quello di appartenenza confessionale. Tale ragionamento avrebbe conseguenze rilevanti anche in riferimento al discorso che stiamo svolgendo, causando un indebito innesto di elementi che in realtà riguardano ambiti di protezione assai diversi.

La questione del riconoscimento del movimento vegano come confes-

³⁰ *Jordi Casamitjana v. The League against Cruel Sports*, case n. 3331129/2018, Record of a Public Preliminary Hearing, 21 gennaio 2020.

³¹ Il veganismo (o veganesimo) è un movimento che rifiuta una società che sfrutta le risorse provenienti dal regno animale, proponendo l'adozione di uno stile di vita fondato sul pensiero antispecista e si differenzia dal vegetarianismo (o vegetarianesimo) che indica genericamente il comportamento alimentare di chi si nutre solo ed esclusivamente di vegetali, per ragioni che possono essere non soltanto connesse al rispetto degli animali, ma anche a motivazioni salutistiche. L'antispecismo riconosce la capacità di sentire e di interagire come prerogative che non possono essere esclusivamente riconosciute alla specie umana, ma che devono essere estese anche agli animali, comportando una trasformazione dei rapporti tra esseri umani e non umani. Tale movimento si contrappone allo specismo che attribuisce uno status superiore agli esseri umani rispetto alle altre specie. Cfr. R. D. RYDER, *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*, Berg Publishers, 2000.

sione religiosa non è scontata, e la dottrina maggioritaria sembra propensa a rigettare l'ammissibilità di una tutela basata sull'art. 9 della CEDU³². Nel nostro ordinamento, va detto che pure in mancanza di un vero e proprio riconoscimento del movimento vegano come religioso, esiste la possibilità di protezione mediante l'art. 21 della Costituzione italiana che rappresenterebbe la via più giusta per assicurare il rispetto delle scelte individuali, permettendo di bilanciare tutti i valori in gioco, evitando derive eccessivamente radicali che inquinano il dibattito in materia.

Tuttavia, il tema della legittimazione della dieta vegana e del rifiuto di regimi alimentari differenti potrebbe essere legato non soltanto alle scelte personali, ma riguardare la sfera giuridica di altri soggetti, come ad esempio nelle ipotesi degli obblighi di educazione dei figli. In caso di opinioni divergenti con l'altro partner, sulle scelte alimentari da impartire ai figli, sarebbe molto difficile trovare un equilibrio ed i ragionamenti svolti dalla giurisprudenza in relazione alla scelta di educazione religiosa³³, se vi è disaccordo tra genitori, potrebbero essere richiamati soltanto indirettamente, considerando l'impossibilità di identificare il movimento vegano come una vera e propria confessione religiosa. Del resto, anche in caso di consenso dei genitori in merito alla dieta vegana da somministrare ai figli minori potrebbero sorgere alcune perplessità sul corretto esercizio della responsabilità genitoriale, nell'ipotesi in cui dovessero risultare carenze di alimentazione e problemi di salute di questi ultimi, a causa delle decisioni alimentari. In queste ipotesi, il principio di superiore interesse del minore dovrebbe spingere l'autorità giudiziaria ad intervenire, e nei casi più estremi, a decidere sulla limitazione o perdita della responsabilità genitoriale.

I problemi relativi alla produzione e al consumo di carne non investono soltanto aspetti relativi alla protezione degli animali, ma impongono una riflessione più approfondita, anche in relazione alle conseguenze di tipo ecologico e salutistico che non possono essere sottovalutate³⁴. In riferimento a questi temi sono aumentate le richieste di cibi che assomigliano alla carne o che utilizzano la denominazione 'carne'³⁵, nonostante si tratta

³² CEDU, C.W. c. Regno Unito, ricorso n. 18187/91 decisione del 10 febbraio 1993.

³³ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Responsabilità genitoriale e libertà religiosa*, in *Diritto di Famiglia*, 4, 2012, pp. 1707 s.; P. FLORIS, *Appartenenza confessionale e diritti dei minori. Esperienze giudiziarie e modelli di intervento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, p. 191; R. SANTORO, *Diritti ed educazione religiosa del minore*, Napoli, 2004.

³⁴ Cfr. E. SIRSI, *Della carne degli animali e del consumo etico*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, I, 2018, pp. 33 ss.

³⁵ Dal punto di vista delle definizioni normative, il regolamento CE 853/04, considera carne «tutte le parti commestibili degli animali [...] compreso il sangue». Rispetto ad altri alimenti, per il commercio delle carni sono previste discipline di settore più

di prodotti vegetali. Il commercio di tali prodotti, se da un lato è da promuovere dal punto di vista etico ed ambientale, e più in generale per le esigenze di sostenibilità³⁶, pone alcuni interrogativi per quanto riguarda la tutela dei diritti dei consumatori e la necessità di utilizzare denominazioni merceologiche non ingannevoli.

L'articolo 17 del Regolamento europeo n. 1169 del 2011 prevede che in mancanza di una denominazione legale³⁷, si può ricorrere al nome entrato nell'uso comune di uno Stato membro, e se ciò non sia possibile è ammissibile ricorrere ad una denominazione descrittiva dell'alimento.

È evidente che le denominazioni merceologiche legali utilizzate dai singoli Stati potrebbero far riferimento a prodotti non uguali nella loro composizione, così per evitare la costituzione di barriere aventi effetto equivalente alle restrizioni quantitative alle importazioni, in opposizione alla libera circolazione delle merci, la giurisprudenza della Corte di giustizia³⁸, ispirandosi al principio di mutuo riconoscimento, ha ammesso che uno Stato membro possa mantenere proprie regole nazionali, purché riconosca la pari validità delle altre regole nazionali.

Per il principio di mutuo riconoscimento, ogni Stato membro è tenuto ad accettare i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in qualsiasi altro Paese comunitario, anche nell'ipotesi in cui tali prodotti seguano

dettagliate per quanto riguarda l'identificazione e la registrazione.

³⁶ Il *Green Deal* e la Strategia *Farm to Fork* ribadiscono gli effetti negativi sull'ambiente causati dall'impiego degli animali nelle filiere agroalimentari, evidenziando che, a livello europeo, quasi il 70% delle emissioni di gas aventi effetto serra imputabili all'agricoltura, provengono dalle attività di allevamento.

³⁷ Per comprendere la differenza tra denominazioni merceologiche comuni e denominazioni merceologiche legali cfr. A. GERMANÒ – M.P. RAGIONIERI – E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, Torino, 2014, pp. 33-34, in cui viene precisato che le prime «non sono altro che i 'nomi' che identificano gli oggetti e che il vocabolario spiega», mentre le seconde «sono i nomi che la legge ha dato ai prodotti alimentari».

La rassegna delle decisioni in materia è molto ampia, ma a titolo esemplificativo può essere utile richiamare soprattutto il ragionamento svolto nel caso '*Cassis de Dijon*' che è stato replicato successivamente in molte altre simili situazioni. Il caso riguardava la commercializzazione di un liquore francese in Germania che non era stato inserito nell'ambito delle denominazioni dei liquori, perché la normativa nazionale tedesca attribuiva la denominazione di liquore solo a prodotti con un tasso alcolico più elevato. Cfr. Corte di giustizia, sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/79, *Rewe Zentral* o *Cassis de Dijon*. Per un'analisi del principio di mutuo riconoscimento: A. JANNARELLI, *Dal principio del mutuo riconoscimento (sentenza Cassis de Dijon) alla tutela della qualità*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti*, Milano, 1992, 129; G. SGARBANTI, *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. COSTATO – A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE, vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, cit., p. 475.

prescrizioni tecniche diverse rispetto a quelle dello Stato che importa. In altre parole, per il commercio dei beni tra Paesi membri bisogna far riferimento al paese di origine, mentre sono divenute inapplicabili le regole del paese di destinazione quando prevedono requisiti differenti. Tuttavia, tale sistema ha finito con il generare effetti distorsivi sulla qualità generale dei prodotti, spingendo i produttori a far riferimento alle regole meno rigorose e così incentivando una vera e propria competizione 'al ribasso'. Per mitigare gli effetti collaterali indesiderati dell'applicazione incontrollata di tali regole è stato introdotto un correttivo, mediante la direttiva n. 97/4 del 27 gennaio 1997, stabilendo che la denominazione di vendita utilizzata da uno Stato membro non può essere utilizzata quando il prodotto si discosta in maniera sostanziale da quello conosciuto nel mercato nazionale con la stessa denominazione. Tale regola, ha accolto il ragionamento svolto dalla Corte di giustizia nel caso *Smanor*³⁹, con riferimento ad un prodotto che era stato commercializzato con la denominazione di yogurt anche se totalmente privo di fermenti lattici attivi, e quindi in assenza del requisito minimo indispensabile per poter considerare il prodotto come tale.

Un altro ragionamento degno di particolare annotazione è stato svolto dalla Corte di giustizia europea⁴⁰ in riferimento al tema delle denominazioni merceologiche dei prodotti a base vegetale. Secondo i

³⁹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 14 luglio 1988, causa C-298/87. In questa situazione i giudici hanno escluso che il prodotto, anche se conforme alle regole adottate da uno Stato membro, poteva essere commercializzato in un altro Stato membro come 'yogurt', perché tale denominazione contrastava radicalmente con quella generalmente accolta negli altri Stati membri. Così, quando un prodotto si discosta notevolmente, per composizione o caratteristiche qualitative, dalle regole di un altro Stato membro dove si intende esportare, il prodotto dello Stato esportatore deve assumere un nome diverso nello Stato importatore. Questo principio, nato per controbilanciare gli effetti distorsivi di una radicale applicazione del principio di mutuo riconoscimento, ha trovato pieno accoglimento nella Comunicazione del 1991 della Commissione europea sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari e successivamente con l'approvazione della direttiva n. 4 del 1997.

⁴⁰ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 14 giugno 2017, causa C-422/16 secondo cui: «L'articolo 78, paragrafo 2, e l'allegato VII, parte III del regolamento n. 1308/2013 [...] devono essere interpretati nel senso che ostano a che la denominazione 'latte' e le denominazioni che tale regolamento riserva unicamente ai prodotti lattiero-caseari siano utilizzate per designare, all'atto della commercializzazione o nella pubblicità, un prodotto puramente vegetale, e ciò anche nel caso in cui tali denominazioni siano completate da indicazioni esplicative o descrittive che indicano l'origine vegetale del prodotto in questione salvo il caso in cui tale prodotto sia menzionato all'allegato I della decisione 2010/791/UE della Commissione, del 20 dicembre 2010, che fissa l'elenco dei prodotti di cui all'allegato XII, punto III.1, secondo comma, del regolamento n. 1234/2007».

giudici, i prodotti lattiero-caseari a base vegetale non dovrebbero essere commercializzati con la denominazione delle parole ‘formaggio’ o ‘latte’ per non confondere tali alimenti con quelli che derivano dagli animali.

Eccetto alcune ipotesi particolari⁴¹, la vendita di alimenti vegetali come “sostitutivi” di prodotti derivati da animali dovrebbe avvenire adoperando una specifica qualificazione, senza richiamare una presunta somiglianza con i ‘corrispondenti’ alimenti di origine animale, non soltanto, perché, a ben vedere, si tratta di tipologie merceologiche differenti, che sarebbe preferibile catalogare ed identificare in modo autonomo, ma anche per scongiurare il pericolo di scomode sovrapposizioni capaci di aumentare le asimmetrie informative.

La questione è stata oggetto di un acceso dibattito anche in Francia e ha condotto ad un chiarimento normativo con l’approvazione dell’articolo 654-23 del *Code Rural et de la pêche maritime*, secondo cui le denominazioni relative ai prodotti di origine animale non possono essere adoperate per commercializzare prodotti che contengono una parte significativa di materie di origine vegetale, così da evitare confusione tra i consumatori.

Dall’altro versante, la promozione di prodotti vegetali viene presentata come una valida sostituzione alla dieta basata sul consumo di carne, esaltando quindi la funzione sostitutiva che tali alimenti hanno dal punto di vista dell’apporto proteico⁴². In questa direzione, la comparazione rispetto i prodotti di origine animale diventa un elemento fondamentale per incentivare la vendita di tali alimenti non soltanto tra coloro che per ragioni etiche di rispetto degli animali, rifiutano di consumare carne,

⁴¹ Per una disamina delle eccezioni (come ad esempio: il burro di cacao o il latte di mandorla), si veda l’allegato I della decisione 2010/791/UE della Commissione, del 20 dicembre 2010. Rimangono alcune perplessità in riferimento ad una interpretazione rigida di tali elenchi, quando si tratta di prodotti che pur non essendo ricompresi normativamente, nella comune accezione sono però identificati con denominazioni che hanno raggiunto un grado di consolidamento tra i consumatori, talmente diffuso da non poter più generare nessun equivoco o malinteso sulla loro composizione ed origine vegetale.

⁴² Cfr. E. SIRSI, *Della carne degli animali e del consumo etico*, cit., p. 36, secondo cui: «al numero crescente di coloro che adottano un regime vegetariano o vegano e al ridimensionamento della presenza della carne nella dieta dei consumatori occidentali, si contrappone il costante aumento del consumo globale di carne e un’analoga prospettiva della domanda nei prossimi anni in ragione sia dell’incremento demografico sia delle condizioni di maggiore benessere economico di una parte significativa della popolazione mondiale».

ma anche tra i consumatori onnivori, interessati alla difesa dell'ambiente o a mantenere comportamenti maggiormente compatibili con l'idea di sostenibilità.

Le campagne commerciali che si oppongono al consumo di carne e che hanno come obiettivo di ridurre i problemi derivanti dagli allevamenti intensivi sono rivolte ad un pubblico che non comprende più solamente vegetariani o vegani, ma che intende intercettare una fetta più ampia di mercato. Per questa ragione, i prodotti vegetali vengono confezionati in modo da assumere le medesime caratteristiche esteriori dei prodotti di carne tradizionalmente consumati e vengono presentati non più come novità da aggiungere occasionalmente alla dieta personale, ma come alternative destinate a sostituire in modo stabile i prodotti di origine animale.

È evidente che questi nuovi obiettivi di marketing si scontrano con le opposte ragioni di coloro che intendono mantenere ferma la distinzione tra categorie merceologiche radicalmente diverse e che ritengono necessario non presentare messaggi ingannevoli ai consumatori, accostando sullo stesso piano, prodotti che, anche qualora abbiano lo stesso apporto nutritivo in termini proteici, non sono la stessa cosa.

Un altro discorso deve essere svolto per la c.d. carne sintetica⁴³ realizzata 'in vitro' che sembra destinata ad offrire enormi potenzialità, perché da poche cellule staminali di tessuto dell'animale è possibile ricavare considerevoli quantitativi di carne, ma che presenta ancora numerosi punti deboli per quanto riguarda gli elevati costi di realizzazione, sia in termini economici, sia a causa del dispendio energetico necessario ad implementare il processo produttivo.

Dal punto di vista dell'inquadramento normativo, tali prodotti rientrerebbero nella categoria 'novel food'⁴⁴ e quindi, prima di essere

⁴³ Il tema è stato in particolare trattato da: E. SIRSI, *Della carne degli animali e del consumo etico*, cit., 47 ss. a cui si rinvia per un completo ed esaustivo approfondimento bibliografico.

⁴⁴ Con il termine 'novel food' si indica il complesso di quegli alimenti che non sono stati utilizzati *in maniera significativa* all'interno del mercato comunitario, anteriormente al 15 maggio 1997 o che, successivamente a tale momento, sono stati prodotti ricorrendo a tecniche innovative in grado di apportare cambiamenti nella composizione o nella struttura, così da incidere sul valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di eventuali sostanze indesiderabili presenti. La data del 15 maggio 1997 è quella dell'entrata in vigore del Regolamento n. 258/97. Sul tema cfr. S. RIZZIOLI, *Novel Food*, in *European and global food law*, a cura di L. COSTATO – F. ALBISINNI, Padova, 2016, pp. 487 ss., A. VOLPATO, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Rivista di diritto alimentare*, IX, num. 4, 2015, p. 29; L. SCAFFARDI, *I "novel food", un futuro ancora da definire*, in *BioLaw Journal*, 2020, 2, 43. Per l'utilizzo

commercializzati, dovrebbero superare tutti i controlli e le autorizzazioni richieste dal Regolamento Ue 2015/2283 che ha abrogato i regolamenti n. 258/97 e n. 1852/2001.

La produzione di questi alimenti non è attualmente possibile su larga scala, ma qualora le tecniche lo permetteranno, il consumo di questi prodotti potrebbe approdare di fatto ad un nuovo modo di concepire l'organizzazione degli allevamenti, fornendo risposte adeguate ai molti interrogativi che circondano il dibattito sulle tutele degli animali.

di novel food in sostituzione degli alimenti tradizionali di derivazione animale cfr. F. CUSANO – F. PEDACE, *I “novel food” possono essere un rimedio alle zoonosi?*, in *Federalismi*, 2021, 16, p.22-70.

Maria Silvia D'Alessandro

*La tutela degli animali nel dibattito parlamentare
sulle proposte di modifica della Costituzione nella XVIII legislatura**

ABSTRACT. La riforma dell'art. 9 Cost., che introduce la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, si colloca in una visione sistemica che supera l'antropocentrismo dell'ordinamento. Sugli animali, fornisce un'indicazione valoriale che indirizzerà la produzione normativa. La riserva di legge dello Stato che stabilirà i modi e le forme della tutela degli animali rappresenta un limite verso il basso per le Regioni che potranno disporre una disciplina più stringente.

The constitutional reform of article 9, introducing the protection of the environment, biodiversity, ecosystems and animals, overcomes the anthropocentrism of legal system. Referring animals, it provides a value indication, that will guide the normative production. The reservation of State law to set the ways and forms of animal protection represents the downward limit for the Regions that might establish a stricter local laws.

Parole chiave: Riforma costituzionale art. 9, protezione animali, leggi locali

Key words: Constitutional reform of article 9, animal protection, local laws

* Gli atti del Convegno pubblicati in Questo Volume precedono l'approvazione definitiva della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.44 del 22 febbraio 2022 ed entrata in vigore il 9 marzo 2022. Ripercorrendo brevemente l'iter del provvedimento, il Testo Unificato dei disegni di legge costituzionale A.S. 212 (De Petris ed altri) con A.S. 2160 (Calderoli e altri), A.S. 1632 (Bonino e altri), A.S. 1203 (Perilli), A.S. 83 (De Petris), A.S. 938 (Collina), A.S. 1532 (Gallone), A.S. 1627 (L'Abbate), è stato approvato, in prima deliberazione, dal Senato il 9 giugno 2021. È stato poi trasmesso alla Camera -A.C. 3156- e abbinato alle proposte di legge costituzionale A.C.15 (Brambilla), A.C.143 (Russo), A.C.240 (Del Barba ed altri), A.C.2124 (Prestigiacomo ed altri), A.C.2150 (Meloni ed altri), A.C.2174 (Muronì ed altri), A.C.2315 (Consiglio regionale Veneto), A.C.2838 (Sarli ed altri), A.C.2914 (Pezzopane ed altri), A.C.3181 (Cunial ed altri). La Camera lo ha approvato, in prima deliberazione, senza modifiche, il 12 ottobre 2021. Il provvedimento A.S. 83-B è stato quindi licenziato, in seconda deliberazione, dal Senato il 3 novembre 2021 con 218 voti favorevoli, nessun contrario e due astensioni. L'approvazione finale del provvedimento -A.C.3156-B- è avvenuta nella seduta della Camera n. 634 di martedì 8 febbraio 2022 con 468 voti favorevoli, 6 astenuti e un voto contrario. Ai sensi dell'articolo 138, comma 3, Cost., essendo stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, la legge costituzionale è stata promulgata e pubblicata in G.U. non facendosi luogo a referendum confermativo.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La prima lettura dei disegni di legge costituzionale al Senato – 3. L'interpretazione della disciplina *de iure condendo* sulla tutela degli animali alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente. Un esempio – 4. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'esplicito riconoscimento da parte del legislatore costituzionale del valore fondamentale del bene 'ambiente' è da anni al centro del dibattito pubblico e parlamentare. È dalla XIII legislatura (1996-2001) che si registrano tentativi di revisione della Carta costituzionale su iniziativa di deputati e senatori appartenenti a gruppi politici dell'intero arco parlamentare, con l'obiettivo (evidentemente trasversale) di cristallizzare la tutela dell'ambiente da intendersi non solo come mero bene o materia competenziale, ma quale valore primario e sistemico, già riconosciuto dalla saggia e consolidata ermeneutica della Corte costituzionale¹, e la tutela degli animali in vario modo declinata².

Proprio nella XVIII legislatura in corso il dibattito nazionale sull'impellenza di una revisione costituzionale finalizzata all'inserimento esplicito nel testo costituzionale della tutela dell'ambiente e degli animali si è rinvigorito, per recepire esigenze profondamente sentite dai cittadini³ e rappresentate da enti esponenziali che svolgono azioni di lobbying tendenti ad influenzare le politiche pubbliche attraverso il dialogo costante con le istituzioni⁴, sotto la spinta del dibattito internazionale sulla

¹ *Ex multis*, C. Cost. 26 luglio 2002, n. 407 del 2002, C. Cost. 14 novembre 2007, n. 378 del 2007, C. Cost. sentenza 23 gennaio 2009, n. 12.

² In particolare, nel corso della XIII Legislatura, la prima proposta di legge finalizzata ad una revisione costituzionale volta ad includere il riconoscimento della tutela degli animali fu l'A.C. 4690 (Procacci ed altri); nella XIV Legislatura alla medesima *ratio* rispondevano i disegni di legge A.S. 553 (Specchia) e A.S. 2156 (Peterlini) e le proposte di legge A.C.705 (Rocchi ed altri), A.C.2949 (Lion ed altri), A.C.3666 (Colucci ed altri), A.C.3809 (Milanese ed altri); nella XV legislatura le proposte di legge A.C.37 (Boato ed altri), A.C.979 (Colucci ed altri) e il disegno di legge A.S. 136 (Peterlini); nella XVI legislatura il disegno di legge A.S. 23 (Peterlini); nella XVII legislatura le proposte di legge A.C. 306 (Brambilla), A.C. 1748 (Brambilla) e A.C.1424 (Vezzali) e il disegno di legge A.S. 1701 (De Petris ed altri).

³ Cfr. Rapporto IPSOS per LEIDAA-*Report Ambiente e Sostenibilità*, in www.nelcuore.org, aprile 2021. Dall'indagine demoscopica emerge che il 91 per cento degli italiani è d'accordo con l'inserimento in Costituzione della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi, della biodiversità e degli animali.

⁴ *Ambiente in Costituzione, FIADAA chiede incontro a Draghi*, in www.nelcuore.org, 24 aprile 2021, che contiene l'appello della Federazione Italiana Associazioni Diritti Animali

transizione ecologica⁵.

Ma la riforma costituzionale di cui si discute non è solo un adeguamento formale, reso necessario dai tempi e da un comune sentire sempre più diffuso: la tutela dell'ambiente e la tutela degli animali, quali principi riconosciuti a pieno titolo nella Carta costituzionale tra quelli fondamentali mai oggetto di revisione fino ad oggi, avranno un rinnovato peso nel bilanciamento degli interessi contrapposti costituzionalmente garantiti, secondo i canoni di necessità e proporzionalità.

2. La prima lettura dei disegni di legge costituzionale al Senato

Nella seduta dell'8 ottobre 2019, la Commissione Affari Costituzionali del Senato ha avviato l'esame congiunto dei disegni di legge costituzionale A.S. 83 De Petris - *Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura*, A.S. 212 De Petris, Cirinnà e Giammanco⁶,

e Ambiente, entità rappresentativa di oltre 80 associazioni di protezione animale ed ambientale operanti sul territorio nazionale, rivolto al presidente del Consiglio Mario Draghi e al Ministro della Transizione ecologica Roberto Cingolani, all'inserimento in Costituzione della tutela non solo dell'ambiente ma anche degli ecosistemi, della biodiversità e degli animali. L'appello manifesta apprezzamento per le dichiarazioni programmatiche del presidente Draghi alle Camere contenenti l'impegno a favorire l'introduzione in Costituzione della tutela dell'ambiente e del concetto di sviluppo sostenibile. Al medesimo scopo l'istanza di FIADAA rivolta al Senato, *Animali in costituzione, Federazione scrive ai senatori*, in www.nelcuore.org, 3 marzo 2021.

⁵ A mero titolo esemplificativo, la missione 2 (M2) «Rivoluzione verde e transizione ecologica», del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per l'accesso ai fondi europei del *Next Generation- EU* si prefigge proprio lo scopo di colmare le lacune strutturali che ostacolano il raggiungimento di un nuovo e migliore equilibrio fra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse, in linea con gli obiettivi del quadro 2030 per il clima e l'energia, parte dell' *European Green Deal*.

⁶ Si noti che le firmatarie di questi disegni di legge da cui ha avuto avvio l'iter sono membri dell'Intergruppo parlamentare per i diritti degli animali. L'Intergruppo, libera associazione fra parlamentari non disciplinata dai regolamenti parlamentari - a differenza di quanto avviene nel Parlamento europeo (articolo 35 Reg.) - nasce proprio in questa legislatura con obiettivo della promozione della causa animalista puntando ad influenzare il dibattito politico nelle aule parlamentari e la produzione legislativa. L'associazione, che conta circa quaranta membri tra deputati e senatori ed è presieduta dall'on. Michela Vittoria Brambilla, svolge una serie di attività tra cui, a titolo esemplificativo, l'audizione di esperti, l'interscambio di informazioni e approfondimenti con enti del terzo settore rappresentativi delle istanze della società civile, l'interlocuzione con membri del Governo, l'elaborazione di progetti di legge, emendamenti e ordini del giorno, l'invio di lettere

Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente e A.S. 1203 Perilli - *Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni.*⁷

Dai titoli dei citati disegni di legge, che ricalcano in vario modo i contenuti di analoghi progetti di legge presentati anche alla Camera dei Deputati da ben cinque legislature⁸, si evince chiaramente l'intento del legislatore: non solo introdurre nel testo costituzionale il principio della tutela dell'ambiente, ma anche, in varie declinazioni, quello della tutela degli animali, partendo dall'assunto che la dignità animale è un valore che esige una protezione più marcata, anche a livello costituzionale⁹. Peraltro, mentre la necessità della costituzionalizzazione in maniera esplicita, tra i principi, dell'impegno ambientalista occupa da tempo anche la dottrina¹⁰,

contenenti specifiche richieste ad altre istituzioni pubbliche nazionali e ad enti locali.

⁷ A questi disegni di legge sono stati abbinati nelle successive sedute della Commissione anche l'A.S. 1532 Gallone, l'A.S. 1627 L'Abbate, l'A.S. 1632 Bonino, l'A.S. 938 Collina ed altri, e l'A.S. 2160 Calderoli ed altri, in www.senato.it.

⁸ Cfr. nota 2.

⁹ Nella Relazione illustrativa dell'A.S.212 (De Petris ed altri) si legge, in particolare che «in base alla teoria costituzionalmente orientata del bene giuridico, non può non rilevarsi come già esista in tal senso una spinta verso un pieno riconoscimento della protezione costituzionale della tutela degli animali. Alla luce di ciò, una copertura costituzionale ai diritti animali è oggi doverosa, con l'obiettivo di cristallizzare la copiosa produzione normativa e i principi sociali già esistenti, e di supportare la magistratura e gli operatori giuridici verso una sempre maggiore tutela degli animali quali esseri senzienti, orientando altresì il legislatore nazionale nell'abolizione di attività ormai obsolete ed inaccettabili che causano morte e dolore agli animali.».

¹⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; B. CARAVITA DI TORITTO – L. CASSETTI – A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in www.federalismi.it, 2004; S. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto dell'ambiente»*, p. 31 ss., in *federalismi.it*, n. 25, 2006; A. CROSETTI-R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002; F. GABRIELE-A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, 2017; S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999; G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 215; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009; M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*. *Diritto Pubblico Europeo -Rassegna Online*, (1). 2020.

che per lo più converge sul punto, assai più controverso è il dibattito relativo all'inserimento della tutela degli animali in Costituzione¹¹. Ancora, le formulazioni degli articoli 9 e 117 proposte nei progetti di legge costituzionale rispondono all'esigenza di allineare il sistema italiano a quello di altri Paesi europei ed extraeuropei le cui Carte costituzionali contengono il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente e anche, in taluni casi, agli animali¹², senza dimenticare quanto già affermato nel nostro ordinamento dall'articolo 13 del Trattato di Lisbona, norma anch'essa di rango costituzionale¹³, che riconosce gli animali quali "esseri senzienti"¹⁴.

¹¹ L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *Il meritevole di tutela*, Milano 1990; L. LOMBARDI VALLAURI, *La questione animale come questione filosofico-giuridica*, in *Riv. fil. dir.*, 2, 2014; F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino 2005 e, da ultimo, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in www.federalismi.it, 2021. In senso contrario, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in www.federalismi.it, 2021; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in www.federalismi.it, 2021.

¹² Per quanto concerne la tutela dell'ambiente nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione Europea si rimanda a Servizio Studi Senato, dossier n. 396, *Tutela dell'ambiente in Costituzione- note sull'A.S. n. 83 e abbinati- A*, giugno 2021, pagg. 17 e ss., in www.senato.it. Con riferimento alla specifica menzione della tutela degli animali nel testo costituzionale, i Paesi che finora hanno adottato una formula esplicita sono la Svizzera, primo Paese europeo ad introdurre con la riforma del gennaio 2000 la tutela dell'animale in quanto tale, che ha tratto spunto da precedenti relativi ad alcune Costituzioni dei Cantoni, la Germania, l'Austria e l'India. In Francia, pur non essendo stata modificata la Costituzione, nel 2015 si è registrata un'essenziale novella all'art. 515-14 del Code Civil del 1804, che riconosce espressamente gli animali come «*être vivant doué de sensibilité*» (esseri viventi dotati di sensibilità) e non più come semplici beni mobili.

¹³ In argomento, nel corso della riunione del già menzionato Intergruppo per i diritti degli animali svoltasi presso la Camera dei Deputati in data 28 settembre 2018, in www.nelcuore.org, si riportano i contenuti dell'audizione di M. Lottini: «[...] Trattandosi di norma costituzionale europea, ritengo siano da considerarsi illegittime le normative degli Stati che considerano gli animali come 'cose'. Inoltre, se è vero che il Trattato non inserisce la tutela degli animali tra gli obiettivi è vero anche che riconosce la stessa tutela quale valore, che, se entra in conflitto con altri, deve essere valutato e temperato secondo i principi di proporzionalità e necessità. L'articolo 13 obbliga il legislatore, l'interprete ed il politico a farsi carico dell'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra gli specifici interessi di questi esseri senzienti non umani e gli interessi di cui invece gli esseri senzienti umani sono portatori. La disposizione in questione riconosce esplicitamente un valore che deve essere utilizzato per avallare un'interpretazione estensiva della normativa europea a tutela degli animali anche all'interno degli Stati membri. La sofferenza animale (espressamente riconosciuta) deve essere quanto più possibile esclusa o alleviata e può essere giustificata solo se strettamente necessaria.»

¹⁴ M. LOTTINI, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione Europea*, in *Cultura e Diritti*

A seguito dello svolgimento nella fase istruttoria dei disegni di legge di un nutrito ciclo di audizioni informali di esperti¹⁵, un Comitato ristretto costituito all'interno della Commissione Affari Costituzionali ha individuato un testo unificato, adottato poi dal *plenum* della medesima Commissione come testo base¹⁶. L'esame della Commissione è proseguito fino al maggio 2021 e si è concluso con il passaggio all'Assemblea di un testo unificato recante una modifica rispetto al testo base relativa proprio

per una formazione giuridica, Pisa University Press, Rivista quadrimestrale, 2018. L'autrice rileva che: «L'art. 13 TUE si pone, quindi, in una diversa prospettiva, volta alla considerazione degli animali e dei loro interessi e diritti in una dimensione individuale, inserendosi inoltre, nell'ambito del dibattito filosofico-etico-giuridico, relativo allo *status* degli animali e, più in particolare relativo alla possibilità-necessità, di elevarli dalla condizione di *res* a quella di 'esseri senzienti', portatori di interessi o anche di diritti.». Sul punto, nella già citata relazione illustrativa dell' A.S.212 (De Petris ed altri) si legge infatti: «Vi è poi un ulteriore profilo, quello che concerne l'attribuzione dello *status* di 'esseri senzienti' agli animali, al fine di garantire un pieno rispetto degli stessi; il presente disegno di legge costituzionale in questo caso non fa altro che riprendere quanto previsto a livello costituzionale dal principio europeo di cui all'articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel testo *post* Trattato di Lisbona, che dispone l'obbligo degli Stati membri di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti «Nella formulazione e nella attuazione delle politiche della Unione nei settori della agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio». Inoltre, come è noto, in questa materia è intervenuto il legislatore penale negli ultimi quindici anni, con l'obiettivo di fornire una stringente tutela dei diritti degli animali. La legge n. 189 del 2004, successivamente integrata dalla legge n. 201 del 2010, ha ribadito, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 39053 del 23 settembre 2013, e Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 2558 del 3 ottobre 2017), un principio davvero innovativo per la cultura e la società italiana, che configura l'animale non come una *res*, un oggetto nella mera disponibilità del padrone, ma come un essere senziente con specifiche esigenze da tutelare. Pertanto, oggi la vita, la salute e le condizioni di detenzione degli animali sono beni penalmente rilevanti, tutelati dalla norma penale che ha elevato a reati la loro lesione, con sanzioni sino ai due anni di reclusione (articoli 544-bis, 544-ter e 727 del codice penale)».

¹⁵ Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari Costituzionali, Resoconti sommari n.56 e n.57 del 23/03/2021; Resoconto sommario n. 67 del 14/11/2019; Resoconto sommario n.71 del 27/11/ 2019; Resoconto sommario n. 75 del 4/02/2020; Resoconto sommario n. 97 del 23/09/2020; Resoconto sommario n. 143 del 23/04/2021.

¹⁶ Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari Costituzionali, Resoconto sommario n.230 del 23/03/2021, allegato. Il Testo Unificato adottato dalla Commissione per i disegni di legge prevedeva, in particolare, all'articolo 1 l'inserimento di un comma aggiuntivo all'articolo 9 Cost. del seguente tenore: «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; protegge la biodiversità e gli animali.». Ancora all'articolo 3, proponeva la sostituzione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) con la seguente: «s) tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e degli animali; tutela dei beni culturali».

alla tutela degli animali, tema ampiamente dibattuto in seno al Comitato ristretto¹⁷. La discussione si era concentrata sulla proposta di previsione della tutela degli animali quali ‘esseri senzienti’, riprendendo la nota formulazione presente nell’articolo 13 del Trattato di Lisbona dell’Unione europea. Di contro, veniva prospettata l’opzione di non inserimento di alcuna previsione circa la tutela gli animali, in quanto ritenuta già inclusa appieno nelle nozioni di ambiente, di ecosistema e biodiversità¹⁸ scandite dalle proposte di novella.

In esito al dibattito, la Commissione all’articolo 1 del disegno di legge ha deliberato l’introduzione di un comma aggiuntivo all’articolo 9 della Costituzione che, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma, attribuisce alla Repubblica anche la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi¹⁹. Nel secondo periodo del medesimo comma è prevista

¹⁷ I lavori del Comitato ristretto non sono oggetto di resocontazione.

¹⁸ Circa la questione della relazione tra la tutela dell’ambiente nell’accezione più ampia e la tutela del benessere degli animali anche nelle disposizioni del TFUE cfr. M. LOTTINI, *Benessere degli animali e diritto dell’Unione Europea*, cit. nota 14, p. 18, laddove si legge: «Sulla base dell’art. 11, “le esigenze relative alla tutela dell’ambiente devono informare di se tutte le politiche ed azioni dell’Unione”. La formulazione in oggetto sembrerebbe fare apparire pleonastico l’esplicito riferimento del Trattato al ‘benessere degli animali’. A questo proposito, però, la dottrina ha sottolineato che, in realtà, la tutela ambientale e la tutela del benessere animale “costituiscono due prospettive tra loro profondamente differenti: [...] infatti, l’interesse che motiva la questione ecologista è, in generale rappresentato da un interesse degli esseri umani stessi, le condizioni di vita dei quali possono essere determinate dall’emergenza ecologica. [...] Gli animali non umani vengono presi in considerazione non come soggetti, ma come oggetti [...] e, quindi, come genere e come specie e non come individui».

¹⁹ Ancora nella Relazione illustrativa dell’A.S.212 (De Petris ed altri) viene evidenziato che «L’esigenza di salvaguardia della biodiversità, degli equilibri ecologici e di un uso sostenibile e razionale delle risorse del nostro pianeta si è ormai affermata nella coscienza dell’opinione pubblica mondiale. Anche in campo dottrinale e giurisprudenziale è emerso il concetto unitario di ambiente, inteso quale complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energia) appartenenti al singolo uomo e alla umanità nel suo complesso. Quello che manca ancora adesso, anche dopo la ripartizione di competenze operata dal titolo V, parte seconda, della Costituzione, è un esplicito riferimento alla tutela dell’ambiente nella nostra Carta costituzionale. Il diritto all’ambiente deve essere inteso come diritto alla conservazione, alla prudente gestione e al miglioramento delle condizioni naturali dell’aria, delle acque, del suolo e del territorio in tutte le sue componenti, nonché alla preservazione della biodiversità e dei vari ecosistemi naturali; deve concernere altresì la salvaguardia e la protezione di tutte le specie animali e vegetali, che in essi vivono allo stato naturale. Trattandosi di un diritto fondamentale di ogni uomo e di ogni animale, esso si configura anche come diritto collettivo, appartenente sia al singolo in quanto tale che alla collettività nel suo complesso.».

una riserva di legge statale che disciplini le forme e i modi della tutela degli animali. Conseguentemente è stato abrogato l'originario articolo 3 del disegno di legge, che contemplava la sostituzione della lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 Cost., includendo la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva statale, oltre alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali²⁰. La modifica della Costituzione che contempla il riferimento agli animali si colloca esattamente nella prospettiva già segnata dalla riforma del Titolo V Cost., laddove nella formulazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), ambiente ed ecosistema non si risolvono in un'endiadi, in quanto, «col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé» (C. Cost. n. 12 del 2009) e l'ambiente come valore costituzionalmente protetto (e come entità organica complessa, C. Cost. n. 378 del 2007) fuoriesce da una visuale esclusivamente 'antropocentrica'.²¹

Con l'approvazione di questo testo, per la prima volta si introduce nella Costituzione il riferimento agli animali, colmando in tal modo una lacuna non solo normativa ma valoriale. Con ciò il legislatore costituzionale getta le basi per uno sviluppo ordinamentale per rendere più incisiva la

²⁰ Cfr. Senato della Repubblica, I Commissione permanente Affari Costituzionali, Resoconto sommario n.251 del 18/05/2021, allegato. Emendamento al disegno di legge (al nuovo testo) n. 83, 212, 1203, 1532, 1627, 1632, 938. Art. 1 1.100 Il Relatore “*Sostituire l'articolo con il seguente*: «Art. 1. All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: “Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”». *Conseguentemente, sopprimere l'articolo 3.*”

²¹ F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 677 ss.; A. ZITO, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006. A proposito di ecosistemi e biodiversità v. C. GARBARINO, *Un nuovo patto costituzionale tra natura e società*, 3 marzo 2002 in *www.ilsole24ore.it*, nel quale l'autore con riferimento ai contenuti del *Sixth Assessment Report, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* dell'*Intergovernmental panel on climate change* (Ipcc) evidenzia come il nostro ordinamento «voglia per via costituzionale conformarsi al nuovo “diritto naturale” imposto dai processi di adattamento al cambiamento climatico» ed ancora che «ciò che in sintesi prospetta l'Ipcc è che si attuerà una co-evoluzione degli ecosistemi con le istituzioni che porrà lo snodo critico di come il costituzionalismo liberaldemocratico nato da un'idea di controllo della società sulla natura nell'era dell'accelerazione degli ultimi due secoli possa trasformarsi in un nuovo patto costituzionale in cui natura e società interagiscono anziché occupare domini separati».

normativa che riguarda la difesa degli animali.

L'Assemblea del Senato ha approvato, dunque, il testo unificato nella seduta del 9 giugno 2021 e, rispetto al testo proposto dalla Commissione, ha aggiunto l'articolo 3, che prevede, per l'applicazione del principio di tutela degli animali, una clausola di salvaguardia delle competenze legislative riconosciute alle Regioni e alle Province autonome dai rispettivi Statuti.²²

Il disegno di legge licenziato dal Senato è stato adottato come testo base²³ per il prosieguo dell'esame presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei Deputati proprio allo scopo di velocizzarne l'*iter*. Nella seduta del 7 luglio 2021, la citata Commissione ha esaminato le ventuno proposte emendative presentate e merita evidenziare che, con riferimento a quelle relative alla tutela degli animali introdotta all'articolo 9 Cost., due miravano alla soppressione del periodo relativo a questa tutela. Altro emendamento, in senso opposto, era finalizzato a rafforzare il nuovo principio introdotto attraverso l'esplicitazione della dizione 'esseri senzienti', un altro ancora a limitare la portata della norma ai soli animali 'd'affezione'. La Commissione senza approvare alcun emendamento, proprio allo scopo di non rimettere in discussione il difficile compromesso raggiunto al Senato con riferimento alla norma di tutela degli animali, ha deliberato di conferire alla relatrice il mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul medesimo testo approvato in prima lettura dall'altro ramo del Parlamento.

²² L'articolo 2 del disegno di legge approvato ha modificato anche il secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione in materia di esercizio dell'iniziativa economica e ha stabilito che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente- premettendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Ha modificato, infine, il terzo comma, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

²³ Al progetto di legge C. 3156, approvato dal Senato, sono state abbinate nella seduta della I Commissione del 23 giugno 2021 le proposte di legge C. 15 Brambilla, recante «Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente» e C. 2838 Sarli, recante «Modifica all'articolo 117 della Costituzione in materia di tutela del benessere degli animali», e la proposta di legge costituzionale. Nella seduta del primo luglio 2021, ancora, sono state abbinate le proposte: C. 143 Paolo Russo, recante «Modifica dell'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ecosistema e delle biodiversità»; C. 2124 Prestigiacomo, recante «Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente»; C. 2150 Meloni, recante «Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente»; C. 2174 Muroni, recante «Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali»; C. 2914 Pezzopane, recante «Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela del patrimonio naturale».

3. *L'interpretazione della disciplina de iure condendo sulla tutela degli animali alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente*

Relativamente alla formulazione dell'ultimo periodo del novellato comma 3 dell'articolo 9 Cost. poi approvata, i Servizi Studi del Senato e della Camera avevano invitato a valutare l'opportunità di un approfondimento circa il riferimento alla «legge dello Stato» nella Parte I della Costituzione e ai possibili riflessi rispetto al riparto di competenze (come definito dall'art. 117 Cost.) e all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, poiché la formula ricorre nella Carta costituzionale esclusivamente nel Titolo V della sua Parte II, relativo ai rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali²⁴.

Ebbene, come ha evidenziato la Corte Costituzionale (sentenza n. 63 del 2020), in materia ambientale la normativa regionale «deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale». Dunque «l'esercizio della competenza legislativa regionale trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato». Quanto agli interventi regionali, «la Corte ha affermato che la collocazione della materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate» (C.Cost. n.88 del 2020).

Dunque – evidenzia, in particolare, il Servizio Studi del Senato – «potrebbe ritenersi suscettibile di verifica se la disposizione prospettata dal disegno di legge, la quale (entro i principi fondamentali della Costituzione) riserva alla legge “dello Stato” la disciplina dei ‘modi e forme’ della tutela degli animali, si ponga meramente confermativa dell'intarsio competenziale sopra ricordato, ovvero determini un effetto restrittivo circa l'ambito di possibile intervento normativo regionale»²⁵.

I rilievi mossi dagli Uffici non sono comunque apparsi tali da far ipotiz-

²⁴ Servizio Studi Senato e Servizio Studi Camera, dossier *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente* - A.C. 3156-A, 23 settembre 2021, p. 7, in www.camera.it.

²⁵ Servizio Studi Senato, dossier n. 396, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*- note sull'A.S. n. 83 e abbinati- A, giugno 2021, p. 7, in www.senato.it.

zare ulteriori modifiche al testo che avrebbero potuto compromettere il raggiungimento dell'obiettivo, cioè che una riforma tanto attesa, stante il punto d'equilibrio raggiunto tra i gruppi parlamentari nella formulazione del testo, vedesse effettivamente la luce prima della fine della legislatura²⁶. La modifica, infatti, avrebbe comportato un nuovo doppio passaggio alle Camere.

Del resto, il riparto della potestà legislativa tra i vari livelli è da sempre foriero di ambiguità, alle quali pone rimedio l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. A tal proposito, proprio nel solco tracciato dalla Corte in materia di ambiente, da intendere quale concetto unitario di cui la tutela degli animali è parte, pare potersi concludere nel senso che la legge dello Stato è il limite verso il basso che le Regioni non possono valicare, ben potendo invece disporre una disciplina più stringente volta a rafforzare tale tutela. Come potrebbe accadere, per esempio, con riferimento alla disciplina sulla macellazione domestica che le Regioni dovranno emanare in attuazione delle norme cornice statali contenute all'articolo 16 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 che adegua la normativa nazionale a quella europea sui controlli della filiera agroalimentare, emanato in base all'art. 12 della legge delega n. 117 del 2019 (legge di delegazione europea 2018)²⁷.

Ebbene, il citato art.16 «al fine di consentire il mantenimento a livello nazionale di metodi e consumi tradizionali» detta disposizioni in materia di macellazione per il consumo domestico privato sancendo la possibilità per chiunque di macellare per autoconsumo al di fuori di stabilimenti registrati o riconosciuti, ovini, caprini, suini e bovini, in aggiunta ai polli e ai conigli, per cui da sempre è consentito. Per quanto riguarda la macellazione di ungulati domestici al di fuori dei macelli, di norma, questo tipo di macellazione era concessa solo previa autorizzazione del Comune che imponeva la visita veterinaria e il campionamento per analisi di laboratorio delle carni ai sensi dell'articolo 13 del R.D. 20 dicembre 1928, n. 3298. L'articolo 16, al comma 1, in esame, rimanda alle Regioni l'onere di dispiegare discipline procedurali a tutela del benessere degli animali macellati per autoconsumo, in particolare,

²⁶ Ed in effetti, la legge costituzionale «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» ha visto la sua approvazione definitiva l'8 febbraio 2022. Si rinvia alla prima nota del contributo.

²⁷ In attuazione al regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

nel rispetto del principio del «divieto di macellazione rituale che non preveda lo stordimento degli animali» (comma 1, lett. b). Il comma 3 della norma prevede ancora che i privati che intendono macellare o far macellare devono comunicare alla competente autorità locale il luogo e la data della macellazione. Ma nella considerazione che si possano verificare contemporaneamente, nel primo giorno della Grande Festa mussulmana del Sacrificio, numerose macellazioni domestiche di agnelli e montoni, i servizi veterinari delle Aziende Sanitarie Locali avranno serie difficoltà a svolgere adeguati controlli per verificare che sia in effetti rispettato il benessere degli animali e sia effettuato lo stordimento. La deroga nel rispetto della libertà di religione, così come stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è infatti concessa purché la macellazione rituale avvenga in macelli autorizzati e sotto controllo delle autorità sanitarie locali (ai sensi dell'art.4, comma 4 REG 1099/2009)²⁸. Dunque, proprio al fine di garantire la tutela effettiva del rispetto del benessere animale, specie alla luce di un principio di tutela degli animali inserito nel testo costituzionale, le Regioni potranno adottare norme di tutela più elevate rispetto a quelle di cui all'articolo 16 del d.lgs. 27/2021 e quindi, nel caso di specie, ad esempio, prevedere un sistema autorizzatorio preventivo e di verifiche non solo da parte dell'autorità sanitaria locale.

4. Conclusioni

Il riconoscimento in Costituzione della tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, da intendere in una visione sistemica che supera la prospettiva ordinamentale strettamente antropocentrica che si sta lentamente scardinando, costituirà, al tempo stesso, un punto di arrivo e un punto di partenza: punto d'arrivo poiché l'intervento del legislatore costituzionale cristallizza, con riferimento all'ambiente, un principio già riconosciuto da oltre quarant'anni e consolidato dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale; punto di partenza, poiché la formalizzazione nella Costituzione di questi principi, e della tutela degli animali, è un'indicazione ermeneutica e valoriale significativa in sé, dalla forte connotazione programmatica, che

²⁸ Su questo tema vedasi, approfonditamente, M. LOTTINI, *La Corte di giustizia e le macellazioni rituali: schemi collaudati e nuove prospettive* in *Questo volume*, p. 119 ss. Circa la questione dello stordimento dell'animale nella macellazione rituale, v. G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 142 ss.

potrà produrre effetti nuovi, nuove leggi e nuove regole che ne daranno attuazione pratica.

L'azione legislativa dei legislatori statale e regionale a tutela degli animali e l'orientamento interpretativo della magistratura potranno trovare fonte diretta ed espressa nel dettato costituzionale rimuovendo e correggendo le discordanze presenti nell'ordinamento²⁹, giacché nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale non poche contraddizioni e ambiguità continuano a registrarsi, su tutte, la compresenza dello *status* degli animali come *res*³⁰ e come 'esseri senzienti'. La riforma potrà contribuire, inoltre, ad adeguare verso l'alto le forme di tutela degli animali e a spostare l'asse di bilanciamento di interessi contrapposti costituzionalmente garantiti, attraverso l'applicazione più attenta e rigorosa dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità sia con riferimento alle forme di maltrattamento che sui limiti alle attività umane di utilizzo degli animali consentite dalle clausole derogatorie (caccia, pesca, di allevamento, trasporto, macellazione degli animali, sperimentazione scientifica, attività circense, giardini zoologici) in una nuova visione ecologica ed etica che indirizzerà i processi socio-politici e le politiche pubbliche.

²⁹ Come puntualmente evidenzia L. LOMBARDI VALLAURI, *Gli animali in Costituzione*, 2022, in *www.lav.it*, «L'articolo 9 mette ancora più in crisi il già internamente conflittuale sistema del diritto positivo italiano» giacché la formula di tutela esplicita introdotta nella Costituzione, ad avviso dell'autore, riguarda «a) gli animali non selvatici, cioè gli animali da reddito e da sperimentazione, vittime dirette dello sfruttamento umano, e b) i selvatici in quanto- sia pure senza lesione della biodiversità- siano sottoposti alle crudeltà della caccia e della pesca».

³⁰ Sul punto, E. BATTELLI, *La relazione fra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma*, Pisa University Press, Rivista quadrimestrale, 2018, con particolare riferimento ai paragrafi *L'ordinamento civile e gli animali* e *La questione della "soggettività giuridica" degli animali* p. 35 ss.

Leonardo Molinaro

L'attività politico – normativa dell'Unione Europea a seguito del principio di tutela del benessere animale sancito dall'Articolo 13 TFUE.

*Analisi della politica agroalimentare e della disciplina
inerente alla sperimentazione animale*

ABSTRACT. Il presente elaborato si incentra sugli impatti che l'introduzione dell'articolo 13 del TFUE ha avuto sull'attività politico - normativa delle istituzioni Europee, in particolare evidenziando come questo abbia influito sulle decisioni del legislatore europeo in merito alla politica agroalimentare e alla disciplina inerente la sperimentazione sugli animali per i prodotti cosmetici e a fini scientifici.

This paper focuses on the impacts that the introduction of Article 13 TFEU has had on the political and regulatory activity of the European institutions, in particular highlighting how it has influenced the decisions of the European legislator regarding common agricultural policy and the protection of laboratory animals used for scientific purpose and on cosmetic products.

Parole chiave: Articolo 13 TFUE, TFUE, Animali, sperimentazione, politica agroalimentare comune, Europa, istituzioni europee.

Key words: Article 13 TFEU, TFEU, Animals, animal testing, common agricultural policy, Europe, European institutions

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – 3. L'evoluzione della politica agroalimentare europea alla luce dell'introduzione dell'Art. 13 TFUE – 4. La tutela del benessere animale nella sperimentazione animale a fini scientifici e per i prodotti cosmetici – 4.1. Il Regolamento n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici – 4.2. La Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici – 5. Conclusioni – 6. Bibliografia.

1. *Introduzione*

Oggetto della presente ricerca è l'analisi dell'impatto sull'attività politica e legislativa dell'Unione Europea¹ che ha avuto l'introduzione, tra le fonti del diritto, del principio della tutela del benessere animale con la previsione di cui all'articolo 13 del TFUE.

L'elaborato ha lo scopo di analizzare come la disciplina dettata dall'articolo 13 del TFUE, congiuntamente ad una sempre maggiore sensibilità sul tema da parte dei cittadini europei, si sia posta come linea guida per implementazione delle politiche e degli atti normativi adottati dal legislatore europeo in merito alla tutela del benessere animale.

Si vedrà come il dettato normativo dell'articolo 13 TFUE si pone come fonte del diritto di rango primario (para costituzionale), influenzando le scelte delle istituzioni europee (e degli Stati membri), non solo in quei settori ove il benessere degli animali ha un ruolo centrale, ma bensì anche in tutti quei settori e mercati ove gli interessi e i diritti tipici dell'essere animale riconosciuto quale essere senziente devono essere presi in considerazione, anche qualora impattati in maniera solo marginale.

Al fine di poter argomentare in maniera chiara e precisa l'oggetto di tale ricerca, a seguito della presente introduzione, verrà posta l'attenzione, sull'introduzione, con la previsione dell'articolo 13 TFUE, del principio della tutela del benessere animale come fonte del diritto.

I capitoli due e tre analizzeranno i due settori che maggiormente si ritengono rilevanti al fine di poter comprendere appieno quanto l'articolo 13 TFUE abbia influito sulle decisioni politico – normativo del legislatore europeo: la politica agroalimentare e la normativa in materia di sperimentazione, sia sui prodotti cosmetici che scientifica.

Nelle conclusioni, infine, si evidenzierà l'importanza che ha avuto l'articolo 13 TFUE nell'implementazione delle attività dell'Unione

¹ Si parla di 'benessere animale' già nella Convenzione Europea per la protezione degli animali negli allevamenti del Consiglio d'Europa del 10 marzo 1976 – Consiglio d'Europa serie dei Trattati Europei n. 87.

Europea, che sin dagli anni '70 ha ricoperto un ruolo guida in materia di protezione degli animali, e di tutela del loro benessere, e si darà evidenza del motivo per cui i due settori rappresentati nell'elaborato siano importanti ai fini dell'analisi di quanto le istituzioni e i cittadini siano allineati nel perseguire la strada di sempre maggior tutela del benessere animale.

2. L'articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

La tutela del benessere animale fonda le sue basi nel principio giuridico '*Saevitia in bruta est tirocinium crudelitas in homines*', fondamento su cui già nell'antichità veniva condannato il maltrattamento e la crudeltà gratuita nei confronti degli animali.

Nell'età moderna, invece, risalto al tema, soprattutto sotto il profilo etico-filosofico, è stato dato dalle opere di Peter Singer, padre dell'introduzione della 'questione animale'².

I diritti concernenti la tutela giuridica riconosciuta agli animali fanno riferimento a due differenti criteri: la tutela riconosciuta in quanto *res* di valore, meritevole di tutela in quanto patrimonio dell'essere umano, e la tutela soggettiva dell'animale visto come essere senziente.

In quanto non di pertinenza del presente saggio, solo un breve accenno in questa sede viene fatta per quanto concerne la tutela dell'essere animale in funzione del suo valore.

Come anticipato, la disciplina in merito alla tutela dell'animale in quanto *res* di valore è fondata sulla presunzione che l'eventuale danno cagionato all'animale provochi consequenzialmente un danno patrimoniale al dominus, si configura quindi come forma di tutela di stampo utilitaristico (e consequenzialista), fondata sulla condanna delle azioni volte ad infliggere sofferenze all'animale in quanto queste provocherebbero inevitabilmente danno all'essere umano; la normativa fondata su tale concezione è sicuramente la più diffusa negli ordinamenti statali e la più risalente nel tempo.

Merita invece maggiore considerazione la disciplina volta al riconoscimento della soggettività dell'animale, che prevede come postulato il riconoscimento dell'animale stesso come essere senziente, riconoscendo la sua capacità di provare emozioni quali felicità e tristezza, gioia e dolore,

² Si veda P. SINGER, *Liberazione animale*, 1975.

speranza e paura, agiatezza e disagio, piacere e sofferenza.

Il riconoscimento del carattere soggettivo dell'animale pone una garanzia diretta alla tutela del suo benessere, imponendo la creazione di un sistema di norme e leggi volto a garantirne il benessere fisico e psicologico, indipendentemente dalla mera quantificazione del suo valore patrimoniale.

L'attività politica e normativa della Comunità Europea prima, e dell'Unione Europea dopo, ha sempre perseguito, seppur non affermandolo mai in maniera assoluta, il riconoscimento dell'animale come soggetto meritevole di tutela in quanto essere senziente.

È infatti del 1974 il primo atto normativo inerente alla tutela del benessere animale, ovvero la direttiva 74/577/CEE del Consiglio concernente la protezione degli animali momento della macellazione e del 1991 la Dichiarazione sulla protezione degli animali di Maastricht, la quale riconosce questi come essere senzienti.

Nel 2007, con approvazione, e conseguente adozione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)³, l'Unione Europea riconosce la tutela del benessere animale quale principio degno di tutela giuridica e fonte del diritto di rango primario.

L'articolo 13 del TFUE dispone, infatti, che: «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

Da una lettura 'asettica' del disposto normativo dell'articolo, si evince che il legislatore europeo ha cercato una formulazione compromissoria, subordinando il riconoscimento dei diritti dell'animale in quanto essere senziente agli interessi degli uomini, in particolare con riferimento alla necessità di integrare nuove culture negli Stati membri (e, come si vedrà, alla ricerca scientifica).

Sarebbe però quantomeno superficiale soffermarsi ad una mera lettura sterile della disposizione senza affermare che quanto disposto dal suddetto articolo ricopre un ruolo di fondamentale importanza attribuendo all'animale la qualifica di essere senziente, ovvero di essere dotato di sensibilità ed emozioni, in grado di interpretare emotivamente la realtà,

³ G.U. serie C 306/01 del 17 dicembre 2007.

pertanto dotato di intelligenza emotiva.

Inoltre, come si vedrà nel corso della trattazione, il principio fondamentale disciplinato dall'articolo 13 del TFUE si è posto (e sempre maggior peso avrà in futuro) quale base giuridico – normativa della costante implementazione della disciplina europea in materia alla tutela del benessere animale, nonché come fondamento giuridico delle pronunce giurisprudenziali conseguenti all'introduzione dell'articolo⁴, evidenziando chiaramente come la volontà delle istituzioni europee sia quella di un riconoscimento da parte dell'ordinamento europeo dell'animale come essere senziente, e garantendo a questi una tutela sempre più indipendente e svincolata dalla prominenza degli interessi umani.

Il fine ultimo dell'attività politica e normativa dell'Unione Europea, in particolare proprio attraverso il principio dettato dall'articolo 13 del TFUE, è quello di incrementare e promuovere una sempre più affermata tutela del benessere animale, sia all'interno dell'Unione Europea che nei Paesi terzi⁵.

Grazie all'attribuzione della qualifica di essere senziente, oggi è possibile parlare non solo di maltrattamenti e crudeltà, ma anche di dignità dell'animale, in un ordinamento europeo che vede l'animale non più come oggetto, ma come soggetto meritevole di tutela diretta⁶, introducendo il concetto di sofferenza animale, e riconoscendo agli animali la capacità di percepire dolore, non solo fisico, ma anche psichico⁷.

Il TFUE, in quanto fonte del diritto di rango para costituzionale, pone l'art. 13 come fondamento per effettuare un sindacato di legittimità 'costituzionalmente orientato' della normativa vigente in materia di tutela del benessere animale, auspicando che tale disposizione normativa possa, nel più breve tempo possibile diventare 'Principio fondamentale' del diritto europeo.

L'art.13 TFUE, nell'attribuire agli animali la qualità di essere senzienti, impone all'Unione Europea e agli Stati membri l'obbligo di tenere conto «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione [...]»

⁴ *Ex multis* si vedano CGUE C-336/19 sulla macellazione rituale e GCUE C-128/19, in materia di indennità a favore degli allevatori costretti ad abbattere animali affetti da malattie infettive.

⁵ Come si evince dalle limitazioni imposte all'*import* ed *export* di prodotti cosmetici sperimentati sugli animali.

⁶ Francia e Germania hanno già da tempo inserito nei rispettivi codici civili norme che tutelano gli animali non come mere cose ma come esseri senzienti.

⁷ Secondo il filosofo Statunitense Gary Lawrence Francione «Se un essere vivente è senziente, abbiamo l'obbligo morale di non trattarlo come un oggetto a disposizione dell'essere umano».

del benessere animale, la cui definizione principale, su cui si è basato il legislatore europeo nella redazione dell'Art.13 TFUE, è fornita da Donald M. Broom nel 1991⁸⁹ «lo stato di un individuo per quanto concerne i suoi tentativi di adattarsi all'ambiente».

L'articolo 13 TFUE, e la tutela che da questo deriva, è perciò destinata a porsi come 'base filosofica', e punto di riferimento, per l'attività politico – normativa dell'Unione Europea e dei singoli Stati membri, imponendo sempre un'attenta valutazione ed una conseguente rivisitazione del bilanciamento degli interessi degli esseri umani e dei diritti degli animali, al fine di concedere l'eventuale subordinazione dei secondi come eventuale eccezione, prevista esclusivamente in situazioni strettamente indispensabili, escludendo eventuali subordinazioni basate esclusivamente su una visione antropocentrica del legislatore.

L'attività politico – normativa dell'Unione Europea, recependo il dettato dell'articolo 13 TFUE, si è incentrata su specifiche aree d'intervento, finalizzate ad una sempre maggior tutela del benessere animale, quali l'aggiornamento della politica europea e l'armonizzazione, per quanto possibile, della disciplina degli Stati membri, nonché la promozione della ricerca scientifica alternativa e l'introduzione di particolari indicatori in grado di garantire una maggior tutela del benessere degli animali.

L'attività legislativa e decisionale degli organi europei, incentrata sul pieno rispetto del principio sancito dall'art. 13 del TFUE, sembra voler convergere sull'adozione di una definizione giuridica di senzietà degli animali, tale riconoscimento risulta fondamentale affinché sia possibile ottenere un reale ed efficace riconoscimento giuridico dello status di essere senziente dell'animale, permettendo perciò di riconoscere questi come soggetti del diritto.

L'adozione di una definizione di senzietà degli animali, attraverso un atto con forma di legge, potrà garantire un vero e proprio riconoscimento dello status di animale quale essere titolare di diritti della personalità,

⁸ La definizione ufficiale di 'benessere animale' di Donald M. Broom, a cura del *Farm Animal Welfare Council*, dalla quale trova spunto il legislatore europeo, trova le sue basi nella teoria delle cinque libertà presente nel *Rapporto Brambel* del 1965, rivisitate nel 1979, ovvero libertà dalla fame e dalla sete, libertà dal disagio e dal *discomfort*, libertà dal dolore, dalle lesioni e dalle malattie, libertà di espressione comportamentale, libertà dalla paura e dallo *stress*.

⁹ Una seconda definizione di 'benessere animale' meritevole di essere presa in considerazione, in particolare con relazione all'oggetto della presente ricerca, è quella fornita da John Webster nel 1994, ovvero «Il concetto di benessere di un animale deve essere definito non solo attraverso ciò che egli sente in uno spettro di gradualità che va dalla sofferenza al piacere, ma anche attraverso la sua abilità di mantenere la sua buona salute e preservare non solo la sua futura qualità di vita ma anche la sopravvivenza dei suoi geni».

simili a quelli riconosciuti all'essere umano¹⁰ superando il concetto antropocentrico di equiparazione di *res* ed animali, riconoscendo, qualora possibile, diritti tipici dell'essere umano, e riconoscendo la sua natura di essere vivente e quindi meritevole di tutela, indipendentemente dal valore dello stesso.

È solo in relazione a questa nuova visione dell'animale come essere senziente, e quindi meritevole di tutela autonoma e indipendente, che si è potuta indirizzare, con più decisione e fermezza, l'attenzione verso il trattamento degli animali, con riguardo alla filiera agroalimentare e alla sperimentazione scientifica, permettendo di imporre valori etici, relativi, non solo alla vita animale, ma anche al trattamento degli stessi, sollevando questioni, autonome rispetto il rapporto uomo – animale solitamente previsto dagli ordinamenti giuridici, inerenti la protezione della salute degli animali nell'ottica della tutela della salute pubblica e degli interessi economici.

Il riconoscimento dello status giuridico degli animali, naturale conseguenza dell'applicazione dell'articolo 13 del TFUE, impone quindi una attenta riflessione sui diritti che a tale riconoscimento possono essere ricondotti.

Se superfluo e di scarsa applicazione pratica è la tutela dei diritti morali, maggiore attenzione va posta in merito al riconoscimento in capo agli animali dei diritti della personalità, di cui la legittimazione risulta fondamentale al fine di poter riconoscere gli animali come esseri senzienti.

Il principale tra questi diritti, e quello che più spazio troverà nella seguente narrazione, è il diritto alla vita e alla libertà dal dolore, che ancora oggi risulta essere un diritto non assoluto, ma bensì subordinato al configurarsi di un bilanciamento, non sempre equo, tra il diritto alla vite degli animali e gli interessi umani, per il perseguimento dei quali è necessaria la subordinazione del diritto alla vita e alla libertà dal dolore degli animali.

3. L'evoluzione della politica agroalimentare europea alla luce dell'introduzione dell'Art. 13 TFUE

Le condizioni di vita, e i trattamenti riservati agli animali impiegati nei processi produttivi, così come per gli animali da compagnia, grazie

¹⁰ È già possibile, in parte riscontrare tale tipo di riconoscimento giuridico negli ordinamenti svizzero e tedesco.

all'introduzione del principio sancito dall'articolo 13 del TFUE, sono sempre più un argomento centrale nell'agenda politica e legislativa delle istituzioni europee, ed in quelle delle organizzazioni internazionali come FAO e OCSE; vi è inoltre una sempre maggiore sensibilizzazione su tali temi da parte dei consumatori.

La tutela del benessere animale nella zootecnia, che in principio aveva un carattere prettamente utilitaristico, come è chiaramente esplicitato nei Considerando della Direttiva 98/58/CE riguardante la protezione degli animali negli allevamenti: «considerando che è pertanto necessario stabilire norme minime comuni riguardo alla protezione degli animali negli allevamenti, per garantire lo sviluppo razionale della produzione e facilitare l'organizzazione del mercato degli animali; che a tal fine occorre tener conto delle disposizioni in materia di benessere degli animali già enunciate nelle norme comunitarie»¹¹; finalizzato alla sicurezza degli ambienti di lavoro e alla produttività dell'allevamento, è oggi una tutela autonoma, nel pieno rispetto delle regole della sicurezza alimentare, volta a disciplinare il rapporto tra gli esseri umani e gli animali.

In tema di politiche agroalimentari, oggi è in vigore la Strategia per la protezione degli animali, denominata '*Farm to Fork*'¹², parte del più ampio progetto europeo definito '*#EUGreenDeal*'¹³, che insieme alla Politica Agricola Comune per il periodo 2021 – 2027¹⁴, prosegue il programma di azione europeo introdotto già nel 2006¹⁵ allo scopo di armonizzare la disciplina del settore e superare le difficoltà derivanti dalla eterogeneità degli ambiti culturali presenti all'interno dell'Unione Europea, con specifico focus relativo all'implementazione degli standard minimi a garanzia del benessere animale negli stabilimenti produttivi e all'ampliamento dei soggetti coinvolti nella adozione e implementazione della normativa in materia di tutela del benessere animale.

Il Trattato europeo tratta esplicitamente il tema della politica agricola, istituzionalizzando e generalizzando il concetto di benessere animale all'interno della Politica Agricola Comune, presente anche antecedente

¹¹ G.U. L 221/23 del 8 agosto 1998.

¹² Si veda in merito la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni 'Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente' COM (2020) 381 *final*.

¹³ Si veda in merito https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

¹⁴ Per approfondimenti sul tema https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_it.

¹⁵ COM (2006) 13 – G.U. C 49 del 28 febbraio 2006.

all'introduzione del TFUE, ma solo in determinati produzioni, come ad esempio quelle delle galline ovaiole¹⁶ e dei polli¹⁷, ovvero per determinate fasi della produzione stessa, come ad esempio il trasporto¹⁸ e la macellazione¹⁹.

Seppur numerosi gli interventi 'scaturiti' dall'adozione del principio di tutela del benessere animale sancito dall'articolo 13 del TFUE, questi, riconducibili più all'attività politica dell'Unione Europea che a quella legislativa, non sembrano nella realtà dei fatti avere l'efficacia prevista, e dovuta, nel pieno rispetto dell'essere animale quale essere senziente.

Infatti, è possibile affermare che, seppur il Trattato recepisca il costante aumento della sensibilità del consumatore sul tema, e vi sia una forte attività regolatoria in merito, in concreto non vi sono risvolti pratici nel settore della zootecnia e nella disciplina inerente i prodotti d'origine animale, che sempre in maniera maggioritaria hanno ancora caratteristiche di produzioni seriali dove l'aspetto economico prevale come interesse rispetto alla tutela del benessere degli animali domestici, in linea con la visione antropocentrica antecedente al promulgamento della disciplina di cui all'art. 13 TFUE.

Al fine di avere un'efficace struttura normativa, in grado di porre il benessere animale in una posizione primaria rispetto alle esigenze produttive ed economiche, è necessaria una rivisitazione generale e complessiva della materia al fine di rivedere integralmente un modello di business che, seppur nel corso del tempo ha indirizzato il tema con le numerose regolamentazioni già citate in precedenza, trova la sua origine in un'epoca dove l'approvvigionamento e l'interesse economico erano i principali obiettivi che governavano le politiche agricole.

Come già anticipato, l'Unione europea si è posta come istituzione guida per quanto concerne l'implementazione della normativa inerente la tutela del benessere animale, risultando sempre al passo sia con la scienza che con l'evoluzione della sensibilità dei consumatori in merito agli aspetti etici degli allevamenti degli animali da reddito.

¹⁶ Direttive 1999/74/CE e 2002/4/CE per la protezione delle galline ovaiole e la registrazione dei relativi stabilimenti di allevamento.

¹⁷ Direttiva 2007/43/CE che stabilisce norme minime per la protezione di polli allevati per la produzione di carne.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97.

¹⁹ Regolamento (Ce) N. 1099/2009 Del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento.

L'Unione europea ha implementato la sua attività politica e legislativa con la finalità di limitare, e quando possibile eliminare, le sofferenze degli animali attraverso anche l'armonizzazione della disciplina degli Stati membri nel settore, spesso troppo discordante, eliminando eventuali distorsioni del mercato, in particolare attraverso l'introduzione di standard minimi obbligatori nei settori dell'allevamento, dei trasporti e della macellazione.

Seppur, come anticipato, la normativa in merito alla tutela degli animali in qualità di essere senzienti non si è progressivamente intensificata a seguito dell'adozione del TFUE, questa, con il fondamentale contributo dell'azione politica dell'Unione e la maggior sensibilità sul tema dei cittadini europei, ha inciso notevolmente anche sulla riforma della PAC, ove il concetto di benessere animale viene assunto a principio fondamentale di tutto il documento, risultando fondamento indispensabile al fine di poter ottenere l'erogazione dei contributi previsti.

Infatti, per il 'pagamento unico aziendale' è necessaria l'adozione e il rispetto degli standard minimi ambientali e di sicurezza alimentare, di salute delle piante e di benessere animale, mentre per lo sviluppo rurale, l'azione implementata dalla Commissione europea è volta all'adozione di misure legate anche al benessere animale, e alla diffusione di tecniche di allevamento ecocompatibili, tra cui l'allevamento biologico, che fa del benessere animale una vera e propria barriera all'ingresso.

Già dall'adozione del 'Libro bianco sulla sicurezza alimentare' del 2000²⁰, la politica agroalimentare europea si è posta l'obiettivo di ottenere un perfetto bilanciamento tra gli interessi dell'essere umano in merito alla sicurezza alimentare e al diritto degli animali a veder garantito il loro benessere specificando come la tutela del benessere animale sia fondamentale anche per la tutela dei consumatori e garantire a questi cibi sicuri e di qualità, creando quindi il binomio benessere animale/ sicurezza alimentare, adottando norme che impongono a tutte le filiere obblighi di rintracciabilità e l'istituzione di un'autorità competente in materia, l'Autorità per la Sicurezza Alimentare Europea con l'obiettivo di incentivare i cittadini (e consumatori) europei a considerare il benessere animale un aspetto rilevante nell'analisi inerente la valutazione della qualità degli allevamenti e dei prodotti di origine animale.

Alla luce di ciò è quindi possibile affermare che il benessere animale, soprattutto a seguito dell'adozione dell'articolo 13 del TFUE, assume un ruolo sempre più preminente nelle attività delle istituzioni europee,

²⁰ Libro Bianco Sulla Sicurezza Alimentare - COM (1999) 719 *Final*.

integrandosi non solo nelle politiche a questo strettamente attinenti, ma interagendo anche con le normative di altri settori, influenzando quindi il legislatore nelle sue attività a 360°.

Nell'ambito della PAC, dei programmi europei e *'Farm to Fork'* si segnalano due importanti iniziative inerenti il benessere animale, la prima è inerente l'abolizione delle gabbie entro il 2027²¹, così come previsto dalla risoluzione del Parlamento Europeo, che appunto chiede alla Commissione europea di adottare specifici atti normativi volti a tale obiettivo e la proposta in merito all'adozione di un *'Animal welfare labelling'*²² in grado di informare il consumatore in merito al rispetto del benessere animale da parte del produttore e trasmettere tale principio in tutta la filiera alimentare, al fine di implementare e incentivare attività economiche sempre più attente alla tutela degli animali impiegati nella produzione.

Giova precisare infine che il 31 marzo 2021 con lo *'Staff Working Document'* (2021) 76 *final*, la Commissione Europea ha presentato la valutazione sulla strategia di protezione del benessere animale 2012 – 2015, evidenziando in particolare l'accrescimento dell'interesse in merito, in particolare durante la pandemia in atto, e mettendo in stretta correlazione il benessere animale con la salute pubblica, secondo l'approccio cosiddetto *'onehealth'*.

Il documento esamina i provvedimenti adottati, e più in generale, le attività svolte nell'arco temporale fino al 2018, questo in quanto alcune azioni previste si sono protratte oltre la scadenza fissata, e gli obiettivi ad oggi ancora non possono essere definiti come raggiunti, rendendo perciò necessario una forte correlazione tra i risultati attesi dalla Strategia e la PAC 2023 – 2027, nonché con le politiche e l'attività normativa inerente il commercio ed il trasporto.

²¹ Si veda la risoluzione P9_TA (2021)0295 del Parlamento Europeo.

²² In merito vi è la Comunicazione del 2009 (584) in cui si individuavano le opzioni per un'etichettatura relativa al benessere animale e l'istituzione di una rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali, ed il più recente *«Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Options for animal welfare labelling and the establishment of a European Network of Reference Centres for the protection and welfare of animals»* COM (2009) 584 *final*.

4. La tutela del benessere animale nella sperimentazione animale a fini scientifici e per i prodotti cosmetici

Con l'introduzione dell'articolo 13 TFUE vengono poste le basi al principio, di carattere generale ma non assoluto, del divieto di utilizzo degli animali nella sperimentazione a meno che non sia necessario.

Giova precisare come, così come per il settore agroalimentare, ben prima dell'introduzione dell'articolo 13 TFUE, è stata la sempre crescente sensibilità dei cittadini dell'Unione a spingere molte aziende a ridurre i test che causavano sofferenze sugli animali, e a cercare soluzioni alternative.

Seppur, come si vedrà nella digressione inerente i due principali atti normativi inerenti la sperimentazione sugli animali, il risultato è lungi dall'esser raggiunto, sia perché gli interessi economici sono considerati ancora preminenti rispetto ai diritti degli animali, sia perché lo stato dell'arte della scienza in merito ancora non permette un totale abbandono della sperimentazione sugli animali, la finalità ultima del principio sancito dal Trattato, e 'applicato' alla sperimentazione scientifica, è quello di una graduale estromissione degli animali da ogni tipo di sperimentazione, senza in alcun modo avere impatti negativi sulla sicurezza dei prodotti e la salute umana, in quanto, in ogni atto del legislatore è sempre ben esplicitato che lo scopo primario della disciplina sulla sperimentazione sugli animali rimane la tutela della salute dei consumatori e la sicurezza dei prodotti (e dei loro componenti).

Se è solo con il Trattato di Lisbona, che il principio del benessere animale assurge a fonte del diritto di rango primario, già nel 1991 a Maastricht veniva approvata la Dichiarazione sulla protezione degli animali, e nel 1997 ad Amsterdam il Protocollo sul benessere animale, veniva riconosciuta agli animali la qualità di essere senzienti, iniziando già da allora la riformulazione della normativa inerente alla sperimentazione sugli animali dei cosmetici, medica e farmaceutica.

Nelle due discipline che si analizzeranno si vedrà come il principio alla base della possibilità di sperimentare sia per i prodotti cosmetici che medicinali e farmaci sugli animali è il medesimo, ovvero il giusto bilanciamento tra i danni subiti dagli animali e i benefici della ricerca, ovvero la sicurezza del prodotto oggetto della sperimentazione e la tutela della salute dell'uomo.

Come si vedrà in seguito, i parametri per effettuare il bilanciamento degli interessi utilizzati sono pressoché i medesimi, in quanto se in merito alla disciplina dei cosmetici è stato appurato che le metodologie alternative

di sperimentazione dei prodotti garantissero un adeguato livello di sicurezza del prodotto e tutela della salute, nella sperimentazione medica e scientifica ancora non si è potuti giungere alle medesime conclusioni, seppur prevedendo questa che tutti gli animali hanno tutele effettive e dirette, e che queste possono venir meno esclusivamente previo iter valutativo a carico delle autorità competenti designate.

4.1. *Il Regolamento n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici*

Il Regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 sui prodotti cosmetici²³, è frutto della rifusione, a causa delle molteplici e sostanziali modifiche intercorse nel corso degli anni, in un testo unico, della Direttiva 76/768/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai prodotti cosmetici²⁴.

Il Regolamento sui prodotti cosmetici²⁵ si pone l'Obiettivo primario di armonizzare e semplificare la normativa sui cosmetici, con il fine di creare un Mercato Interno di tali beni in grado di garantire un'elevata tutela della normativa sulla concorrenza, e la libera circolazione delle merci, e della salute umana nell'assoluto rispetto delle esigenze in materia di tutela del benessere degli animali.

Al tali fini, il Regolamento 1223/2009 crea un equilibrio tra la salute umana, disciplinata dall'Art 3 «I prodotti cosmetici messi a disposizione sul mercato sono sicuri per la salute umana se utilizzati in condizioni d'uso normali o ragionevolmente prevedibili, tenuto conto in particolare di quanto segue: presentazione, compresa la conformità alla direttiva 87/357/CEE, etichettatura, istruzioni per l'uso e l'eliminazione, qualsiasi altra indicazione o informazione da parte della persona responsabile definita dall'articolo 4. La presenza di avvertenze non dispensa le persone definite

²³ G.U. L 342/59 del 22 dicembre 2009.

²⁴ G.U. L 262/169 del 27 settembre 1976.

²⁵ È bene precisare che il Regolamento, così come disposto dal Considerando 6 dello stesso, riguarda esclusivamente i prodotti cosmetici. Per poter differenziare questi ultimi dai medicinali, dei dispositivi medici e dai biocidi è necessario riferirsi alla definizione di prodotto cosmetico contenuta nell'Art. 2 del Regolamento 1223/2009 ovvero «qualsiasi sostanza o miscela destinata ad essere applicata sulle superfici esterne del corpo umano (epidermide, sistema pilifero e capelli, unghie, labbra, organi genitali esterni) oppure sui denti e sulle mucose della bocca allo scopo esclusivamente o prevalentemente di pulirli, profumarli, modificarne l'aspetto, proteggerli, mantenerli in buono stato o correggere gli odori corporei».

agli articoli 2 e 4 dal rispetto degli altri obblighi previsti dal presente regolamento» e quanto previsto dal CAPO V – Art. 18, in materia di sperimentazione animale.

La normativa in materia di sperimentazione animale dettata dal Regolamento sui prodotti cosmetici è caratterizzata da una progressiva sostituzione della sperimentazione animale con metodi alternativi.

La dismissione prevista dal Regolamento prevede un'iniziale sostituzione dei test su animali con metodi alternativi, laddove esistano e siano scientificamente validi, così come previsto dal Considerando n. 39 (in cui vi è un espresso richiamo all'Art.²⁶ della Direttiva 86/609/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici²⁷) fino ad arrivare al divieto assoluto di commercializzare prodotti cosmetici, o che contengano ingredienti, testati su animali, secondo una rigida calendarizzazione, predisposta dalla Commissione Europea, la quale ha previsto la soppressione di qualsiasi tipo di sperimentazione animale sui prodotti cosmetici, e sugli ingredienti che li compongono, entro l'11 marzo 2013²⁸.

La tutela del benessere animale, la quale viene sempre posta in stretta correlazione con la necessità di tutelare in via primaria la salute umana, viene garantita da un rigido protocollo previsto dal Regolamento che, sia nei Considerando n. 41 e 42, che nelle procedure previste dall'Art. 18,

²⁶ Art 7 Direttiva 86/606/CEE «1. Gli esperimenti possono essere effettuati soltanto da persone competenti autorizzate o sotto la diretta responsabilità di tali persone, ovvero se il progetto sperimentale o comunque scientifico di cui trattasi è autorizzato in conformità alle disposizioni della legislazione nazionale. 2. Si eviterà di eseguire un esperimento qualora per ottenere il risultato ricercato sia ragionevolmente e praticamente applicabile un altro metodo, scientificamente valido, che non implichi l'impiego di animali. 3. Quando un esperimento è indispensabile, si deve procedere ad un esame attento delle specie e la scelta deve essere eventualmente motivata innanzi all'autorità. Nello scegliere tra esperimenti diversi, devono essere preferiti quelli che richiedono il minor numero di animali, implicano animali con il più basso sviluppo neurologico, causano meno dolore, sofferenza, angoscia o danni durevoli e offrono le maggiori probabilità di risultati soddisfacenti. È possibile effettuare esperimenti su animali prelevati dall'ambiente naturale soltanto se gli esperimenti su altri animali non rispondono agli scopi dell'esperimento. 4. Tutti gli esperimenti devono essere eseguiti in modo da evitare angoscia e sofferenze o dolore inutili agli animali da esperimento. Gli esperimenti sono soggetti alle disposizioni di cui all'articolo 8. Le misure illustrate all'articolo 9 saranno prese in ogni caso».

²⁷ G.U. L 358/1 del 18 dicembre 1986.

²⁸ Considerando n.43 del Regolamento 1223/2009.

prevede l'intervento, al fine di ottenere una sostituzione integrale della sperimentazione animale con metodi alternativi scientificamente validi ed accettati dalla comunità internazionale ed europea, del Comitato Scientifico per la Sicurezza dei Consumatori (CSSC)²⁹, del Centro Europeo per la Convalida di Metodi Alternativi (ECVAM) e della convalida per lo sviluppo dei metodi alternativi cui competenza spetta all'OCSE³⁰.

Analizzando più approfonditamente l'Art. 18 del Regolamento, questo al comma 1 vieta la commercializzazione nello Spazio Economico Europeo di prodotti cosmetici la cui sperimentazione sia stata effettuata su animali nel caso in cui vi fosse la possibilità di ricorrere a metodi alternativi convalidati dall'OCSE ed adottati dall'Unione Europea; è parimenti vietata la commercializzazione di prodotti cosmetici che presentano ingredienti, o combinazioni di ingredienti, con le medesime caratteristiche.

Inoltre, il medesimo c.1, alle lettere c) e b), prevede il divieto assoluto di effettuare test scientifici, allo scopo di commercializzare prodotti cosmetici, o ingredienti di questi, su animali con l'obiettivo di conformarsi alla disciplina del Regolamento in analisi.

Per garantire una corretta informazione del consumatore, nonché al fine di incrementare la vigilanza sul mercato, il legislatore europeo ha previsto, all'articolo 20 c.3, la possibilità di dichiarare sulla confezione del prodotto cosmetico che questo, o gli ingredienti che lo compongono, non siano stati oggetto di sperimentazione animale; mentre all'Art.25 impone l'obbligo, per il responsabile del prodotto per l'Unione Europea, incaricato ai sensi dell'Art. 4, di adottare tutte le misure necessarie al fine di rendere il prodotto cosmetico conforme all'Art.18 del Regolamento CE 1223/2009, incluse misure volte al ritiro del prodotto stesso dal mercato europeo.

Il divieto di commercializzare prodotti cosmetici oggetto di sperimentazione animale, anche se non assoluto come specificato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea³¹, ha, ed avrà, notevoli effetti sul Mercato Interno, in particolare per quanto concerne l'ingresso nel mercato

²⁹ Il CSSC è il comitato scientifico preposto dalla Commissione Europea alla formulazione di pareri su questioni riguardanti qualunque tipo di rischio sanitario e di sicurezza dei consumatori relativo ai prodotti non alimentari, come i prodotti cosmetici.

³⁰ L'OCSE, che svolge un ruolo di fondamentale importanza nella promozione e nel riconoscimento di metodi alternativi, è l'ente internazionale preposto alla valutazione e alla convalida dei metodi di sviluppo alternativi alla sperimentazione animale.

³¹ La quale richiama la possibilità di conservare i dati inerenti i risultati derivanti dalla sperimentazione del prodotto effettuata per adempiere agli obblighi legislativi di paesi terzi.

europeo di prodotti, o composti con ingredienti, testati su animali.

Al fine di far luce sull'estensione delle limitazioni previste dall'articolo oggetto del ricorso e le ripercussioni di tali divieti sulla tutela del benessere animale anche nei paesi terzi è intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la Sentenza n. C-592/14³².

Il Regolamento assume il ruolo di norma protezionistica del mercato europeo, e di conseguenza a maggior tutela del benessere animale, in quanto pone barriere in entrata, estendendo il divieto di commercializzazione dei prodotti cosmetici testati su animali anche ai paesi terzi.

Non si può, inoltre, non condividere quanto affermato da V. Zeno – Zencovic «*But on the other side the CR already anticipates that animal testing might become a dangerous tool in international commerce, especially if other countries (the obvious reference would be to the FDA procedures in the USA) were to deny marketability precisely because European cosmetic products have not been sufficiently tested*»³³ in merito alle possibili limitazioni all'esportazione di prodotti cosmetici fabbricati nell'Unione Europea,

³² Sentenza sui prodotti cosmetici, del 21 settembre 2016, CGUE, C-592/14. La Corte di Giustizia europea ha riconosciuto, analizzando non solo il dispositivo letterario della norma, ma soprattutto la volontà del legislatore europeo, un interesse più elevato, rispetto ad altri ambiti, a tutelare il benessere degli animali promuovendo metodi alternativi rispetto alla sperimentazione sugli animali. Il benessere degli animali, stando a quanto stabilito dai giudici europei, sarebbe altamente compromesso, così come il divieto di commercializzare prodotti cosmetici sperimentati su animali, nel caso in cui si procedesse con la commercializzazione nel territorio UE di prodotti cosmetici oggetto di test su animali *in vivo*, anche se effettuati per ottemperare a richieste di paesi terzi. Considerati gli obbiettivi e la volontà del legislatore, la Corte ha stabilito che l'Art.18 si pone come norma determinante per il rispetto delle condizioni di accesso al Mercato Interno, subordinando quindi l'immissione sul mercato europeo al rispetto del divieto di ricorrere alla sperimentazione animale. Divieto che pur non essendo assoluto, è da interpretarsi, secondo quanto stabilito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in maniera estremamente estensiva. In conclusione, la Corte dichiarando che «L'articolo 18, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n.1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici, deve essere interpretato nel senso che esso può vietare l'immissione sul mercato dell'Unione europea di prodotti cosmetici alcuni ingredienti dei quali sono stati oggetto di sperimentazioni animali al di fuori dall'Unione, al fine di consentire la commercializzazione di prodotti cosmetici in paesi terzi, se i dati che ne risultano sono utilizzati per dimostrare la sicurezza dei suddetti prodotti ai fini della loro immissione sul mercato dell'Unione» proibisce l'immissione sul Mercato Interno di prodotti, o ingredienti di questi, cosmetici sperimentati su animali, anche nel caso in cui questi siano stati oggetto di test al di fuori del territorio dell'unione Europea e in ottemperanza di obblighi previsti dalle legislazioni di paesi terzi.

³³ V. ZENO – ZENCOVIC, in *Cosmetici. Diritto, Regolazione, Bio – Etica. Law, Beauty and Wrinkles. Firm Points and Open Issues After the EU Cosmetics Regulation*, Roma Tre-press, 2014

quindi non testati sugli animali, i quali potrebbero non conformarsi alle normative di sicurezza e salute pubblica dei paesi terzi ove la sperimentazione animale è ancora alla base dei test per garantire una sicura immissione sul mercato dei prodotti cosmetici.

D'altra parte, è chiaro intento della Commissione Europea, così come espressamente previsto dal Considerando n. 45³⁴, di creare, in comunità di intenti con gli Stati membri e con l'OCSE, un quadro di accordi volti allo sviluppo di metodi alternativi alla sperimentazione animale anche nei paesi extra UE al fine di garantire la libera esportazione dei prodotti cosmetici fabbricati nel territorio dell'Unione Europea.

Al fine di comprendere a pieno gli sforzi della Commissione Europea per giungere alla totale eliminazione della sperimentazione animale, in particolar modo riguardo i prodotti cosmetici, è necessario prendere in considerazione quanto previsto dal Considerando n. 44, ovvero «Un migliore coordinamento delle risorse a livello comunitario contribuirà all'approfondimento delle conoscenze scientifiche indispensabili allo sviluppo di metodi alternativi. È fondamentale al riguardo che la Comunità prosegua ed aumenti i suoi sforzi e prenda le misure necessarie, segnatamente attraverso i programmi quadro di ricerca, per promuovere la ricerca e la messa a punto di nuovi metodi alternativi che non comportino l'impiego di animali».

4.2. La Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici

La Direttiva 2010/63/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 settembre 2010 sulla protezione degli animali utilizzati a fine scientifici³⁵ trova il suo fondamento, oltre che nell'articolo 114 TFUE, nell' Art.13 TFUE³⁶ ed ha come scopo quello di armonizzare il Mercato

³⁴ Considerando n. 45 «Il riconoscimento, da parte dei paesi terzi, dei metodi alternativi elaborati nella Comunità dovrebbe essere incoraggiato. A tal fine, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero adoperarsi al massimo per facilitare l'accettazione di questi metodi da parte dell'OCSE. La Commissione dovrebbe inoltre cercare di ottenere, nel quadro degli accordi di cooperazione della Comunità europea, il riconoscimento dei risultati dei test di sicurezza effettuati nella Comunità attraverso metodi alternativi, al fine di garantire che le esportazioni dei prodotti cosmetici per i quali sono stati utilizzati siffatti metodi non siano ostacolate e per prevenire o evitare che i paesi terzi esigano la ripetizione di test ricorrendo alla sperimentazione animale».

³⁵ G.U. L 276/33 del 20 ottobre 2010.

³⁶ A cui la Direttiva fa espresso riferimento nel Considerando n.2.

Interno europeo, armonizzazione che la normativa precedente in materia, ovvero la Direttiva 86/609/CEE volta a eliminare le disparità tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici³⁷, non è stata in grado di garantire.

Nel Considerando n. 1 della Direttiva 2010/63/UE si fa espresso riferimento alle distorsioni del mercato emerse a seguito del recepimento della Direttiva 86/609/CEE, avvenuto in maniera difforme nei vari ordinamenti degli Stati membri.

Infatti, se alcuni Stati membri adottarono misure atte a garantire un livello di protezione degli animali molto elevato, altri ordinamenti recepirono la Direttiva esclusivamente attuando i requisiti minimi stabiliti ponendo in essere situazioni non concorrenziali atte a limitare la libera circolazione delle merci, ma anche dei ricercatori, nel Mercato Interno.

L'Atto del 1986 era considerato sorpassato sia da un punto di vista prettamente scientifico che giuridico, in quanto non teneva conto delle più moderne visioni scientifico/giuridiche che indicano gli animali come essere senzienti, perciò in grado di provare ed esprimere dolore, sofferenza e angoscia.

Va sottolineato come l'esigenza di armonizzazione della normativa, ai sensi dell'articolo 114 TFUE, in materia di sperimentazione animale viene posta come esigenza primaria, solo in seguito si fa riferimento al benessere animale richiamando l'Art. 13 TFUE.

L'attenzione posta dal legislatore europeo alle esigenze di armonizzazione degli ordinamenti fa di questa Direttiva un Atto dell'Unione Europea volto alla standardizzazione delle varie legislazioni nazionali in modo da ridurre il divario esistente tra gli ordinamenti degli Stati membri e garantire la progressiva eliminazione delle limitazioni, non previste dalla normativa europea, alla libera circolazione all'interno del mercato europeo.

Il legislatore, con la Direttiva del 2010 non intende abolire la sperimentazione animale³⁸, che ritiene ancora necessaria per la tutela

³⁷ G.U. L 358/1 del 12 dicembre 1986.

³⁸ A tal proposito la volontà del legislatore europeo che emerge da quanto previsto dalla Direttiva 2010/63/UE richiama il dispositivo dell'Art. 2 della Convenzione di Strasburgo del 1986, in cui viene concessa la possibilità di effettuare sperimentazioni su animali solo nei casi tassativamente elencati dall'articolo stesso, ovvero : «Un esperimento può essere praticato solamente se persegue uno o più degli scopi seguenti e con riserva delle limitazioni previste dalla presente Convenzione: a. i) la prevenzione di malattie, cattivi stati di salute o di altre anomalie oppure dei loro effetti sull'uomo, gli animali vertebrati e invertebrati o le piante, comprese le prove di qualità, d'efficacia e innocuità di medicine, di sostanze o prodotti e della loro produzione; ii) la diagnosi o il trattamento

della salute umana e dell'ambiente, a fini scientifici o didattici, ma solo garantire che il ricorso a questa avvenga esclusivamente in via residuale e con un elevato rispetto dei diritti degli animali, in quest'atto presi in considerazione come esseri senzienti³⁹.

Nel Considerando 7 viene posta l'attenzione sulle diverse percezioni che le culture degli Stati membri hanno nei confronti del benessere animale, dando la possibilità, nel pieno rispetto delle disposizioni della Direttiva in esame, e delle norme del TFUE, di mantenere norme più rigide rispetto a quelle in vigore nell'Unione Europea.

Al fine di eliminare possibili distorsioni del Mercato Interno, il legislatore europeo si è assicurato di dettare requisiti comuni per la sistemazione e la cura degli animali utilizzati a fini scientifici, questo in quanto differenti normative inerenti ai metodi di allevamento possono creare situazioni non concorrenziali nel Mercato Interno tanto quanto normative più elastiche riguardo i metodi di sperimentazione.

Tali requisiti vengono dettati in maniera esaustiva nell'Art. 33 della Direttiva il quale impone agli Stati membri di garantire condizioni adeguate per quanto concerne l'alloggio, le cure, acqua e alimentazione, limitazioni a bisogni fisiologici, quotidianità nei controlli, al trasposto degli animali e soprattutto, al c.1 lettera d) impone che siano adottate tutte le misure necessarie a eliminare in modo tempestivo qualsiasi «difetto o inutile dolore, sofferenza, angoscia o danno prolungato che vengano scoperti».

La Direttiva, oltre ad elencare tassativamente, all'Art. 33, i requisiti da imporre per la sistemazione e la cura degli animali, nel Considerando n. 35 auspica l'aggiornamento di tali standard qualitativi sulla base dei futuri sviluppi apportati dalla scienza in tale ambito⁴⁰.

delle malattie o di altre anomalie o delle loro conseguenze, nell'uomo, negli animali vertebrati o invertebrati o nelle piante; b. la rilevazione, la valutazione, il controllo o le modificazioni delle condizioni fisiologiche nell'uomo, negli animali vertebrati o invertebrati e nelle piante; c. la protezione dell'ambiente; d. la ricerca scientifica; e. l'insegnamento e la formazione; f. le inchieste medico-legali».

³⁹ Considerando n.12 «Gli animali hanno un valore intrinseco che deve essere rispettato. L'uso degli animali nelle procedure suscita anche preoccupazioni etiche nell'opinione pubblica. Pertanto, gli animali dovrebbero sempre essere trattati come creature senzienti e il loro utilizzo nelle procedure dovrebbe essere limitato ai settori che possono giovare in ultimo alla salute degli uomini e degli animali o all'ambiente. Pertanto, l'uso di animali a fini scientifici o educativi dovrebbe essere preso in considerazione solo quando non sia disponibile un'alternativa non animale. L'uso di animali nelle procedure scientifiche dovrebbe essere proibito in altri settori di competenza dell'Unione».

⁴⁰ Anche in questo caso, le previsioni normative del legislatore europeo sono conformi a

Il Considerando n. 23 pone, invece, l'attenzione sull'eticità nella sperimentazione animale; infatti, prevede che sia «[...] opportuno fissare un limite massimo di dolore, sofferenza e angoscia per gli animali al di là del quale gli animali non dovrebbero essere soggetti nelle procedure scientifiche. A tal fine, è opportuno vietare l'effettuazione di procedure che provocano dolore, sofferenza o angoscia intensi che potrebbero protrarsi e non possono essere alleviati».

Le principali innovazioni introdotte dalla nuova normativa europea in materia di protezione degli animali utilizzati a fini scientifici ed educativi sono, sicuramente, l'introduzione del Principio delle 3R e l'obbligo di istituire l'Organismo preposto al benessere animale.

Il principio delle 3R, ovvero *Replacement, Reduction and Refinement*⁴¹, che venne teorizzato nel 1959 dagli scienziati Rex Burch e William Russell, viene introdotto nel ordinamento europeo con l'Art.4⁴² della Direttiva 2010/63/UE, il quale obbliga gli Stati membri, nel effettuare la scelta del metodo da applicare alla sperimentazione scientifica, a non usare animali qualora non fosse strettamente necessario (*Replacement*), se questo non fosse possibile, ad usarne il minor numero possibile (*Reduction*) ed infine impone agli Stati membri di ottimizzare, nell'ottica di tutela del benessere animale, le strutture per l'allevamento e le procedure di sperimentazione con il fine di ridurre al minimo, o a eliminare del tutto, i danni cagionati agli animali (*Refinement*).

L'Organismo preposto al benessere animale, che deve essere costituito presso ogni fornitore utilizzatore o allevatore di animali, e si compone di uno o più membri responsabili della tutela e della cura del benessere degli animali utilizzati a fini scientifici o didattici, viene disciplinato dagli Artt. 26 e 27 della Direttiva.

L'Organismo, secondo quanto disposto dall'Art.27, assolve ai seguenti

quanto previsto dalla Convenzione di Strasburgo del 1986 in materia di "Cura e ricovero degli animali" nel Titolo II, Art.5.

⁴¹ Nella traduzione italiana della Direttiva vengono indicati come Sostituzione, Riduzione e Perfezionamento.

⁴² Articolo 4 Direttiva 2010/63/UE «1. Gli Stati membri assicurano che, ove possibile, un metodo o una strategia di sperimentazione scientificamente soddisfacente che non comporti l'uso di animali vivi possa essere utilizzato in sostituzione di una procedura. 2. Gli Stati membri assicurano che il numero di animali utilizzati nei progetti sia ridotto al minimo senza compromettere gli obiettivi del progetto. 3. Gli Stati membri assicurano il perfezionamento dell'allevamento, della sistemazione e della cura, e dei metodi usati nelle procedure, eliminando o riducendo al minimo ogni eventuale dolore, sofferenza, angoscia o danno prolungato per gli animali. 4. Il presente articolo è attuato, nel quadro della scelta dei metodi, in conformità dell'articolo 13».

compiti: a) consiglia il personale che si occupa degli animali su questioni relative al benessere degli animali in relazione alla loro acquisizione, sistemazione, cura e uso; b) consiglia il personale nell'applicazione del principio della sostituzione, della riduzione e del perfezionamento e lo tiene informato sugli sviluppi tecnici e scientifici in materia di applicazione di tale principio; c) definisce e rivede i processi operativi interni di monitoraggio, comunicazione e di verifica legati al benessere degli animali alloggiati o usati nello stabilimento; d) segue lo sviluppo e l'esito dei progetti tenendo conto degli effetti sugli animali utilizzati, nonché individuando e fornendo consulenza su elementi che contribuiscono ulteriormente ai principi della sostituzione, della riduzione e del perfezionamento; e) fornisce consulenza in merito ai programmi di reinserimento, compresa l'adeguata socializzazione degli animali che devono essere reinseriti.

Al fine di assicurare il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla normativa, gli Stati membri sono obbligati alla conservazione dei registri su cui vengono annotate tutte le consulenze svolte dai membri dell'Organismo preposto al benessere animale per un periodo di tre anni; inoltre, questi devono essere messi a disposizione dell'autorità che ne fa richiesta.

5. Conclusioni

Il presente elaborato ha evidenziato come l'introduzione dell'articolo 13 del TFUE si pone alla base delle attività delle istituzioni dell'Unione Europea, non solo in tutti quei settori dove in benessere animale è da considerarsi centrale e direttamente coinvolto, bensì come principio generale che deve essere tenuto in considerazione a 360° nell'attività politico – normativa delle istituzioni europee (e degli Stati membri), anche solo per effettuare una valutazione in merito all'eventuale impatto sui diritti degli animali che la normativa che si intende adottare in altro settore potrebbe, o no, avere sulla potenziale compressione dei diritti riconosciuti agli animali quali essere senzienti.

Nel presente elaborato, dopo una breve introduzione in merito alla disciplina dettata dall'articolo 13 del TFUE, si è proseguita la digressione analizzando l'attività delle istituzioni europee in merito alla politica agroalimentare e alla sperimentazione animale per i prodotti cosmetici e a fini scientifici.

Giova precisare come la scelta di analizzare questi due settori è stata posta in essere, non solo per il forte impatto che la disciplina di riferimento

ha sul benessere animale, ma soprattutto perché, ad avviso di chi scrive, gli impatti della normativa sugli interessi dell'essere umano, soprattutto in materia di sicurezza dei prodotti, ed alimentare, e tutela della salute sono primari, per cui aperture alla possibilità di bilanciare gli interessi umani e animali in questi mercati è sicuramente sinonimo di una forte e crescente sensibilità al tema della protezione dei diritti degli animali da parte dei cittadini, consumatori e imprenditori, europei, proprio in virtù del fatto che eventuali visioni antropocentriche in tali materie potrebbero essere più comprensibili quando si parla di sicurezza alimentare e salute pubblica piuttosto che in altri settori.

Concludendo possiamo affermare che già dai primi anni 70' la Comunità europea prima, e l'Unione ora, si pone come istituzione guida a livello mondiale in merito alla disciplina inerente la tutela del benessere animale, e con l'introduzione della disciplina ex art. 13 TFUE è stato effettuato il primo passo per istituzionalizzare la qualità di esseri senzienti degli animali, qualità giuridica che dovrà inevitabilmente essere sempre più presa in considerazione nell'attività del legislatore europeo e statale, con il fine ultimo di creare un ordinamento giuridico proprio degli animali, in grado di garantire a questi una tutela autonoma e indipendente.

6. Bibliografia

- BARZANTI F., *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto dell'Unione europea*, fasc. 1, 2013, p. 49 ss.
- CALABRESE B., *Concorrenza e innovazione negli accordi di ricerca e sviluppo*, 409 Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, Giuffrè, Milano, 2017.
- CAMPANARO C., FALVO M., *Norme di diritto penale e amministrativo a tutela degli animali. Procedure e casi pratici con focus su aspetti medici veterinari correlati*, Arma dei Carabinieri – LAV, 2020.
- FERRARIS A., *Sperimentazione sugli animali. Approfondimenti legislativi*, C.E.C. Editore, Milano, 2015.
- FORASTIERO R., *La tutela giuridica degli animali da esperimento: riflessioni sull'attuazione in Italia della direttiva 2010/63/UE*, Studi sull'integrazione europea IX pp. 565 – 584, 2014.
- LAX G., *Animali: verso la definizione di "esseri senzienti" nel Codice civile*, Studio Cataldi, 2017.
- MANCIOCCO A., ROMANO E., ZORATTO F., BRANCHI I., BERRY A., *Sperimentazione animale: aspetti teorici, normativi e applicativi della*

nuova Direttiva europea 2010/63, Rapporti ISTISAN 11/39, Istituto Superiore di Sanità, 2011.

MANGIAMELI AMATO Agata C., *La tutela del benessere animale nel diritto europea*, Editoriale Scientifica, 2018.

PUOLI P., *L'attuazione della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali da sperimentazione nel contesto dell'armonizzazione del mercato interno e il futuro della ricerca in Italia*, Studi sull'integrazione europea XI pp. 301 – 327, 2016.

SIRSI E., *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, Academia.eu, 2011.

SOBBRIO P., PETTORALI M., *Gli animali da produzione alimentare come esseri senzienti: Considerazioni giuridiche e veterinarie*, Key Editore, 2018.

TORCHIA L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Il Mulino, Bologna, 2011.

ZENO-ZENCOVICH V., *Cosmetici. Diritto, regolazione bio-etica*, Collana Consumatori e Mercato, Roma Tre-Press, 2014.

Micaela Lottini

*La Corte di giustizia e le macellazioni rituali:
schemi collaudati e nuove prospettive*

ABSTRACT. Nel corso degli ultimi anni, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è più volte pronunciata sulla compatibilità tra la pratica religiosa delle macellazioni senza stordimento (c.d. macellazioni rituali) e la normativa europea in materia di tutela degli animali, in particolare al momento dell'abbattimento, normativa secondo cui, prima di essere macellato l'animale deve essere stordito, affrontando diversi aspetti della questione ed, in particolare, il rapporto tra la tutela del benessere animale e la tutela del diritto fondamentale alla libertà religiosa, ma anche suggerendo delle riflessioni ulteriori riguardanti questioni di ordine filosofico e di limite delle normative esistenti, attraverso l'utilizzo del principio di non discriminazione, principio fondante della costruzione europea che viene richiamato in relazione alla tutela delle diverse categorie e specie di animali.

Over the last few years, the Court of Justice of the European Union has repeatedly ruled on the compatibility between the religious practice of slaughtering without stunning (so-called ritual slaughtering) and the European legislation on the protection of animals, in particular at the time of killing, legislation according to which, before being slaughtered the animal must be stunned, addressing various aspects of the issue and, in particular, the relationship between the protection of animal welfare and the protection of the fundamental right to religious freedom, but also suggesting further reflections on philosophical issues and on the limits of existing regulations, through the use of the principle of non-discrimination, one of the founding principles of the European Union that is used in relation to the protection of the various categories and species of animals.

Parole chiave: macellazioni rituali, protezione degli animali, principio di non discriminazione

Key words: ritual slaughtering, animal protection, principle of non-discrimination

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'articolo 13 TFUE e l'interpretazione estensiva delle norme a tutela degli animali – 3. Le sentenze della Corte sulle macellazioni rituali: cenni – 4. Tutela degli animali e principio di non discriminazione – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha dovuto più volte pronunciarsi sulla compatibilità tra la pratica religiosa delle macellazioni senza stordimento (c.d. macellazioni rituali) e la normativa europea in materia di tutela degli animali, in particolare al momento dell'abbattimento¹, normativa secondo cui, prima di essere macellato l'animale deve essere stordito.

Queste pronunce hanno affrontato diversi aspetti della questione ed, in particolare, il rapporto tra la tutela del benessere animale e la tutela del diritto fondamentale alla libertà religiosa.

L'ultima sentenza sul tema è del dicembre 2020 (*Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e altri)².

Nell'ambito di questa pronuncia, i giudici confermano una ormai costante tendenza giurisprudenziale all'interpretazione estensiva delle norme sulla tutela del benessere degli animali attraverso il richiamo all'articolo 13³ del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), introdotto con la modifica di Lisbona.

La causa del 2020, nel suo complesso, suggerisce, però, delle riflessioni ulteriori riguardanti questioni di ordine filosofico e di limite delle normative esistenti, attraverso l'utilizzo del principio di non discriminazione, principio fondante della costruzione europea che viene richiamato in relazione alla tutela delle diverse categorie e specie di animali.

Ciò premesso, il primo paragrafo del presente lavoro è dedicato all'articolo 13 FFUE e alla relativa funzione interpretativa delle norme

¹ Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, OJ L 303 del 18.11.2009. Il Regolamento definisce la macellazione rituale come: «una serie di atti correlati alla macellazione di animali prescritti da una religione». Art. 2, g).

² Sentenza del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e altri, C336/19, EU:C:2020:1031.

³ Questo bilanciamento viene sottolineato nell'ambito dell' *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future - Final Report*. Il documento del dicembre 2010 è stato commissionato dalla Direzione Generale Salute e Sicurezza Alimentare della Commissione europea, al GHK Consulting, è disponibile sul sito: www.eupaw.eu/.

a garanzia del benessere animale; nei successivi paragrafi si darà conto delle sentenze in materia di macellazioni rituali e dei collegamenti con altre recenti sentenze della Corte, proprio attraverso il principio di non discriminazione, per poi formulare alcune conclusioni.

2. *L'articolo 13 TFUE e l'interpretazione estensiva delle norme a tutela degli animali*

L'articolo 13 TFUE affronta, ed in parte risolve, l'annosa questione giuridico-filosofica se gli animali debbano essere considerati oggetti di diritti conferiti ai proprietari o essere essi stessi titolari di interessi giuridici⁴.

A tal riguardo, infatti, l'articolo qualifica espressamente gli animali come 'esseri senzienti', chiarendo quindi, non solo che gli stessi non sono 'oggetti', ma anche attribuendogli uno status particolare con una conseguente protezione giuridica, sebbene limitata⁵.

Dopo aver operato questo chiarimento, l'articolo 13 impone all'UE e agli Stati membri «di tenere pienamente conto del benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle loro politiche nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e dello sviluppo tecnico e dello spazio».

È stato affermato che questo elenco di politiche non è esaustivo, ma al contrario ha una «*mere exemplary nature*»⁶; inoltre, appare evidente la dimensione generale della politica del 'mercato' interno, che, come è noto, rappresenta uno degli assi portanti dell'Unione.

A fronte di questa previsione generale, l'articolo in questione prevede come limite alla tutela del benessere degli animali (sancita al primo alinea) la necessità di rispettare «le disposizioni legislative o amministrative e gli usi degli Stati membri, con una particolare attenzione ai riti religiosi, alle

⁴ Sul tema, approfonditamente, F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005, *passim*. C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTOGLIONE – L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, in S. RODOTÀ - P. ZATTI (diretto da), *Trattato di biodiritto*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 281.

⁵ E. BATTELLI, *La relazione fra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma*, in *Cultura e diritti*, 1/2, 2018, p. 35. G. SPOTO, *Il dibattito sulla soggettività giuridica degli animali e il sistema delle tutele*, in *Cultura e diritti*, 1/2, 2018, p. 61.

⁶ M. KOTZUR, *Article 13-horizontal clause: protection of animals*, in R. GEIGER – D. E. KHAN – M. KOTZUR (diretto da), *European Union Treaties*, Beck/Hart, München, 2015, p. 225.

tradizioni culturali e al patrimonio regionale».

L'articolo 13 TFUE non fornisce una definizione di 'benessere degli animali'⁷ e di 'essere senziente', non specifica se, nelle politiche summenzionate, il benessere degli animali debba prevalere sugli altri interessi in gioco o debba essere bilanciato con essi e a quali condizioni; in altre parole, la relativa formulazione lascia molte domande senza risposta⁸.

La Corte chiamata a pronunciarsi sul valore giuridico della norma, in realtà, non si discosta dalle conclusioni presentate nelle sentenze precedenti⁹ l'introduzione dell'articolo 13 TFUE; anche se questa disposizione si trova nella 'Parte prima' del Trattato, che elenca i 'principi' dell'UE, la stessa ribadisce che il benessere degli animali non può essere considerato un 'principio generale' si tratta, invece, di un valore e di un interesse pubblico, che deve essere bilanciato con gli altri interessi gioco, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità¹⁰.

Ad ogni modo, è necessario rilevare come i giudici, nel corso del quindicennio successivo all'introduzione dell'articolo 13, lo hanno di fatto utilizzato come base giuridica per un'interpretazione¹¹ estensiva delle norme volte alla protezione degli animali, nonché per un'interpretazione restrittiva delle norme che con queste entrano in conflitto.

A titolo d'esempio, nella sentenza *ZuchtviehExport*, del 23 aprile

⁷ A questo proposito, si noti come la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, del 13 novembre 1987, indica (art. 3) i principi di base per il benessere degli animali: «1 Nessuno deve causare ad un animale da compagnia dolore, sofferenza o angoscia. 2 Nessuno deve abbandonare un animale da compagnia». Sul concetto di benessere degli animali, cfr., D. FRASER, *Understanding animal welfare. The science in its cultural context*, Blackwell, Chichester, 2008.

⁸ Sulla complessità teorica della tutela del benessere animale nell'ambito del mercato interno, confronta, K. SOWERY, *Sentient beings and tradable products: the curious constitutional status of animals under Union law*, in *Common market law review*, 55, 2018, p. 55.

⁹ Sentenza del 12 luglio 2001, *Jippes*, C-189/01, EU:C:2001:420.

¹⁰ Sul principio di proporzionalità, cfr., inter alia, D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, 6, p. 907; A.I. YOUNG e G. DE BÚRCA, *Proportionality*, in S. VOGENAUER – S. WEATHERILL (edito da), *General principles of law: European and comparative perspectives*, Hart Publishing, London, 2017, p. 133.

¹¹ Secondo l'Avvocato Generale M. Bobek, «nel diritto dell'Unione, sia a livello di diritto primario che di diritto derivato, è presente una manifesta dichiarazione di valore da parte dell'Unione, che può essere intesa nel senso che fornisce un orientamento interpretativo. Tuttavia, come avviene per altri valori, il benessere degli animali non è assoluto [...], ma deve essere ponderato con altri obiettivi, in particolare la tutela della salute umana». Conclusioni relative alla causa *European Federation for Cosmetic Ingredients*, C592/14, presentate il 17 marzo 2016, EU:C:2016:179, par. 21.

2015¹², viene analizzato quell'aspetto del 'benessere degli animali', in base al quale gli stessi non devono essere trasportati in condizioni tali da rischiare di subire lesioni o sofferenze inutili, aspetto oggetto di tutela ad opera del Regolamento (CE) n. 1/2005¹³.

I giudici forniscono un'interpretazione estensiva di alcune disposizioni del Regolamento considerato. In particolare, sono chiamati a decidere se, nel caso di un lungo viaggio che inizi nel territorio dell'Unione europea, ma che termini fuori da tale territorio, la normativa trovi applicazione anche alla parte di detto viaggio che si svolge sul territorio di uno o più Paesi terzi; la conclusione è in senso positivo.

Questa interpretazione estensiva si fonda proprio (tra le altre cose) sulla necessità di garantire, *ex art. 13 TFUE*, la maggiore tutela possibile del benessere degli animali, che appunto rappresenta, a livello europeo, un obiettivo legittimo di interesse generale.

Sicché, affinché il trasporto degli animali, che ha inizio nel territorio dell'Unione e prosegue fuori di tale territorio, possa essere autorizzato dall'autorità competente del luogo di partenza, l'organizzatore del viaggio deve presentare un giornale di viaggio che, alla luce delle modalità previste per lo svolgimento di tale viaggio, consenta di ritenere che le disposizioni del predetto Regolamento saranno rispettate anche nella parte del viaggio che si svolgerà nel territorio di Paesi terzi, potendo detta autorità, se così non fosse, esigere che tali modalità di svolgimento siano modificate in modo tale da garantire il rispetto delle disposizioni suddette per l'intero viaggio.

Nella sentenza *Brouwer* del 14 giugno 2012¹⁴, chiamata (in via pregiudiziale) a valutare la portata del divieto di legare i vitelli di allevamento (previsto dalla Direttiva 91/629/CEE¹⁵, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli), la Corte utilizza l'art. 13 TFUE al fine di giustificare un'interpretazione estensiva, dichiarando legittima la normativa nazionale di recepimento che estende tale divieto non soltanto ai vitelli confinati per l'allevamento e l'ingrasso, ma anche ai vitelli confinati a fini di produzione lattiera.

Particolarmente interessante è, poi, la sentenza *Pfotenhilfe Ungarn*¹⁶. I

¹² Sentenza del 23 aprile 2015, *Zuchtvieh Export*, C424/13, EU:C:2015:259.

¹³ Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97, OJ L 3 del 5.1.2005.

¹⁴ Sentenza del 14 giugno 2012, *Brouwer*, C-355/11, EU:C:2012:353

¹⁵ Direttiva del Consiglio del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, 91/629/CEE, OJ L 340 del 11.12.1991, come modificata.

¹⁶ Sentenza del 3 dicembre 2015, *Pfotenhilfe Ungarn*, C-301/14, EU:C:2015:793.

giudici, su rinvio pregiudiziale della Corte amministrativa federale tedesca, sono chiamati a valutare se un'associazione che trasporta cani randagi da uno Stato membro ad un altro Stato membro, con l'intento di affidarli a terzi dietro pagamento di un corrispettivo (che copre meramente le spese), svolga in questo senso attività economica, pur essendo la stessa un'associazione non lucrativa, che utilizza l'eventuale profitto conseguito per finanziare ulteriori programmi e azioni di protezione degli animali.

La conseguenza della qualificazione come 'economica' dell'attività esercitata è l'applicazione della normativa europea sulla protezione degli animali durante il trasporto; infatti, il Regolamento (CE) n. 1/2005¹⁷ che detta norme relative al trasporto di animali vivi nell'ambito del mercato unico, non trova applicazione «al trasporto di animali che non sia in relazione con un'attività economica» (art.1, n. 5).

La Corte, in questo caso, conclude per la natura economica dell'attività, partendo dalla definizione tradizionale, secondo la quale l'importazione di merci o la prestazione di servizi retribuita deve essere considerata come attività economica ai sensi del Trattato. Il fattore decisivo che consente di considerare un'attività come avente carattere economico è il fatto che essa prestata a fronte di un corrispettivo, non occorre che essa sia esercitata a scopo di lucro¹⁸. In realtà, la Corte in parte contraddice una sua precedente giurisprudenza, nell'ambito della quale aveva ritenuto che la mera partecipazione ai costi non rappresenta un corrispettivo¹⁹ e conseguentemente la relativa l'attività prestata non può considerarsi economica.

In altre parole, in questa sentenza, i giudici forniscono un'interpretazione 'estensiva' del concetto di 'attività economica', in chiave funzionale (tra le altre cose) alla maggior tutela del benessere degli animali, derivante da un'applicazione più ampia del Regolamento in oggetto che, appunto, ha fra i propri obiettivi quello di garantire le migliori condizioni possibili agli animali durante il loro trasporto.

¹⁷ Cit.

¹⁸ Sul tema ci sia consentito rinviare a, M LOTTINI, *Il mercato europeo: profili pubblicistici*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 27 e ss.

¹⁹ Sentenza del 7 dicembre 1993, C-109/92, *Wirth*, EU:C:1993:916.

3. Le sentenze della Corte sulle macellazioni rituali: cenni

Nella sua pronuncia pregiudiziale relativa al caso *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, VZW e altri*²⁰, del 29 maggio 2018, la Corte è chiamata a valutare la legittimità delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1099/2009²¹ (volto a tutelare gli animali al momento dell'abbattimento), in base alle quali la macellazione di animali senza stordimento, pur ammessa per motivi religiosi, può aver luogo, solo in macelli riconosciuti che soddisfano tutti i requisiti prescritti e che sono autorizzati dalle autorità nazionali competenti (articolo 4, paragrafo 4 e articolo 2, k).

Più in particolare, deve determinare se il requisito che la macellazione venga eseguita solo in macelli autorizzati violi la libertà religiosa, ove il numero di questi macelli non soddisfi la richiesta in particolari periodi dell'anno, con la conseguenza di un ingente onere finanziario posto a carico delle comunità religiose interessate per aumentare il numero complessivo di macelli autorizzati nella regione.

La Corte argomenta che la mancanza di capacità di macellazione in una regione di uno Stato membro, che si verifica temporaneamente a causa dell'aumento della domanda di macellazione rituale durante una festività, deriva da una combinazione di circostanze interne che non possono inficiare la validità della regola in questione.

Per poter invocare una deroga alle norme sulla protezione degli animali (in particolare quelle che prescrivono che la loro sofferenza debba essere ridotta al minimo) a tutela della libertà religiosa, il legame con la prescrizione o il rito religioso deve essere diretto. Inoltre, tale deroga deve essere necessaria e proporzionata per garantire la libertà di religione ovvero, ove necessario, per tutelare altri interessi o diritti fondamentali, come, in particolare, la salute umana, ma non può essere invocata al solo scopo di tutelare interessi economici.

I giudici concludono, quindi, che gli articoli in questione del Regolamento (CE) n. 1099/2009 non limitano *ex se* il diritto alla libertà di religione.

²⁰ Sentenza del 29 maggio 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, VZW e altri*, EU:C:2018:335. Per un commento ed una estesa trattazione della sentenza, ci sia consentito rinviare a, M. LOTTINI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità 'salvano' gli animali fiamminghi da una morte lenta e dolorosa. La macellazione rituale senza stordimento ed il diritto UE*, in *Federalismi.it*, 7, 2021, p. 140.

²¹ Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, GUE L 303 del 18.11.2009.

Ulteriore questione sottoposta alla Corte è se le previsioni in oggetto siano compatibili con il secondo alinea dell'articolo 13 TFUE, in base al quale, la tutela del benessere degli animali deve essere conciliata con le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, relative ai riti religiosi, alle tradizioni culturali e al patrimonio regionale.

La Corte, proponendo un'interpretazione restrittiva, chiarisce che affinché siano soddisfatte le condizioni indicate dalla disposizione, deve sussistere una violazione diretta e molto specifica di una disposizione legislativa o amministrativa di uno Stato membro. Non rilevano, invece, le situazioni in cui l'esercizio di un rito religioso o di un evento culturale sia genericamente interessato da un provvedimento volto a proteggere gli animali.

Ancora.

In una ulteriore pronuncia, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*²², la Corte di Giustizia ha stabilito che il logo di produzione biologica dell'UE non può essere apposto su prodotti a base di carne derivati da animali macellati senza prima essere storditi ('halal').

La Corte ricorda che le norme sull'agricoltura biologica richiedono «il rispetto di un livello elevato di benessere degli animali». In questo senso, l'articolo 5, lettera h) del Regolamento (CE) 834/2007²³ sulla produzione ed etichettatura biologica.

I giudici rilevano che le macellazioni rituali senza stordimento preventivo, anche se conformi al summenzionato articolo 4, paragrafo 4, del Regolamento (CE) 1099/2009, non sono tali da eliminare del tutto il dolore, l'angoscia e la sofferenza degli animali obiettivo che può essere assicurato mediante previo stordimento. Tali tecniche di macellazione rituale non garantiscono un livello elevato di benessere degli animali rispetto all'abbattimento previo stordimento.

Sicché, i prodotti a base di carne, per la cui produzione viene utilizzata la macellazione rituale senza previo stordimento degli animali, non soddisfano i requisiti per un elevato livello di benessere degli animali stabiliti dalle norme dell'UE sull'agricoltura biologica.

In conclusione, la Corte fornisce delle norme in materia di produzioni biologiche un'interpretazione atta a garantire la maggiore tutela possibile

²² Sentenza del 26 febbraio 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, C 497/17, EU:C:2019:137. Per un commento ci sia consentiro rinviare a, 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*, 16, 2021, 128-141.

²³ Regolamento (CE) N. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91, OJ L 189/1 del 20.7.2007.

degli animali, ma non dimentica anche le ragioni dei consumatori. I prodotti derivanti da carni di animali macellati senza previo stordimento non possono recare il logo della produzione biologica, appunto, anche perché è necessario che i consumatori acquisiscano e mantengano fiducia nei prodotti etichettati come biologici, i quali, evidentemente devono derivare da metodi di produzione sostenibili e che garantiscano la maggiore tutela possibile del benessere animale.

L'ultima sentenza sul tema è appunto del dicembre 2020 *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*²⁴.

Nell'ambito di questa pronuncia, delle associazioni religiose ebraico musulmane propongono ricorso avverso una normativa belga che prevede l'obbligo per le macellazioni rituali di un previo stordimento reversibile.

Secondo le ricorrenti, questa normativa vilerebbe la libertà religiosa prevista dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (10, paragrafo 1)

La Corte di giustizia a seguito di una complessa motivazione, conclude affermando e gli Stati membri possono, in attuazione del principio di sussidiarietà, prevedere dei limiti alla pratica della macellazione rituale (che è espressione della libertà religiosa nella sua manifestazione esteriore, e non del credo individuale)

Siffatti limiti sono legittimi purché la normativa nazionale incida in maniera proporzionata sulla libertà di religione (almeno, come nel caso di specie, nella sua dimensione esterna).

La Corte evidenzia come che le misure contenute nella legge belga consentano di garantire un giusto equilibrio tra l'importanza connessa al benessere degli animali (garantita anche dall'articolo 13 TFUE) e la libertà di manifestare la propria religione dei credenti ebraici e musulmani e che tali misure siano, di conseguenza, proporzionate. La Corte conclude, quindi, per la legittimità della normativa, in pratica, anche in questo caso, aderendo a quell'approccio giurisprudenziale che propone un'interpretazione estensiva delle norme a tutela del benessere degli animali (a scapito in questo caso della libertà religiosa) anche in applicazione dell'art. 13 TFUE.

²⁴ Sentenza del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e altri, C336/19, EU:C:2020:1031.

4. Tutela degli animali e principio di non discriminazione

Nell'ambito della sentenza del 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*, oltre al rapporto tra la normativa a tutela degli animali al momento dell'abbattimento e la libertà religiosa, viene sollevata un'altra interessante questione, riguardante l'applicazione del principio di non discriminazione²⁵. Principio fondamentale del diritto UE applicato normalmente alle persone ad alle imprese che viene richiamato in relazione agli animali.

Le ricorrenti, intatti, a sostegno della loro tesi affermano che le normative europee, ed in particolare proprio il Regolamento (CE) 1099/2009, di fatto discriminano tra varie specie di animali, prevedendo un trattamento rigoroso per salvaguardare alcune specie/ categorie e non altre, quali ad esempio gli animali oggetto di caccia o pesca.

La Corte, in maniera forse un po' tautologica, conclude per la legittimità del Regolamento in questione dato che lo stesso non si occupa di caccia, pesca o eventi sportivi e culturali, i quali peraltro, non sono assimilabili ad una macellazione rituale.

Ad ogni modo, questa tematica ci lega idealmente ad una successiva sentenza della Corte non in materia di macellazioni rituali, ma riguardante una normativa francese che consente la caccia con il vischio.

La questione nell'ambito di questa sentenza riguarda il tema della salvaguardia del ricorso a metodi e mezzi di caccia «sanciti dagli usi tradizionali, a fini ricreativi», prevista da una specifica deroga nell'ambito della 'Direttiva uccelli', Direttiva che sancisce una serie di divieti atti a proteggere alcune specie di uccelli;

In sostanza, il Consiglio di Stato francese che solleva la questione dinanzi la Corte, si chiede se l'interpretazione della deroga debba risentire dell'evoluzione della normativa europea in materia, soprattutto con l'introduzione dell'art. 13 (TFUE).

La risposta dei giudici terrà in considerazione la più recente giurisprudenza della Corte dove, di fatto, è stato sancito che gli animali devono essere abbattuti, riducendo al minimo le loro sofferenze fisiche e morali, nonché proprio la sentenza del dicembre 2020, in cui vengono messe a confronto, da una parte, la libertà religiosa e, dall'altra, la tutela degli animali, tutela che di fatto finisce con il prevalere (seppure a date condizioni).

In effetti, nella sentenza del marzo 2021, i giudici concludono che il rispetto degli usi e delle tradizioni non può giustificare, di per sé,

²⁵ Sul tema approfonditamente, vedasi, T.M. MOSCHETTA, in Questo Volume, p. 40 ss.

una deroga ai divieti previsti dalla ‘Direttiva uccelli’, e che, comunque, nell’ambito della valutazione sulla legittimità delle normative nazionali, deve essere preminente la considerazione del benessere degli animali, la cui tutela, non solo è l’obiettivo della ‘Direttiva uccelli’, ma è oggi imposta anche dal Trattato e risponde alla mutata sensibilità sull’argomento.

5. Conclusioni

Come abbiamo visto, le pronunce della Corte in materia di macellazioni rituali si pongono di fatto in linea con la giurisprudenza della stessa Corte riguardante, in generale, le norme a tutela degli animali; giurisprudenza che tende, seppure senza individuare il benessere animale come un principio generale del diritto UE, a fornire delle suddette un’interpretazione estensiva al fine di garantire la massima tutela possibile nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità.

La sentenza del 2020 fornisce, però, un ulteriore spunto di riflessione, riguardante la discriminazione tra le varie specie animali che caratterizza la normativa UE (e quindi nazionale), ossia il diverso trattamento e tutela che gli stessi ottengono, normalmente parametrato al loro legame con l’uomo.

Questa tematica è oggetto da tempo di analisi dottrinarie²⁶, evidentemente è una questione che lascia aperti molti interrogativi e riflessioni che travalicano l’ambito del diritto per interessare anche, e forse soprattutto, una dimensione filosofico/morale.

²⁶ Su questo tema vedasi, approfonditamente, T. FORMICHELLI, in Questo Volume, p. 183.

Rita Benigni

*La macellazione rituale nel diritto dell'UE.
Vecchi e nuove ragioni di una deroga in favore della libertà religiosa*

ABSTRACT. Per il Reg.to (CE) 1099/2009, gli Stati possono derogare al previo stordimento per le macellazioni rituali; una sussidiarietà dovuta alle differenze nazionali nel rapporto tra diritto e religione. La deroga potrebbe restringersi se maturassero linee condivise di bilanciamento degli interessi coinvolti quali la libertà religiosa individuale e delle organizzazioni che praticano la macellazione rituale; il benessere dell'animale; gli interessi di mercato legati al marchio kosher ed halal.

Under the Council Regulation (CE) 1099/2009, Member States may derogate from prior stunning in ritual slaughter. This subsidiarity depends on the different national relationship between law and religion. The derogation could be limited if there were to be shared balancing of interests involved: the religious freedom of individuals and organisations engaged in ritual slaughter; the welfare of the animal; and the market interests related to kosher and halal brands.

Parole chiave: macellazioni rituali, benessere degli animali, marchio kosher, marchio halal

Key words: ritual slaughter, animal welfare, kosher brand, halal brand

SOMMARIO: 1. La tutela della libertà religiosa nella UE – 2. Le macellazioni rituali nel contesto socioculturale europeo. Linee evolutive – 3. Il quadro giuridico-normativo. L'equilibrio tra libertà religiosa e benessere dell'animale – 4. Il peso degli interessi commerciali. Il mercato *kosher* ed *halāl* – 5. Considerazioni conclusive.

1. *La tutela della libertà religiosa nella UE*

La disciplina delle macellazioni cosiddette rituali è un valido punto di osservazione delle linee evolutive del rapporto tra diritto comunitario e diritti nazionali in tema di religione. La libertà religiosa è ampiamente riconosciuta dall'ordinamento europeo. Essa connota i sistemi democratici ed è condizione per partecipare all'Unione, tanto che già nel Trattato di Amsterdam (1997) la violazione reiterata delle libertà religiosa da parte di uno Stato membro può essere sanzionata anche nella forma estrema della sospensione dal voto in Commissione (artt. 2 e 7 del TUE). La Carta dei diritti fondamentali della UE la proclama all'art 10, con una formula ripresa dall'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), a sua volta richiamata dal Trattato di Lisbona. Il rispetto della libertà religiosa ed il pluralismo religioso e confessionale sono del resto essenziali per l'ordine e la sicurezza sociale, i quali, oltre ad essere tra le finalità del processo di integrazione sono presupposti per il conseguimento degli obbiettivi socioculturali ed economici che l'Europa si è data. Malgrado gli ampi riconoscimenti comunitari l'attuazione della libertà religiosa è rimessa ai singoli Stati membri, essa rientra infatti tra le materie di competenza concorrente. Inoltre, fin dal Trattato di Amsterdam l'ordinamento europeo ha assunto lo specifico impegno di «non pregiudicare lo status giuridico delle organizzazioni religiose e filosofiche non confessionali, come regolato dal diritto interno, anche quando legifera nelle materie di sua diretta competenza» (Dich. 11 All. al Trattato di Amsterdam, oggi art. 17 TFEU)¹.

Le ragioni di tale sussidiarietà dell'ordinamento europeo risiedono nella varietà di sistemi di relazione tra diritto e religione che connotano gli Stati europei, i quali oscillano tra la laicità estrema che tende a confinare il fenomeno religioso nello spazio privato (tipica della Francia), ed i sistemi di separatismo moderato che conferiscono ampia rilevanza pubblica

¹ Sul rapporto tra religione ed ordinamento europeo cfr. A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Milano, 2017; D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Napoli, 2016; F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova 2011; in particolare cap. 2

all'appartenenza di fede e non di rado cooperano su più fronti con le organizzazioni religiose (così accade ad es. in Italia, Germania, Spagna). I diversi modelli nazionali propongono riposte differenti alle problematiche religiose e ciò rende difficile adottare normative condivise. Basti pensare ai diversi atteggiamenti sulla simbologia religiosa, generalmente ben accetta nei sistemi del secondo tipo, e per contro mal tollerata da quelli del primo gruppo, come la Francia o il Belgio che limitano gravemente alcuni corredi basati su motivazioni religiose nei luoghi di pubblico servizio, fino a vietare il *burqa* in ogni spazio aperto al pubblico². Per tali ragioni, in presenza di esigenze di carattere religioso, l'ordinamento europeo lascia agli Stati membri margini di autonomia nel recepimento della normativa comunitaria.

La disciplina delle macellazioni si inserisce in tale quadro, essa rientra nelle competenze dirette della UE poiché tocca profili di salute pubblica ed interessi commerciali comuni, nel contempo però interseca esigenze religiose. Diverse religioni, tra cui l'ebraismo e l'islam, dettano regole per la macellazione degli animali dal cui rispetto dipende la liceità del cibo che se ne ricava, espressa dalle diciture *kosher* ed *halāl*. Tali regole religiose interferiscono con la normativa UE, ed in particolare con l'obbligo di previo stordimento dell'animale, il quale, per il dettato religioso ebraico ed islamico, deve essere vigile e vitale al momento della macellazione per consentire un immediato dissanguamento delle carni. A tutela di tali esigenze, fin dalla prima regolamentazione comunitaria del 1974, il legislatore europeo ha inserito le macellazioni religiose tra le fattispecie per cui i singoli Stati potranno derogare all'obbligo di previo stordimento; una deroga confermata dal vigente Regolamento del 2009.

Valorizzare la competenza degli Stati, anche nel caso delle macellazioni rituali, non equivale tuttavia a conferire loro una delega in bianco. Gli ordinamenti nazionali operano nella cornice dei principi e dei valori dell'Unione, nel rispetto dei limiti minimi di tutela degli interessi coinvolti (nel nostro caso la libertà religiosa ed il benessere animale) e degli obiettivi perseguiti dalla normativa europea. Lo spazio di azione lasciato agli Stati può quindi diminuire o aumentare se mutano i predetti valori ed obiettivi dell'Unione oppure se cambiano i contesti socioculturali e

² Per un primo esame S. FERRARI, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2012, 2, pp. 317-330; P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2012 n. 28; G. DI COSIMO, *Gli spazi pubblici e la religione in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2020, n. 20 con ampi riferimenti bibliografici.

giuridici dei singoli Stati. Evoluzioni che nel nostro caso possono ampliare o restringere le maglie della deroga e così i livelli di tutela della libertà religiosa. Per analizzare i mutamenti in corso e le loro ricadute sulla disciplina delle macellazioni rituali dividerò la mia relazione in quattro parti: una breve ricostruzione del contesto socioculturale europeo; l'esame del quadro giuridico normativo; l'analisi degli interessi commerciali che intersecano la macellazione rituale ed alcune riflessioni conclusive.

2. Le macellazioni rituali nel contesto socioculturale europeo. Linee evolutive.

L'Europa ha una risalente conoscenza delle macellazioni rituali poiché le comunità ebraiche e in misura minore quelle islamiche hanno sempre abitato le sue terre. Si tratta di pratiche generalmente ben accolte per ragioni legate al contesto socioculturale e religioso delle nostre comunità.

È bene precisare, preliminarmente, che le macellazioni rituali non sono atti di preghiera o di devozione, né sono assimilabili ai sacrifici di animali. Sia nel caso ebraico che in quello islamico esse sono la modalità con cui si abbatte un animale destinato all'alimentazione³. Le regole sulla macellazione rituale possono annoverarsi tra quelle di governo della società civile dettate dalle autorità religiose, le quali negli originari contesti tribali cumulano in sé i poteri di guida e di governo civile e religioso. Il carattere sacro delle macellazioni è legato alla dignità dell'animale che cede la vita per farsi cibo per l'uomo, ed alla riconoscenza verso dio che concede all'uomo di nutrirsi di una sua creatura, si affianca in origine alle esigenze di tutela della salute pubblica. Le regole di macellazione fanno parte di una più ampia normativa (detta *kasherut* nell'ebraismo) avente ad oggetto l'alimentazione, la quale comprende elenchi di cibi e bevande leciti, permessi o vietati⁴ e che trova la sua ragion d'essere anche nelle condizioni

³ Nel caso ebraico la tecnica rituale nei tempi biblici era utilizzata per le offerte sacrificali, fu poi estesa agli animali destinati all'alimentazione, cfr. R. DI SEGNI, *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Roma, 1996, p. 5.

⁴ Per un primo esame sul rapporto tra cibo e religione cfr. A. G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione. Diritto e diritti*. Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche, Tricase (LE), 2010, Parte I, ed in particolare i contributi di L. ASCANIO, *Le regole alimentari nel diritto musulmano*, pp.63-86; S. DAZZETTI, *Le regole alimentari nella tradizione ebraica*, pp. 87-110; il numero monografico di *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica Daimon* 2014, dal titolo *Regolare il cibo, ordinare il mondo. Diritti religiosi ed alimentazione*; L. SCOPEL, *Le prescrizioni alimentari di carattere religioso*, Trieste 2016; C. GAZZETTA, *Società multiculturali e tutela dell'identità alimentare: alcune*

climatiche dei deserti arabo palestinesi e nelle tecniche di conservazione a disposizione di una società nomade dell'età precristiana nel caso ebraico o del VII sec. d.c. per l'islam. Oggi, superate tali esigenze igienico sanitarie, le regole di macellazione rituale espandono la loro valenza religiosa, ricordando che le carni di cui ci si ciba sono un dono del creatore nato da un sacrificio e dalla sofferenza dell'animale, al quale si deve rispetto e compassione.

Ciò premesso, il primo dato da osservare sono gli usi e i costumi sociali in cui le regole religiose si trovano ad operare. In un passato non troppo lontano l'Europa ha conosciuto una diffusa civiltà contadina, abituata alla macellazione domestica dell'animale sia di misura ridotta (pollame, volatili e conigli) che di grandi dimensioni (il maiale soprattutto). In tale contesto le tecniche di abbattimento rituale (la *shechitá* per l'ebraismo), per cui la morte si ha con il taglio preciso della trachea e dell'esofago che provoca un dissanguamento veloce e copioso⁵, accomunavano cristiani, ebrei e musulmani. Quest'ultimi si distinguevano semmai per una maggiore cura dell'animale attraverso il rispetto delle regole di macellazione, studiate per ridurre al minimo il suo patimento.

Alla larga condivisione sociale di una consuetudine con il sangue e con la sofferenza dell'animale si è affiancata, a lungo, l'appartenenza della maggioranza della popolazione europea ad una Chiesa o ad un Culto. Il fatto di credere in un dio e di sentirsi parte di una comunità di fede (di maggioranza o di minoranza) attribuiva ai singoli e alla società intera la capacità di comprendere la doverosità del precetto religioso e la sofferenza personale che può derivare dall'impossibilità di ottemperarvi.

Va infine annotata la presenza in Europa, con rare eccezioni, di strette relazioni tra le organizzazioni religiose e gli ordinamenti secolari, in ragione delle quali i valori religiosi sostanziano da sempre una parte della normativa civile, attraverso norme pattizie oppure mediante fonti unilaterali. Basti pensare alla valenza civile dei matrimoni celebrati religiosamente oppure all'inserimento di festività religiose nei calendari civili, e non di rado al riconoscimento della macellazione rituale, come avviene in Italia nell'Intesa con le Comunità ebraiche su cui torneremo.

In un tale contesto socioeconomico, culturale e religioso l'accoglienza di riti e pratiche religiose anche differenti e distanti da quelli delle religioni

riflessioni sulle macellazioni rituali, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2020, n. 17.

⁵ Per un approfondimento sulle tecniche di iugulazione si veda D. FONDA, *Dolore, perdita di coscienza e benessere animale nella macellazione convenzionale e rituale*, A. G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione.*, cit. 225-244, pp. 235-240.

di maggioranza è stata la normalità. Non a caso i divieti assoluti di macellazioni rituali, fino a tempi recenti, sono stati rari e spesso si sono legati all'antisemitismo. È il caso del divieto imposto dalla Germania nazista o di quello iscritto nelle leggi razziali italiane del 1938, ed ancora delle prime prescrizioni svizzere del 1893, su cui pesarono i voti contrari dei Cantoni tedeschi⁶.

Sul finire del Novecento si assiste a sensibili cambiamenti nei costumi sociali. Con il *boom* economico la macellazione esce dalle mura domestiche, la morte e la sofferenza dell'animale diventano una fase di produzione della merce, nascosta e/o ignorata dal consumatore che tende a disinteressarsi della sorte dell'animale. Solo di recente, anche per reazione a tale oblio, sono nati i movimenti cosiddetti animalisti che con campagne di sensibilizzazione e di denuncia di vario tipo (contro l'abbandono dei cani, l'uso delle pellicce, gli allevamenti intensivi etc.) hanno contribuito a far rinascere in tutta Europa una sensibilità nei confronti della sofferenza dell'animale non domestico, che si è fatta valore condiviso dei cittadini europei.

Sotto il profilo religioso, a partire dalla seconda metà del Novecento si è avviato in tutta Europa un processo di secolarizzazione della società che ha visto crescere il novero dei cittadini atei o agnostici; il campo di quanti coltivano una religiosità individuale che recide il legame di appartenenza ad una Chiesa o ad un Culto, ed infine il numero di coloro che pur dichiarandosi appartenenti ad un Culto (più spesso un Chiesa) non ne conoscono regole e valori, e tantomeno credono⁷. In tutti i casi la conseguenza è un diffuso analfabetismo religioso⁸, per cui alla maggioranza dei cittadini europei sono ignote le ragioni ed i sentimenti legati ad alcune pratiche e riti religiosi come le macellazioni. A tali mutamenti si sommano le problematiche di integrazione generate dal crescente pluralismo etnico-religioso, e soprattutto dal massiccio stanziamento di popolazioni islamiche. È così ricomparsa sul suolo europeo l'intolleranza religiosa, alimentata non di rado da ragioni politiche.

Sulla spinta dei predetti fattori, in qualche Paese europeo si assiste oggi ad una sensibile modifica del rapporto tra diritto e religione, se alcuni, come il Belgio, tradizionalmente connotato da un separatismo

⁶ R.S. DI SEGNI, *L'attacco alla shechitā nell'Europa di oggi*, in *La Rassegna mensile di Israel*, 2012, vol. 78, N. 1/2, pp. 156-165, p. 160.

⁷ In argomento si vedano da ultimo G. DAVIE, *Religion in Modern Europe. A Memory Mutates*, Oxford 2000; G. DAVIE, L. N. LEUSTEAN (a cura di), *The Oxford Handbook of Religion and Europe*, Oxford, 2021.

⁸ Si veda per l'Italia A. MELLONI (a cura di), *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, Bologna, 2014.

moderato, hanno imboccato la via della laicità estrema, altri, soprattutto quelli dell'Est (come la Polonia e l'Ungheria), si avviano verso un neo confessionismo. Tanto le scelte laiciste quanto il privilegio rinascente per le religioni tradizionali possono restringere gli spazi di azione delle minoranze e la disponibilità ad accogliere riti e pratiche religiose distanti dal costume corrente, come i corredi personali, cui abbiamo già accennato, e la macellazione rituale come accaduto nella regione belga della Fiandre, nel caso che ha dato origine alla pronuncia della Corte UE del dicembre 2020⁹. Le Fiandre, infatti, modificando la normativa del 1986, nel luglio 2017 hanno introdotto l'obbligo di previo stordimento reversibile mediante elettroshock, per la quale l'animale riprende coscienza subito dopo il taglio della gola; una pratica che le comunità ebraiche ed islamiche ritengono contraria alle proprie regole religiose

3. Il quadro giuridico-normativo. L'equilibrio tra libertà religiosa e benessere animale.

I mutamenti socioculturali cui abbiamo accennato non sembrano al momento avere influito sul quadro giuridico delle macellazioni rituali. La normativa europea si inserisce, come osservato, nella sussidiarietà dell'Unione in materia religiosa, per cui il legislatore comunitario lascia ai singoli Stati la possibilità di derogare all'obbligo di previo stordimento. Si tratta di una previsione contenuta già nella direttiva n. 74/577/CEE del 1974¹⁰, che si esprimeva in termini molto ampi, per l'art. 4 infatti «la presente direttiva non pregiudica in alcun modo le disposizioni nazionali concernenti metodi di macellazione particolari richiesti da alcuni riti religiosi». Come espresso dai Considerando, essa mirava essenzialmente ad omogeneizzare le normative nazionali per favorire il mercato comune, e poneva in secondo piano il benessere dell'animale.

Le successive disposizioni, compreso il vigente Regolamento n. 1099 del 2009¹¹, hanno confermato la deroga al previo stordimento per le macellazioni richieste da determinati riti religiosi. Ad esse sono però state estese le regole generali relative ai luoghi di abbattimento (i macelli

⁹ Corte di giustizia UE (Grande sezione), 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e altri, C336/19, EU:C:2020:1031.

¹⁰ Direttiva 74/577/CEE del Consiglio, del 18 novembre 1974, relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione.

¹¹ Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, OJ L 303 del 18.11.2009.

autorizzati), alle attrezzature in dotazione a quest'ultimi, alle procedure di preparazione dell'animale, alla formazione del personale che partecipa ed esegue la macellazione. Più in particolare nella direttiva 93/119/CE¹² si è legata la macellazione rituale alla responsabilità delle organizzazioni religiose cui fanno capo le strutture che operano l'abbattimento¹³, a loro volta soggette ad approvazione delle autorità statali¹⁴. In tal senso il Regolamento n. 1099 del 2009 ribadisce la deroga «a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello» (art.4.4); restano pertanto esclusi gli abbattimenti domestici e soprattutto i riti sacrificali come quelli che si compiono nella festa islamica dell'*Eid al-Adha* (festa del sacrificio o dello sgozzamento) in cui si sacrifica in casa ed in famiglia una pecora, una capra o un vitello¹⁵. Una tradizione particolarmente sentita nell'islam, che ogni anno innesca critiche e polemiche nelle società occidentali.

Il Regolamento del 2009 è un valido banco di prova delle predette modifiche socioculturali. Il benessere dell'animale vi è definito «un valore condiviso nella Comunità sancito dal protocollo n. 33 sulla protezione ed il benessere degli animali [...]»; nel contempo però, la sua protezione resta collegata ad interessi del mercato. Si rileva in particolare che la sofferenza patita dall'animale nell'abbattimento condiziona il consumatore e la qualità della carne, e che la legislazione nazionale in materia incide sulla concorrenza e sul funzionamento del mercato dei prodotti di origine animale (cfr. Considerando 4,5,10).

Sotto il profilo religioso il Regolamento conferma la deroga al previo stordimento in ragione della forte valenza identitaria di riti, che devono

¹² Direttiva 93/119/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1993, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento.

¹³ L'art. 2, 8, stabilisce che «l'autorità religiosa dello Stato membro per conto della quale sono effettuate delle macellazioni è competente in materia di applicazione e controllo delle disposizioni particolari relative alla macellazione secondo determinati riti religiosi. Detta autorità opera, per le altre disposizioni della presente direttiva, sotto la responsabilità del veterinario ufficiale [...]».

¹⁴ La mancata autorizzazione dei sacrificatori di una Comunità ebraica ortodossa, da parte delle autorità francesi, è stata oggetto della pronuncia della Corte EDU, (Grande Camera), 27 giugno 2000, *Cha'are Shalom ve Tsedek c. Francia*, Ric. N. 27417/95. I ricorrenti lamentano che i sacrificatori dell'ACIP, unica organizzazione autorizzata, non rispettano rigorosamente le regole bibliche, per la Corte invece non vi è violazione della libertà religiosa anche perché i credenti integralisti possono approvvigionarsi facilmente di carne '*glatt*' sul mercato estero, segnatamente belga.

¹⁵ Il divieto di macellazione rituale in locali temporanei (al di fuori dei macelli autorizzati) durante la festa del sacrificio è oggetto della pronuncia della Corte di giustizia UE (Grande sezione), 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, VZW e a. contro Vlaams Gewest*, C-426/16, EU:C:2017:926 C.

essere rispettati nella definizione ed attuazione delle politiche comuni (Considerando 15). Ciò accanto alla constatazione che le disposizioni comunitarie sulla macellazione rituale sono state recepite in modo diverso dalle normative interne (Considerando 18). E' bene ricordare che l'atteggiamento dei Paesi europei si riassume ancora oggi in tre categorie¹⁶, la più numerosa è quella degli Stati che ammettono la deroga alle condizioni di cui al Regolamento con qualche aggiunta di dettaglio (modalità e condizioni di rilascio dei permessi; requisiti dei sacrificatori rituali o dei macelli rituali; definizione della fase pre-macellazione etc.). Nel secondo gruppo rientrano i Paesi che richiedono uno stordimento postumo allo sgozzamento (come Austria, Estonia, Slovacchia e Danimarca ma solo per i bovini) oppure contemporaneo (come la Finlandia, che ne esclude però il pollame) o ancora precedente alla giugulazione ma reversibile (come le regioni di Vallonia e Fiandre in Belgio). Infine al terzo gruppo, del tutto minoritario, appartengono i Paesi che non prevedono alcuna deroga (come la Svezia da lunga data, la Lettonia più di recente, e la provincia finlandese di Åland).

Il peso delle tradizioni e la tutela della libertà religiosa cui fanno riferimento le fonti formali trovano conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia, intervenuta più volte in materia¹⁷. Particolare interesse ricopre per noi la già richiamata pronuncia del dicembre 2020, in cui l'obbligo di previo stordimento reversibile viene dichiarato legittimo, sebbene, per la Corte, esso configuri una limitazione della libertà religiosa di ebrei e musulmani. A sostanziare la legittimità della misura adottata dalle Fiandre è la accertata proporzionalità della limitazione inflitta alla libertà religiosa¹⁸, una verifica che la Corte UE sottolinea essere di sua competenza. Se è vero, infatti, che le differenze tra Paesi nella attuazione della normativa europea sorreggono la deroga, le stesse difformità - scrive la Corte - richiedono di accertare che lo Stato abbia correttamente bilanciato il benessere dell'animale e le esigenze religiose¹⁹. Più precisamente è

¹⁶ Cfr. R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in A. G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione.*, cit., pp. 273-296, pp. 275 e ss.

¹⁷ Si veda in questo Volume il contributo della Prof. M. LOTTINI, *La Corte di giustizia e le macellazioni rituali: schemi collaudati e nuove prospettive*.

¹⁸ Per i giudici di Lussemburgo il legislatore belga ha correttamente bilanciato esigenze religiose e benessere dell'animale, esso infatti «disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e che non provochi la morte dell'animale, rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 10 della Carta, in quanto, [...] l'ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell'atto rituale» (par.61).

¹⁹ Per approfondimenti sul punto si rinvia in questo Volume al contributo della Prof.

necessario verificare se le misure nazionali di limitazione della libertà religiosa siano giustificate e proporzionate ex art. 9 comma 2 della CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU, che i giudici di Lussemburgo richiamano. Un tale bilanciamento è del resto richiesto anche dall'art. 13 TFUE per cui «gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo [...] i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale» (par.77).

In altre parole, sia per il legislatore europeo che per la Corte di giustizia la limitazione della libertà religiosa dovrà essere contenuta nei limiti strettamente necessari a soddisfare le esigenze di tutela dell'animale o meglio la sensibilità in materia delle società nazionali, al momento della valutazione²⁰. Una sensibilità ancora molto diversificata e che viene spesso valutata guardando alla persona come consumatore, e nell'ottica degli interessi del mercato.

4. Il peso degli interessi commerciali. Il mercato kosher ed halāl.

L'attenzione degli ordinamenti europei per la sofferenza dell'animale macellato si è da sempre affiancata, oltre che alle esigenze religiose, a considerazioni di carattere commerciale inerenti in particolare la crescita del mercato delle carni (non solo europeo) e la libera circolazione delle merci nello spazio europeo. Obbiettivi che risentono dell'attenzione dei consumatori per i processi di produzione sotto diversi profili, quali il contrasto al lavoro minorile e allo sfruttamento dei lavoratori, la sostenibilità ambientale, l'equità e la solidarietà con i Paesi produttori e, non ultima, la sensibilità del consumatore verso la sofferenza animale. Quest'ultima può indubbiamente spingere i legislatori nazionali a ridurre gli spazi di deroga al previo stordimento anche in via indiretta, escludendo ad esempio le carni macellate ritualmente dal marchio Bio, come avvenuto in Francia²¹. Nella stessa Francia si è altresì rilevato che non di rado le carni

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

²⁰ Sulla possibilità di configurare un diritto dell'animale a non soffrire si veda in questo Volume il contributo del Prof. G. SPOTO, *Benessere e tutela dell'animale: da "oggetto di protezione" a "soggetto" di diritti?*

²¹ L'esclusione delle carni *kosher ed halāl* dal marchio AB che indica la produzione biologica è stata riconosciuta legittima nella pronuncia della Corte di giustizia UE

macellate ritualmente sono esuberanti rispetto alle richieste del mercato *kosher* ed *halāl*, esse vengono così riversate su quello comune senza alcuna particolare dicitura. Per proteggere il consumatore si è di recente proposta la tracciabilità delle carni rituali, attraverso la introduzione di un marchio che indichi la provenienza da *abbattimento derogatorio*²².

L'attenzione dei mercati è rivolta in egual modo ai consumatori che richiedono carni macellate nel rispetto delle regole religiose, un interesse che può spingere a conservare la deroga in favore delle macellazioni rituali, e comunque a garantire il libero accesso al mercato interno per le carni rituali prodotte all'estero. Va rilevato in proposito che tutti i Paesi dell'Unione che prevedono l'obbligo dello stordimento ordinario o reversibile consentono l'ingresso delle carni *kosher* ed *halāl* prodotte all'estero. Ciò può essere poco conveniente sia per i consumatori, esposti a maggior costi, sia per i produttori interni di carni, costretti a cedere quote di un fiorente mercato oppure ad attivare *escamotage* quali far macellare all'estero i propri animali, con una perdita quantomeno di livelli di occupazione interna. Va infatti rilevato come i prodotti *kosher* ed *halāl* (non solo animali) rappresentano un mercato stimato in milioni di dollari, sia interno all'Europa che estero. Asia e Paesi del Golfo persico sono tra i mercati emergenti più appetibili, tanto che negli USA si parla da anni di *marketing halāl* o *Islamic Marketing*, rispetto al quale si sono sostituiti i pilastri tradizionali, vale a dire le 4 P di Kohler, *product, price, place e promotion*, in 4F: *faith, food, finance e fashion*²³. Quanto all'Europa i mercati più fiorenti sono quello quelli di Francia, Federazione Russa e Regno Unito, ma il bacino di consumatori è in aumento ovunque, si stima che nel 2050 i musulmani presenti sul continente europeo saranno il 20% della popolazione. Si deve inoltre considerare l'interesse crescente per il turismo *halāl* che coinvolge già da tempo la ristorazione rituale, entrata nelle più famose guide turistiche come quella Michelin²⁴.

(Grande sezione), 26 febbraio 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA) contro Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation e a.* Causa C-497/17, EU:C:2019:137.

²² Cfr. *Proposition de loi pour un élevage éthique, socialement juste et soucieux du bien-être animal*, Sénat, no 254, 21 janv. 2020; *Proposition de loi tendant à ce que l'abattage des animaux de boucherie bénéficie d'une meilleure traçabilité*, Ass. nationale, n° 1635, 6 févr. 2019.

²³ In argomento cfr. C. NESTOROVIC, *Marketing Islamico*, Milano, 2010; M. GRADOLI, M.D.C. DE LA ORDEN DE LA CRUZ, P. SÁNCHEZ GONZÁLES, *Vie d'inclusione dei musulmani in Europa: marketing halāl e banca islamica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.satoechiese.it), 2016, n. 24.

²⁴ Sul rapporto tra religione e mercato alimentare cfr. A. FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino 2015, in particolare pp. 40-54, 99-109.

L'interesse generato da questo enorme mercato in espansione si traduce nella corsa delle più importanti filiere dell'agroalimentare ad ottenere le certificazioni *kosher ed halāl* per i propri prodotti. Certificazioni che garantiscono il rispetto delle regole religiose nell'intera catena produttiva, e che solitamente sono rilasciate per l'estero da Agenzie statali e per i mercati interni da Organismi accreditati da autorità religiose²⁵. Restando in Italia, ad esempio, tra le agenzie private di certificazione islamica la più autorevole è *Halal Italia*, che fa capo alla Comunità religiosa islamica di Italia (Coreis)²⁶, mentre per l'agroalimentare *kosher* il marchio di certificazione è *K.it, kasherut Italia*, rilasciato dall'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (UCEI). L'interesse alle certificazioni religiose dei prodotti italiani ha visto peraltro il ruolo attivo dei Governi, nel 2010 l'UCEI ed il Ministero dello sviluppo hanno promosso le certificazioni agroalimentare per le merci italiane di elevata qualità ed originalità, prodotte nell'osservanza delle regole ebraiche. Nel 2012, ancora il Ministero dello sviluppo ha lanciato l'iniziativa 'Promozione delle certificazioni agro-alimentari del *Made in Italy*'. Un progetto pilota volto a sensibilizzare alle certificazioni *kosher ed halāl*, le imprese italiane, le quali hanno risposto in modo più che positivo. Vantano attualmente il marchio *halāl* importanti brand della carne come Amadori, Fileni, Lanza, Levoni, accanto ad altri minori.

5. Considerazione conclusive

Il quadro descritto ci porta a concludere che l'attenzione crescente per la sofferenza dell'animale non risulta al momento in grado di scalfire la deroga all'obbligo di stordimento nella maggior parte dei Paesi europei, e per conseguenza la previsione della stessa deroga nel diritto dell'Unione. In altre parole, l'attenzione crescente per il benessere dell'animale, le esigenze rituali religiose rinforzate dai flussi migratori islamici, ed infine

²⁵ Per un primo esame cfr. F. LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione*, cit., pp. 143-154; E. TOSELLI, *Le diversità convergenti. Guida alle certificazioni alimentari kosher, halāl e di produzione biologica*, Milano, 2015.

²⁶ In argomento cfr. R. BOTTONI, *The Italian Experience with Halal Certification: the Case of Halal Italian*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), 2020, n. 26; M. K. RHAZZALI, *Vicissitudini dell'halāl e i musulmani d'Italia tra istituzioni e mercato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2019, pp. 176-190.

gli interessi commerciali connessi alle carni *kosher* ed *halāl* si combinano in modo da confermare, il rapporto di sussidiarietà tra diritto comunitario e diritti nazionali come definito dal 1974 e consolidato nel 2009.

Una particolare attenzione, ad ulteriore conferma di quanto detto, merita l'esempio francese. La Francia ha fatto spesso da apripista per normative sensibilmente restrittive di pratiche ed usi religiosi, come già detto essa ha escluso da ogni pubblico servizio la simbologia religiosa in nome della *laïcité* e rinforza di anno in anno le proprie politiche culturali di educazione (o per meglio dire di indottrinamento) ai valori della laicità e della Repubblica²⁷. A tale azione di assimilazione neutralizzante delle minoranze resta però estranea la normativa sulla macellazione rituale. La Francia non ha mai messo seriamente in dubbio la deroga allo stordimento per i riti religiosi; sebbene secondo i sondaggi di associazioni animaliste oltre il 74% della popolazione disapprovi la macellazione rituale e malgrado si rincorrono petizioni per il suo superamento normativo, al momento si è giunti solo ad escludere la certificazione 'bio' delle carni macellate ritualmente. Sul piano dell'iniziativa parlamentare le più recenti proposte affiancano alla (debole) richiesta di uno stordimento reversibile l'introduzione (più probabile) di una tutela della scelta del consumatore, attraverso la tracciabilità delle carni rituali sui mercati, specialmente quando sono utilizzate in prodotti non certificati religiosamente, proposta già richiamata²⁸. Soprattutto, nell'Azione di governo per la tutela del benessere dell'animale, presentata dal Ministero dell'Agricoltura nel gennaio 2020, non vi è menzione alcuna di una attenuazione della deroga²⁹.

Un'ultima considerazione ci è infine offerta dall'Italia. Sul nostro territorio sono autorizzate alla macellazione rituale oltre 160 strutture islamiche e 18 ebraiche (dati aprile 2019). Queste ultime godono della tutela rinforzata derivante dall'art. 4.2 della legge n. 101 del 1989, per cui la «macellazione eseguita secondo il rito ebraico continua ad essere regolata dal decreto ministeriale 11 giugno 1980 [...] in conformità

²⁷ Si veda da ultimo la LOI n° 2021-1109, 24 août 2021 *confortant le respect des principes de la République*; per un primo esame A. TIRA, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul "rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* Rivista telematica (www.statoechurch.it), 2021, n. 16.l

²⁸ Vedi nota 22.

²⁹ Cfr. I documenti *La Stratégie de la France pour le bien-être des animaux 2016 – 2020* ed il *Plan gouvernemental pour la protection et l'amélioration du bien-être animal* (entrambi in www.agriculture.gouv.fr) ; in dottrina cfr A. FORNEROD, *L'encadrement de l'abattage rituel en droit français : une irréductible exception ?* in *Revue du droit des religions* [En ligne], 2021, 12.

alla legge e alla tradizione ebraiche». Tale norma, attuativa dell'Intesa ex art. 8 comma 3 della Cost., sottoscritta con UCEI, disegna lo *status* giuridico delle Comunità ebraiche italiane. Eventuali normative europee con essa contrastanti, quali ad esempio una soppressione della deroga a livello comunitario, dovrebbero quindi essere valutate ai sensi dell'art. 17 TFUE, con cui l'Unione si è impegnata a non pregiudicare lo *status* delle organizzazioni religiose come risultante dagli ordinamenti interni, ed in particolare le modalità, in tal caso pattizia e cooperativa, con cui i Paesi si rapportano alle organizzazioni religiose³⁰. Si configura in tal modo una tutela rinforzata delle macellazioni rituali anche sul piano dell'ordinamento europeo, estensibile alle Comunità ebraiche ed islamiche che godano di regimi speciali in altri Paesi europei, come ad esempio la Spagna, la quale ha previsto le macellazioni rituali negli Accordi stipulati sia con la Federazione delle comunità israelite che con la Commissione islamica.

³⁰ In argomento cfr. A. LICASTRO, *Unione europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Milano, 2014; S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2015 n. 18; D. DURISOTTO, *Unione europea, chiese e organizzazioni filosofiche non confessionali (art. 17 TFUE)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2016 n. 23.

Giulia Ferraro

*Il bilanciamento di interessi e la tutela della libertà religiosa:
nuove prospettive per l'art. 13 TFUE?*

ABSTRACT. La sentenza della Corte di Giustizia resa nel caso *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* affronta il tema del bilanciamento di interessi fra libertà religiosa e rispetto del benessere degli animali interpretando estensivamente l'art. 13 TFUE ed optando per la legittimità di una normativa interna maggiormente a tutela degli animali a discapito della libertà religiosa nella sua manifestazione esterna con riferimento alla macellazione rituale.

In una recente sentenza del Tribunale, sezione lavoro, di Norwich (UK) il veganismo etico viene elevato a religione ed, in quanto tale, il soggetto che assume osservare questo culto deve essere tutelato dall'ordinamento. Partendo da questa sentenza e mettendola a confronto con quella emessa nel caso succitato si pone un interrogativo: se il veganismo etico venisse riconosciuto come religione potrebbe rafforzare la portata dell'art. 13 TFUE ed emanciparlo dalle deroghe ivi contenute quantomeno con riferimento ai riti religiosi ed alle tradizioni culturali? Il presente contributo ha lo scopo di analizzare questo aspetto della questione.

The decision of the Court of Justice in the Centraal Israëlitisch Consistorie van België judgment addresses the issue of the balance of interests between the freedom of religion and the respect of animal welfare. It provided a broad interpretation of article 13 TFEU and stated for the legitimacy of a law better focused on the animal welfare at the expense of the freedom of religion in its external expression with regard to the ritual slaughter.

In a recent judgment the Employment Tribunal of Norwich (UK) stated that ethical veganism is capable of being a philosophical belief protected by the law. Starting from this judgment and comparing it with the abovementioned case the question arises: if ethical veganism is a religion could this statement improve article 13 TFEU and empower it from its exemptions at least with respect to religious rites and cultural traditions? The purpose of this contribution is to analyse the issue.

Parole chiave: benessere animale; macellazione rituale; libertà di espressione; religione; articolo 13 TFUE; bilanciamento di interessi.

Key words: animal welfare; ritual slaughter; freedom of expression; religion; article 13 TFEU; balance of interests.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. *Mr J Casamitjana Costa v. The League Against Cruel Sports* – 3. Le limitazioni alla libertà religiosa e di espressione – 4. Conclusioni.

1. Premessa

La sentenza emessa dalla Corte di Giustizia nel caso *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*¹ permette di approfondire il delicato rapporto fra la libertà religiosa, segnatamente nella sua manifestazione esterna, e il benessere degli animali.

La Corte ha stabilito che la legge belga che prevede il previo stordimento degli animali coinvolti nella macellazione rituale non sia limitativa della libertà religiosa che, al contrario, richiede come espressione esterna del proprio culto l'uccisione senza stordimento, poiché detta normativa consente di garantire un giusto equilibrio tra l'importanza connessa al benessere degli animali (come previsto nell'articolo 13 TFUE) e la libertà di manifestare la religione islamica ed ebraica.

La positivizzazione dell'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ha il pregio di aver introdotto formalmente il benessere degli animali al centro della politica europea, ma le deroghe in esso contenute ne hanno manifestato alcune criticità in sede applicativa. Come noto, per l'appunto, viene in esso sancito che, nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione in determinati settori indicati dalla norma², l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale. Ciò significa che qualora emerga un interesse dello Stato membro nei confronti di una delle materie elencate, questo debba prevalere sul benessere degli animali.

Si evidenzia come, almeno in parte, strida un sistema così composto in cui ancorché gli animali siano riconosciuti esseri senzienti, quindi in grado di percepire sentimenti ed emozioni, nondimeno possono essere riclassificati o meno tutelati al ricorrere di quelle esigenze superiori indicate di volta in volta dagli Stati con una disciplina tendenzialmente meno di favore per gli stessi; ed è all'interno di questo articolato sistema

¹ Sentenza del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e altri, C 336/19, EU:C:2020:1031.

² I settori elencati sono: agricoltura, pesca, trasporti, mercato interno, ricerca e sviluppo tecnologico e spazio.

che si pone anche la tutela della libertà religiosa e delle sue manifestazioni esterne, come quella della macellazione rituale.

La Corte di Giustizia, tuttavia, seguendo un filone interpretativo ormai costante, ha teso ad interpretare estensivamente la portata dell'art. 13 TFUE in favore del benessere degli animali anche in settori coperti dalle deroghe ivi contenute. In particolare, ha sostenuto che la limitazione della libertà religiosa entro certi limiti, con riferimento alla macellazione rituale *halal* e *kosher*, non osta ad una normativa interna di maggior tutela del benessere degli animali.

Un'interpretazione siffatta, d'altronde, sembra coerente con la *ratio* che ha portato alla redazione dell'art. 13 TFUE e che ne risulterebbe altrimenti svuotato del suo contenuto che, ancorché di mero principio, nella giurisprudenza della Corte ha acquisito un significato crescente diventando parametro e misura di un diritto e partecipando al giudizio di valore in sede di bilanciamento. Non può trascurarsi, infatti, che è stata l'emanazione delle cinque libertà fondamentali degli animali³ ad ispirare la direttiva sullo stordimento degli animali prima della macellazione 74/577/CEE prima e l'art. 13 TFUE poi ed è il benessere animale al centro di interpretazioni estensive anche delle corti interne in tema di maltrattamento negli allevamenti intensivi o per scopi scientifici.

La Cassazione è, difatti, intervenuta spesso sul punto partendo dalla disposizione di cui all'art. 19 *ter* disp. di coord. e transitorie per il codice penale⁴ che prevede la non applicazione dei delitti contro il sentimento per gli animali di cui agli artt. 544 *bis* e ss c.p. a determinati casi previsti dalle leggi speciali o alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalle Regioni, ricalcando così le deroghe di cui all'art. 13 TFUE, al fine di interpretare estensivamente la normativa di settore.

Così, nel famoso caso della mucca Doris⁵, la Cassazione ha stabilito che l'art. 19 *ter* disp. di coord. e trans. c.p. deve essere ridimensionato ai soli

³ *Brambell Report*, 1965, Le cinque libertà: 1. Libertà dalla fame, dalla sete e dalla cattiva nutrizione; 2. Libertà di avere un riparo adeguato; 3. Libertà dal dolore, dalle ferite e dalle malattie; 4. Libertà di manifestare le proprie caratteristiche comportamentali specifiche; 5. Libertà dalla paura e dal disagio.

⁴ Art. 19 *ter* Disp. di coord. e transitorie c.p. «Le disposizioni del titolo IX bis del libro II del codice penale non si applicano ai casi previsti dalle leggi speciali in materia di caccia, di pesca, di allevamento, di trasporto, di macellazione degli animali, di sperimentazione scientifica sugli stessi, di attività circense, di giardini zoologici, nonché dalle altre leggi speciali in materia di animali. Le disposizioni del titolo IX bis del libro II del codice penale non si applicano altresì alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla Regione competente».

⁵ Cass., Sez. III, sent. 24 giugno 2015, n. 38789.

casi in cui la normativa di settore sia stata pienamente rispettata dovendo prevalere il benessere dell'animale ancorché destinato alla macellazione. Ciò in quanto se il bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice (art. 544 *ter* c.p.) è il «sentimento umano di pietà e compassione per la sofferenza degli animali» pare indubitabile che la sottoposizione di un animale, anche se destinato a morire, ad inutili ed ingiustificate sevizie ingenera nell'uomo sentimenti di pietà e compassione.

La giurisprudenza di legittimità più recentemente è andata ancora oltre ravvisando una condotta criminosa non solo in «quei comportamenti che offendono il comune sentimento di pietà e mitezza per la loro manifesta crudeltà, ma anche quelle condotte che incidono sulla sensibilità psicofisica dell'animale procurandogli dolore e afflizione [...] a prescindere dal fatto che questa situazione ingeneri (o meno) nell'uomo moti 'ribelli' o 'compassionevoli'⁶» ampliando la tutela apprestata dall'ordinamento agli animali e privilegiando una lettura orientata unicamente al benessere psicofisico dell'animale in quanto tale.

Non sorprende, quindi, l'evoluzione interpretativa offerta dalla Corte di Giustizia a maggiore tutela di un interesse ormai cogente per la collettività e nella società quantomeno della maggior parte degli Stati membri⁷.

2. Mr J Casamitjana Costa v. The League Against Cruel Sports

La sentenza della Corte di Giustizia summenzionata illustra come, e quali condizioni, bilanciare i due interessi contrapposti della libertà religiosa e del benessere degli animali: ma se il benessere degli animali divenisse il fondamento di una nuova religione e si ponesse in contrasto con differenti rituali o tradizioni culturali?

Una recente decisione resa dal Tribunale, sezione lavoro, di Norwich in Inghilterra⁸ ci consente di esaminare questo aspetto. Il ricorrente, Jordi Casamitjana, attivista e zoologo vegano ha convenuto in giudizio il suo ex datore di lavoro, la League Against Cruel Sports, organizzazione benefica

⁶ Cass., Sez. III, sent. 14 dicembre 2018, n. 17691.

⁷ Si pensi alla recente modifica del codice civile spagnolo il cui nuovo articolo 333 *bis* sancisce che «Gli animali sono esseri viventi e senzienti. Potrà essere loro applicato il regime giuridico dei beni e delle cose compatibilmente con la loro natura o con le disposizioni destinate alla loro tutela».

⁸ *Employment Tribunals, Preliminary Hearing Judgment, Case Number 3331129/2018*.

per il benessere degli animali che realizza campagne principalmente contro la caccia, per licenziamento discriminatorio. Il ricorrente, infatti, aveva scoperto che il fondo pensionistico impiegato dall'organizzazione investiva in aziende che finanziano la sperimentazione sugli animali e fu licenziato dopo aver condiviso questa informazione con i colleghi e chiesto, senza successo, di dirottare il denaro su altri fondi coerenti con lo scopo sociale.

Il Tribunale del lavoro, accogliendo il ricorso, qualificava il veganismo etico (distinguendolo dalla semplice scelta alimentare) come credo filosofico, dopo un rigoroso accertamento fondato su diverse fonti di prova tra cui quella di essere una corrente degna di rispetto in una società democratica, non incompatibile con la dignità umana e non in conflitto con i diritti fondamentali degli altri e, come tale, degno di protezione ai sensi dell'*Equality Act* britannico contro le discriminazioni sul luogo di lavoro che si riflette, a sua volta, nella più ampia previsione di cui all'art. 9 della CEDU e, ovviamente, nell'art. 10 TFUE con riferimento alla libertà religiosa.

Perché una corrente di pensiero possa assurgere a credo filosofico o religione ed essere tutelata come tale dalla legge deve possedere cinque requisiti: deve essere sostenuto fermamente; deve corrispondere a un credo e non a un'opinione né a un punto di vista basato sulle informazioni disponibili al momento; deve avere la capacità di influenzare fortemente ed in modo sostanziale le abitudini di vita dell'uomo; deve raggiungere un certo grado di cogenza, serietà, coesione ed importanza e deve essere degna di rispetto in una società democratica, non incompatibile con la dignità umana e non in conflitto con i diritti fondamentali degli altri.

Riconosciuto il possesso di tutti i requisiti indicati al veganismo etico, il Tribunale ha poi accolto la nozione della *Vegan Society*, la più antica organizzazione vegana al mondo fondata in Inghilterra nel 1944, sul veganismo che sarebbe «Una filosofia e un modo di vivere che esclude, ai limiti del possibile e praticabile, ogni forma di sfruttamento e crudeltà verso gli animali, per scopo alimentare, per il vestiario, o per qualunque altro scopo; per estensione, promuove lo sviluppo e l'uso di alternative che non prevedono l'utilizzo di animali. In termini di dieta denota la pratica di astenersi dal consumare prodotti derivati, completamente o parzialmente, da animali»⁹. Il veganismo contemporaneo, poi, si propone anche come possibile soluzione ad altre problematiche di natura morale, ambientale, sociale, economica e sanitaria.

Partendo da questa definizione, il Giudice ha riconosciuto per la prima volta il rango di religione (o credo) a questa corrente di pensiero

⁹ <https://www.vegansociety.com/go-vegan/definition-veganism>

degni di essere tutelata ai sensi della normativa nazionale e sovranazionale richiamata.

3. Le limitazioni alla libertà religiosa e di espressione

Quanto evidenziato nei paragrafi precedenti consente di porsi un interrogativo: se fra le religioni o, in termini più ampi, correnti filosofiche riconosciute viene ricompreso il veganismo è ancora ammissibile e lecito tutelare alcune tipologie di sfruttamento degli animali come la Corrida o il Palio di Siena? Se le religioni islamica ed ebraica, o meglio i loro rituali *halal* e *kosher*, hanno dovuto cedere il passo ad una lettura convenzionalmente orientata della normativa di settore sulla macellazione degli animali, verosimilmente un discorso analogo potrebbe muoversi anche con riferimento ad altre realtà che, seppure previste anch'esse nelle deroghe contenute nell'art. 13 TFUE, dovrebbero cionondimeno sopperire ad un bilanciamento di interessi con il benessere degli animali.

Quindi, partendo da queste sentenze, se il veganismo, corrente filosofica per eccellenza contro lo sfruttamento e il maltrattamento degli animali, venisse elevato a rango di religione, come accertato dal Tribunale inglese, questo riconoscimento potrebbe rafforzare la portata dell'art. 13 TFUE per emanciparlo dalle deroghe ivi contenute e diventare parametro per imporre agli Stati membri una riforma di alcuni settori dell'ordinamento o l'abolizione di alcune tradizioni locali?

Vediamo in quali termini si porrebbe la questione innanzitutto in un bilanciamento fra due professioni religiose antitetiche come, per esempio, quella islamica e il veganismo. La seconda, sarebbe sicuramente offesa dai riti della prima e potrebbe richiedere l'intervento dello Stato per limitarne le modalità espressive.

In uno stato laico, l'ordinamento si pone in modo equidistante dalle religioni che vengono professate nel suo territorio, tuttavia queste possono comunque incontrare delle limitazioni imposte dalla legge. In Italia un primo limite è sancito nell'ultima parte dell'art. 19 Cost. per cui «Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma [...] purché non si tratti di riti contrari al buon costume». Il II comma dell'art. 9 CEDU dispone che «La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una

società democratica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui.» mentre il II comma dell'art. 10 CEDU che tutela la libertà di espressione stabilisce che «L'esercizio di queste libertà [...] può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.».

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha elaborato alcune condizioni al ricorrere delle quali è possibile per uno Stato applicare delle limitazioni alla libertà di espressione anche quando inerisce alle modalità di manifestazione di una religione. Queste condizioni sono: 1. che la restrizione richiesta sia prevista dalla legge; 2. che la restrizione persegua un fine legittimo ovvero rientri fra i casi di cui al II comma dell'art. 10 CEDU; 3. che la restrizione sia percepita come necessaria in una società democratica basata su un *pressing social need* – un bisogno sociale imperioso – ovvero che nella società emerga l'esigenza di tutelare un determinato bene o valore¹⁰.

Al ricorrere di queste tre condizioni, lo Stato può imporre delle limitazioni a dottrine ostili le cui forme e contenuti possano mettere a rischio lo spirito di tolleranza di una società democratica o ledere diritti e libertà altrui.

Questo accertamento, peraltro, richiama a ben vedere il principio di ordine pubblico che rappresenta un limite alle libertà costituzionalmente garantite e in particolare alla libertà religiosa.

Si fa riferimento all'ordine pubblico ideale (per distinguerlo da quello materiale che è l'insieme dei compiti di sicurezza e polizia spettanti allo Stato-persona) riferito «al sistema coerente ed unitario di valori e principi che si assume riferibile allo Stato-ordinamento, ovvero a quel corpo unitario di valori, principi e diritti inviolabili sui quali si basa l'ordinamento giuridico e che coincide con il nucleo di concezioni fondamentali che, riconosciute come fondanti la comunità, risultano irrinunciabili per la stessa¹¹».

¹⁰ M. OROFINO, *La tutela del sentimento religioso altrui come limite alla libertà di espressione nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista AIC*, 2016, pp. 11-13.

¹¹ L. BRUNETTI, *Libertà religiosa e ordine pubblico: gli artt. 8 e 19 Cost. come norma generale inclusiva ed esclusiva*, 2018, p. 6.

È verosimile, perciò, ritenere che quantomeno alcune manifestazioni esterne possano essere censurate poiché ritenute offensive o contrarie al sentire comune della maggior parte della comunità oppure perché apertamente in contrasto con una dottrina dai valori opposti. Se restrizioni possono essere applicate nei confronti di rituali religiosi, certamente possono influenzare anche alcune tradizioni storiche o culturali come il Palio di Siena o la Corrida che, nel sentimento comune, oltre che nei confronti del veganismo etico, possono essere sacrificate a beneficio del benessere degli animali ivi coinvolti.

D'altronde «la dimensione reale dei valori costituzionali si manifesta tipicamente nella forma degli interessi, il concetto di interesse indica sia situazioni giuridiche attive normalmente coincidenti con i diritti soggettivi fondamentali, sia taluni beni collettivi ovvero talune esigenze obiettive [...] Ancorché l'ordine pubblico non sia quindi un diritto costituzionale non vi può essere alcun dubbio che in quanto interesse costituzionale esso sia oggetto di un possibile bilanciamento con i diritti costituzionali¹²».

Una lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata, quindi, può condurre alla limitazione della portata delle deroghe contenute nell'art. 13 TFUE soprattutto con riferimento alle tradizioni culturali e religiose che si pongano in contrasto con il benessere animale sia in quanto necessaria a garantire l'ordine pubblico c.d. ideale, sia per garantire il bilanciamento fra correnti di pensiero opposte e scongiurare un pregiudizio per la società democratica.

4. Conclusioni

La questione posta nei termini anzidetti, seppure ispirata ad un caso isolato di un tribunale di un Paese ormai extra UE¹³, consente di pervenire ad alcune riflessioni: se l'Unione Europea riconoscesse il veganismo etico come religione potrebbe condurre ad una nuova lettura dell'art. 13 TFUE? Accanto all'interpretazione estensiva operata finora dalla giurisprudenza, si giungerebbe ad uno sconvolgimento del suo contenuto o all'elisione di alcune deroghe ivi racchiuse perché ritenute non più ammissibili nella società odierna?

Non sembra peregrina l'ipotesi di un progressivo abbandono delle

¹² Ivi, pp. 13-14.

¹³ Si rammenta, infatti, che il Regno Unito è uscito dall'UE nel 2020.

limitazioni consentite al benessere degli animali e quindi il superamento quantomeno di quelle eccezioni che riguardano i riti religiosi e le tradizioni culturali che sono maggiormente influenzate dal mutamento dei costumi sociali.

Se cambiano le esigenze della società, lo Stato deve intervenire per rispondere a un bisogno emergente di tutela di valori nuovi o di nuove considerazioni di essi. Così il benessere degli animali, che nasce come enunciazione di un principio generale teso ad influenzare le scelte operative del legislatore, diviene gradualmente un parametro di legalità con riferimento ad alcune condotte di sfruttamento degli animali. Da interesse generale riconosciuto dall'Unione a contrappeso, in sede di bilanciamento, di diverse e contrapposte esigenze di tutela di differenti modi di esercizio delle libertà fondamentali. Questo conformemente, peraltro, a quanto disposto dall'art. 52, I comma della CEDU che sancisce che «eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

Il rinnovato interesse manifestato dalla giurisprudenza e dal legislatore nei confronti della questione del benessere degli animali in quanto esseri senzienti sta conducendo a profonde modifiche degli ordinamenti nazionali e dei rapporti persona-animale. Questo cambiamento, unificato dalle pronunce della Corte di Giustizia tramite la rilettura dell'art. 13 TFUE, ha avuto e avrà dei riflessi negli Stati membri che attualmente già tendono verso una disciplina più sensibile e garantista del benessere degli animali rendendo verosimile un progressivo abbandono di determinate tradizioni ormai ampiamente superate e considerate desuete dalla società.

Giorgio Gallo

Nota a Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 3 novembre 2021, n. 7366

ABSTRACT. Nella sentenza in commento il Consiglio di Stato ha affrontato una questione relativa alla gestione da parte della Provincia di Trento di un orso bruno che si era reso protagonista del ferimento di un residente di una città trentina. I giudici del Consiglio di Stato hanno annullato l'ordinanza che ha disposto la cattivazione permanente dell'orso M57 poiché adottata sulla scorta di un precario quadro istruttorio oltre che in assenza della valutazione sulla scelta più adeguata a tutela tanto dell'animale quanto della collettività.

In the sentence in question, the Council of State addressed an issue relating to the management by the Province of Trento of a bear that had become the protagonist of the wounding of a resident of a Trentino city. The judges of the Council have annulled the order which ordered the permanent capture of the M57 bear as it was adopted on the basis of a precarious preliminary framework as well as in the absence of the assessment on the most appropriate choice for the protection of both the animal and the community.

Parole chiave: Orso bruno – Protezione di specie protette – ordinanza contingibile e urgente – cattivazione permanente.

Key words: Brown bear - Protection of wild species - Contingent and urgent ordinance - Permanent captivity.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il fatto – 3. Il diritto – 3.1 Quadro normativo nazionale e internazionale – 3.2 Il Piano d'Azione interregionale per la conservazione dell'Orso bruno nelle Alpi centro-orientali (il PACOBACE) – 4. La sentenza TRGA Trento n. 55/2021 – 5. La sentenza CdS n. 7366/2021 – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Nel caso in esame il Consiglio di Stato si è pronunciato sul ricorso avverso la sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (di seguito TRGA) n. 55/2021 proposto da Ente Nazionale Protezione Animali (di seguito ENPA) e da Organizzazione Internazionale Protezione Animali (di seguito OIPA) in merito alla legittimità delle misure adottate dal Presidente della Provincia autonoma di Trento (di seguito il Presidente) nei confronti dell'orso denominato M57.

In particolare, con l'appello principale, le appellanti deducevano, sotto diversi profili, il difetto di motivazione e di istruttoria da cui sarebbe stato viziato il provvedimento adottato dal Presidente, mancando, a detta delle appellanti, i presupposti per la cattura e la captivazione permanente di M57.

D'altro lato, con appello incidentale, la Provincia autonoma di Trento (di seguito la Provincia) ha lamentato l'erroneità della sentenza impugnata, ritenendo che l'esercizio del potere attribuito dall'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972 supponeva il duplice presupposto dell'aggressione da parte dell'orso senza essere provocato nonché il suo successivo non allontanamento dall'area dell'aggressione.

2. *Il fatto*

In data 23 agosto 2020, alle ore 8.45, è stato pubblicato sul sito ufficiale della Provincia il comunicato stampa n. 1897 con il quale si informava che «Un esemplare di giovane orso, con ogni probabilità M57, si è reso protagonista nella serata di ieri di un attacco ad un uomo ad Andalo, nei pressi del laghetto alle porte del paese, meta delle passeggiate di tanti villeggianti e residenti. Attorno alle 22.30 l'orso, un esemplare di 121 chili e circa due anni e mezzo di età, ha aggredito la persona, che stava facendo una breve escursione, buttandola a terra e provocandole diverse ferite. Il presidente della Provincia ne ha quindi disposto la cattura in virtù dei poteri contingibili e urgenti che gli appartengono. La cattura è

stata eseguita dal personale del Corpo forestale della Provincia, coadiuvato anche dai Vigili del fuoco e dai Carabinieri di Andalo, che nel corso della notte ha individuato l'esemplare, mentre si alimentava in alcuni cassonetti, incurante delle luci e della presenza di persone, sempre all'ingresso del paese di Andalo, in direzione Fai, e ha provveduto a narcotizzarlo. L'orso è stato quindi trasportato al Casteller»¹.

Con il ricorso n. 152/2020, l'ENPA e l'OIPA riferivano che la Provincia non aveva chiarito né nel predetto comunicato né nell'ordinanza contingibile e urgente² con quali modalità e in base a quale provvedimento fosse stata disposta la cattura per cattivazione permanente di M57.

Pertanto, le ricorrenti presentavano un'istanza di accesso civico alla Provincia e all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito ISPRA).

In particolare, alla Provincia veniva richiesta tutta la documentazione relativa alla detenzione di M57, compresi il provvedimento con cui ne veniva disposta la cattura e la relazione tecnica redatta dal Servizio foreste e fauna della stessa Provincia³.

In virtù del suddetto comunicato, dal quale emergeva che la cattura dell'orso era stata disposta solo dopo poche ore dall'aggressione e con un provvedimento neppure individuato, le ricorrenti ritenevano che non si fosse svolta un'adeguata istruttoria utile a stabilire quale fosse la misura più idonea da applicare tra quelle previste dal Piano d'Azione interregionale per la conservazione dell'Orso bruno nelle Alpi centro-orientali (di seguito il PACOBACE); inoltre, le stesse ricorrenti dubitavano che fosse stato acquisito il parere dell'ISPRA nonostante fosse stata adottata una decisione dagli effetti irreparabili come, per l'appunto, la cattura per cattivazione permanente dell'orso M57.

Infine, la parte ricorrente riferiva di aver acquisito la relazione del Raggruppamento Carabinieri Cites⁴ ove si leggeva che lo stato di detenzione dell'animale provocava forti sofferenza e situazioni di stress

¹ <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Catturato-nella-notte-orso-a-Andalo-dopo-l-aggressione-ad-un-carabiniere>

² Prot. n. 521734 del 27 agosto 2020, con cui il Presidente aveva ordinato la cattura di tutti gli esemplari di orso bruno dei quali fosse stata accertata la presenza nell'ambito di alcuni centri abitati «per la traslocazione e la cattivazione permanente presso il recinto di Casteller».

³ Relazione del 27 agosto 2020

⁴ Prot. n. 3449 del 21 settembre 2020, redatta a seguito del sopralluogo eseguito presso la struttura di detenzione degli orsi denominata Casteller, unitamente al responsabile dell'ufficio coordinamento fauna selvatica dell'ISPRA.

allo stesso⁵.

Sulla base di tali presupposti, la parte ricorrente chiedeva l'annullamento del provvedimento di captivazione.

Con il ricorso n. 153/2020, anche la Lega Antivisezionista Lombarda e l'associazione Salviamo Gli Orsi della Luna ricorrevano per l'annullamento del provvedimento del Presidente.

⁵ In particolare, dal documento emergeva che «Sia M49 che M57 saranno costretti per circa quattro mesi (tempi di realizzazione dei lavori di adeguamento) ad una detenzione in spazi per nulla ampi e privi di stimoli ambientali, così come per altro già evidenziato nella precedente relazione (relativamente agli aspetti di compatibilità delle attuali modalità di detenzione con lo stato di benessere dell'individuo, si rileva che la gabbia di preambientamento è apparsa assolutamente priva di qualsivoglia stimolo che faciliti l'insorgenza di comportamenti normali: ricerca del cibo, costruzione di un giaciglio, *rubbing*, marcatura del territorio, come ad esempio oggetti manipolabili, tronchi, fronde, corteccia, erba secca, fogliame, paglia, rocce, ecc. messi a disposizione quali arricchimenti ambientali). I tre individui ospitati nella struttura sono stati sottoposti a sedazione al fine di mitigare gli effetti stressogeni del disturbo causato dai lavori di realizzazione delle predette opere. Non è stato pertanto possibile valutarne compiutamente lo stato di salute ed i moduli comportamentali. Al fine di valutare le modalità di gestione degli individui ospitati nella struttura, relativamente agli aspetti medico-veterinari, è stato richiesto al sanitario incaricato un report. Dalla lettura del documento trasmesso si evince che il sanitario ha monitorato costantemente la salute degli orsi con l'effettuazione di visite periodiche, ritenendo necessario ricorrere alla somministrazione quotidiana di integratore a base di acido gammamminobutirrico, con effetto inibitorio del sistema nervoso centrale, per prevenire e controllare lo stato di stress di M49, causato dalla captivazione e dalle modificate situazioni ambientali, nella fase immediatamente successiva alla ricattura e di ambientamento e sino al rilascio nella zona outdoor. Anche a M57, a far data dal 30 agosto, in previsione della ricattura di M49, viene somministrato per il medesimo motivo lo stesso integratore. Nel report, in corrispondenza del 10 settembre, il medico veterinario incaricato segnala inoltre che nell'arco di 48 ore la situazione ha subito un grave peggioramento. Tutti e tre gli orsi versano in una situazione di stress psico-fisico molto severa, dovuta in primis alla forzata e stretta convivenza dei tre esemplari, contrariamente a quanto permette la base etologica di specie, ed alle ridotte dimensioni degli spazi a disposizione. M49 ha smesso di alimentarsi e scarica tutte le sue energie contro la saracinesca della tana. Reagisce in maniera nervosa alla presenza umana. M57 si alimenta, ma ripete costantemente dei movimenti in maniera ritmata, prodromo di stereotipia. Presenta anche lesione cutanea nell'avambraccio sinistro, dovuto allo sfregamento nell'attività di cui sopra. L'orsa DJ3, a causa della presenza e degli atteggiamenti degli altri due esemplari, spaventata, si è nascosta nel boschetto del recinto esterno, e non torna in tana per alimentarsi. A questo si aggiunge l'imminente inizio dei lavori alle gabbie di tana 2 e tana 3. Vista la delicata situazione si decide di somministrare per la prima volta dalla loro detenzione al Casteller dell'*alprazolam* (ansiolitico) a M49 e M57 per ridurre lo stato di stress, finché si concluderanno i lavori di costruzione. In conclusione, si ritiene che le condizioni di detenzione degli orsi, che dovranno prolungarsi per un periodo di diversi mesi, non garantiscano adeguate condizioni di benessere degli esemplari».

La Provincia si costituiva in giudizio per resistere a entrambi i ricorsi e con memoria del 16 novembre 2020 illustrava diffusamente sia la vicenda occorsa il 22 agosto 2020, sia i precedenti episodi che avevano visto lo stesso M57 come protagonista.

Il TRGA con le ordinanze nn. 51 e 52 del 19 novembre 2020, respingeva le domande cautelari, evidenziando che: A) «[...] non possono essere accolte né la censura incentrata sulla mancata acquisizione preventiva del parere dell'ISPRA (obbligatorio per legge), né quella incentrata sulla carenza assoluta di istruttoria e di motivazione (ciò in quanto, secondo la ricorrente, da un lato, l'adozione di provvedimenti orali è incompatibile con l'obbligo di motivazione; dall'altro, non è ammissibile l'integrazione della motivazione di un atto amministrativo nel corso del giudizio avente ad oggetto la verifica della legittimità dell'atto stesso). Difatti la comprovata, somma urgenza di adottare l'impugnata ordinanza contingibile e urgente - determinata dal pericolo, grave ed imminente, per la salute e l'incolumità pubblica, rappresentato dall'orso in questione - di per sé giustifica sia l'omissione della preventiva acquisizione del parere dell'ISPRA, sia l'adozione del provvedimento stesso in forma orale, sulla base delle risultanze istruttorie telefonicamente comunicate al Presidente della Provincia, e la successiva redazione di un verbale (nella fattispecie la relazione tecnica in data 27 agosto 2020) illustrativo dei fatti, delle risultanze istruttorie e delle motivazioni che giustificano l'adozione del provvedimento (di talché le difese svolte in giudizio dalla Provincia non si configurano come un'inammissibile motivazione postuma della motivazione)»; B) «[...] neppure le censure incentrate sulla violazione del c.d. PACOBACE, nella parte in cui prevede che provvedimenti della specie vadano comunicati all'ISPRA entro i tre giorni successivi, e sull'inidoneità della struttura di Casteller a garantire adeguate condizioni di benessere degli esemplari di orso ivi ospitati in ragione di quanto accertato dai Carabinieri Forestale del Servizio CITES nella relazione di sopralluogo 21 settembre 2020 possono essere accolte, e ciò in quanto sia gli adempimenti successivi alla cattura, sia le condizioni di detenzione degli orsi presso la struttura del Casteller attengono nella sostanza a situazioni inconferenti rispetto ai presupposti di fatto in base ai quali è stata adottata la suddetta ordinanza».

Il Consiglio di Stato con l'ordinanza cautelare n. 329 del 28 gennaio 2021, pur respingendo l'appello proposto avverso la predetta ordinanza cautelare, osservava che i motivi del ricorso in appello - volti a contestare «[...] sia la sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento

impugnato in primo grado, sia il difetto di istruttoria e di motivazione dello stesso in merito alla idoneità della struttura ove risulta attualmente ristretto l'uso denominato M57 [...]» - presentavano «[...] non implausibili elementi di fondatezza».

In particolare, il Consiglio di Stato evidenziava: A) con riguardo alla sussistenza dei presupposti della captivazione dell'orso, che «[...] il provvedimento è stato adottato, peraltro in assenza della necessaria valutazione dell'ISPRA, senza aver raccolto le dichiarazioni del soggetto che risulterebbe aggredito [...] perché all'epoca impedito, mentre dalle dichiarazioni rese dalla signora [...], anch'ella presente sul luogo e al momento del fatto, pure considerate da tale provvedimento, risulterebbe che il [...], diversamente dalla stessa [...] che ha assunto un atteggiamento prudente e privo di elementi di provocazione, potrebbe avere tenuto una condotta non perfettamente sovrapponibile alla ricostruzione fattuale, e alla relativa qualificazione giuridica, poste a fondamento del provvedimento gravato»; B) con riguardo alla relazione prodotta per estratto dalla Provincia, che «[...] contiene valutazioni sulla pericolosità dell'orso M57 che prescindono dall'episodio in questione, in quanto relative a condotte pregresse [...]»; C) con riguardo all'idoneità della struttura del Casteller, che «[...] sembrerebbe da approfondire il rispetto delle condizioni normative di tutela e protezione dell'animale ivi ospitato».

Con sentenza n. 55/2021, pubblicata il 16 aprile 2021, il TRGA di Trento rigettava i ricorsi nn. 152 e 153 del 2020 (riuniti) proposti rispettivamente dall'ENPA e dall'OIPA da un lato (ricorso n. 152/2020) e dalla Lega Antivisezionista Lombarda e dall'associazione Salviamo Gli Orsi della Luna (ricorso n. 153/2020) dall'altro, per l'annullamento dell'ordine impartito dal Presidente ai sensi dell'articolo 52 del d.P.R. n. 670/1972 e dell'articolo 18 della l.r. n. 1/1993, con i quali veniva disposta la cattura per captivazione permanente dell'esemplare di orso M57 presso la struttura denominata Casteller.

Con ricorso in appello, le ricorrenti impugnavano la predetta sentenza del TRGA, deducendo il difetto di motivazione e di istruttoria da cui sarebbe viziato il provvedimento del Presidente. In particolare, le appellanti principali (l'ENPA e l'OIPA) ritenevano che il provvedimento non fosse sostenuto dai presupposti per la cattura e la captivazione di M57.

Si costituivano in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito il Ministero) e la Provincia; quest'ultima proponeva a sua volta appello incidentale (dichiarato inammissibile), lamentando l'erroneità della sentenza emessa dal TGRA, nella parte in cui

riteneva che l'esercizio del potere in deroga attribuito dall'art. 52, comma 2, d.P.R. n. 670/1972 supposeva il duplice presupposto dell'aggressione da parte dell'orso senza essere provocato e del suo non allontanamento successivo all'aggressione medesima.

Con ordinanza n. 3058 del 9 giugno 2021, il Consiglio di Stato accoglieva l'istanza cautelare proposta dalle appellanti principali ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., e, nel contempo, disponeva incombenti istruttori a carico dell'ISPRA e dei Carabinieri forestali del Cites.

L'ordine istruttorio veniva adempiuto mediante depositi in cancelleria nelle date del 22 luglio e del 29 luglio 2021 e il ricorso veniva trattenuto in decisione all'udienza del 14 ottobre 2021.

3. Il diritto

Al fine di una più chiara esposizione della tematica sottesa alla sentenza in commento, oltre che per una più profonda comprensione delle argomentazioni fatte proprie dai giudici del TRGA e, successivamente, dal Consiglio di Stato, nonché per costruire un quadro completo della situazione e rendere più agevole la lettura delle considerazioni finali, sarà utile soffermarsi sul dettato normativo richiamato nelle sentenze dei giudici amministrativi.

3.1 Quadro normativo nazionale e internazionale

Il quadro normativo a tutela dell'orso bruno è formato da: a) la legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 che all'art. 1, comma 1, lo inserisce tra le specie particolarmente protette; b) la Convenzione di Berna, che lo inserisce tra le specie strettamente protette; c) la direttiva europea 92/43/CEE (c.d. direttiva habitat, recepita dall'Italia con d.P.R. n. 357/1997, modificato e integrato dal d.P.R. n. 120/2003) che lo include tra le specie di interesse europeo che richiedono una protezione rigorosa.

Proprio il d.P.R. n. 357/1997 individua l'orso bruno tra quelle specie che sono di interesse europeo e la cui conservazione richiede l'individuazione di zone speciali in aggiunta ad una protezione rigorosa.

Il quadro normativo sopra citato prevede il divieto di abbattimento, di cattura, di disturbo - in particolare durante le fasi riproduttive e di

ibernazione - di detenzione e di commercio di esemplari di orso bruno.

La direttiva europea, e le relative norme nazionali di recepimento, hanno introdotto obblighi generali di tutela delle popolazioni e degli habitat di questi animali, che devono essere mantenuti in uno status di conservazione soddisfacente.

Il d.P.R. n. 357/97 ha anche introdotto un obbligo, per le regioni e per le province autonome, di garantire il monitoraggio dello stato di conservazione degli orsi bruni alla luce delle linee guida prodotte dal Ministero in contatto con l'ISPRA.

Deroghe ai divieti di cattura o di abbattimento possono essere concesse solo ed esclusivamente per le finalità di prevenzione di gravi danni, nell'interesse della sicurezza pubblica o per ricerca e reintroduzione, a condizione che non esistano soluzioni alternative e che l'applicazione della deroga non pregiudichi il mantenimento della popolazione in uno stato di conservazione soddisfacente.

In particolare, la predetta deroga è prevista solo previa autorizzazione del Ministero, sentito l'ISPRA, al fine di contenere i conflitti con le attività dell'uomo ovvero per motivi di sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, e a condizione che, come detto, non esistano altre soluzioni praticabili nonché a condizione che la deroga non pregiudichi il mantenimento soddisfacente delle popolazioni di orso bruno. Proprio con lo scopo di una maggiore protezione in favore di questi animali, è prevista la trasmissione da parte del Ministero alla Commissione europea, ogni due anni, di una relazione sulle deroghe concesse nel corso del periodo predetto.

Ebbene, da tutto quanto detto emerge chiaramente l'interesse riservato tanto a livello nazionale quanto a livello europeo all'orso bruno e alla sua tutela e protezione.

3.2 Il Piano d'Azione interregionale per la conservazione dell'Orso bruno nelle Alpi centro-orientali (il PACOBACE)

Il PACOBACE rappresenta il documento di riferimento per la gestione dell'orso bruno per le regioni e le provincie autonome delle Alpi centro-orientali.

Tale piano è stato redatto da un tavolo tecnico interregionale di concreto con il Ministero e l'ISPRA, ed è stato approvato dal Ministero con decreto direttoriale n. 1810 del 5 novembre 2008.

Il piano rappresenta il primo esempio in Italia di piano d'azione

concertato, condiviso e formalmente approvato dagli enti territoriali coinvolti.

L'adozione del piano in parola si è reso necessario poiché nel corso degli anni la popolazione dell'orso sulle Alpi centro-orientali è notevolmente aumentata, con il conseguente verificarsi di situazioni problematiche, sia in termini di danni effettivi causati dagli orsi, sia in termini di pericolosità, legata all'aumento della frequenza di incontri tra uomo e animale. Quest'ultimo aspetto ha reso ancor più necessaria una gestione rapida, efficiente ed efficace degli animali responsabili di danni economici e di situazioni di pericolo.

Passiamo adesso ad un'analisi più approfondita del PACOBACE e, in particolare, del suo terzo capitolo⁶.

Quest'ultimo si apre con una breve premessa suddivisa in 7 punti dove è previsto che: 1) spesso sono presenti conflitti tra uomo e orso nelle zone in cui questi convivono; 2) gli orsi c.d. problematici⁷ sono quelli che causano rilevanti danni economici nonché reali situazioni di pericolo agli uomini; 3) gli abitanti di una determinata zona hanno una maggiore percezione degli orsi come animali pericolosi se la zona di riferimento è stata colonizzata di recente; 4) per incentivare l'accettazione sociale dell'orso bruno, le autorità competenti dovrebbero attivare azioni tempestive ed efficaci utili a prevenire i rischi per la sicurezza dell'uomo oltre che a mitigare i conflitti; 5) dovrebbero definirsi delle procedure semplici ed efficaci per affrontare le situazioni di emergenza provocate dagli orsi sia per limitare i rischi per l'uomo e per il patrimonio, sia per evitare che gli orsi problematici o che si trovano in situazioni critiche vengano abbattuti; 6) eventuali azioni dirette sugli orsi sono possibili solo quando queste non pregiudicano lo status di conservazione degli stessi nonché quando non risultano applicabili misure alternative d'intervento; 7) sarebbero auspicabili azioni proporzionate alla 'problematicità' di alcuni orsi per modificarne l'atteggiamento, salvo la possibilità, nei casi estremi, di rimozione degli esemplari.

Come detto, il PACOBACE definisce alcuni orsi come 'problematici'⁸ e, a sua volta, questi possono essere suddivisi in 'dannosi' e 'pericolosi'.

Ebbene, un orso dannoso è definito come «un orso che arreca ripetutamente danni materiali alle cose (predazione di bestiame domestico,

⁶ Denominato «Criteri e procedure d'azione nei confronti degli orsi problematici e d'intervento in situazioni critiche».

⁷ Ovverosia quelli che assumono comportamenti confidenti nei confronti dell'uomo.

⁸ In particolare, prevede che «Un orso problematico può essere definito 'dannoso' o 'pericoloso' a seconda del suo comportamento, in relazione alle definizioni di seguito specificate».

distruzione di alveari o danni a coltivazioni, o in generale danni a infrastrutture) o utilizza in modo ripetuto fonti di cibo legate alla presenza umana (alimenti per l'uomo, alimenti per il bestiame o per il foraggiamento della fauna selvatica, rifiuti, frutta coltivata nei pressi di abitazioni, ecc.)».

A detta del PACOBACE, le situazioni da ultimo dette si verificano quando l'orso «ha perso la naturale diffidenza nei confronti dell'uomo e risulta condizionato ed attratto dalle fonti di cibo di origine antropica». Quindi, un orso che causa solo un grave danno (ovvero che causa danni solo sporadicamente) non può essere considerato come un orso dannoso.

Inoltre, il PACOBACE individua una serie di comportamenti dai quali potrebbe emergere la pericolosità dell'animale per l'uomo; tra questi, ad esempio, rientra il comportamento non schivo di un orso. Infatti, un comportamento schivo e diffidente nei confronti dell'uomo risulta tipico dell'orso bruno e, pertanto, non dovrebbe essere considerato indice di pericolosità dello stesso dal momento che, con tale comportamento l'orso tende a evitare gli incontri con l'uomo. Al contrario, invece, la pericolosità di un esemplare è solitamente direttamente proporzionale alla sua assuefazione all'uomo.

Ancora, ci sono casi in cui la pericolosità prescinde dall'assuefazione all'uomo ed è, invece, correlata a situazioni particolari, quali ad esempio l'avvicinarsi ad un'orsa in compagnia dei suoi piccoli ovvero un orso avvicinato mentre questo si trova a difendere la sua preda o la carcassa su cui si alimenta.

Per tale ragione nel PACOBACE è stata predisposta una tabella (la tabella 3.1) ove sono stati tipizzati alcuni possibili atteggiamenti degli orsi⁹ e a questi è stato affiancato un grado di pericolosità per ogni

⁹ In particolare, i comportamenti sono: A) orso scappa immediatamente dopo un incontro ravvicinato; B) orso si solleva sulle zampe posteriori durante un incontro; C) orso si allontana dalla sua area di frequentazione abituale; D) orso viene ripetutamente avvistato; E) orso staziona in vicinanza di apiari, allevamenti di bestiame o capi incustoditi; F) orso frequenta le vicinanze di case da monte e baite isolate; G) orso viene ripetutamente avvistato a brevi distanze; H) orso staziona in zone attraversate da strade e sentieri frequentati; I) orso causa continui danni lontano da strutture abitate; L) orso causa danni nelle immediate vicinanze di abitazioni; M) orso colto di sorpresa si lancia in un falso attacco; N) orso si lancia in un falso attacco per difendere i propri piccoli; O) orso difende la sua preda con un falso attacco; P) orso è ripetutamente segnalato vicino a fonti di cibo di origine antropica; Q) orso è ripetutamente segnalato in centro residenziale; R) orso attacca per difendere i propri piccoli; S) orso attacca per difendere la sua preda; T) orso segue persone; U) orso cerca di penetrare in strutture con presenza umana in atto (case abitate, ricoveri per pastori abitati, ecc.); V) orso attacca senza essere provocato.

comportamento.

Inoltre, il PACOBACE definisce le situazioni critiche come quelle «situazioni nelle quali è necessario un intervento diretto su animali non classificati come problematici in base al loro comportamento pregresso, al fine di garantire la sicurezza e l'incolumità pubblica e, possibilmente, preservare l'incolumità degli animali medesimi (es: investimento stradale, orso che si è spostato occasionalmente in zona urbanizzata, orso ferito, ecc.)» per poi predisporre alcune misure di intervento (c.d. azioni di controllo) tempestive ed efficaci per intervenire sugli orsi problematici o in situazioni critiche.

Ebbene, le azioni previste e volte a risolvere i problemi e/o limitare i rischi connessi alla presenza di un orso problematico o in situazioni critiche sono: a) intensificazione del monitoraggio (nel caso di orso radiocollariato¹⁰); b) informazione: b.1) ai proprietari e/o custodi del bestiame domestico; b.2) ai proprietari e/o frequentatori abituali di baite isolate; b.3) ai possibili frequentatori dell'area (turisti, cercatori di funghi, ecc.); c) stabulazione notturna degli ovini, caprini e bovini in stalla e altre misure di protezione; d) celere rimozione degli animali morti; e) gestione oculata dei rifiuti organici, con eventuale adeguamento dei contenitori e delle discariche; f) messa in opera di strutture idonee a prevenire i danni provocati dall'orso; g) attivazione di un presidio, inteso come permanenza in zona di una squadra d'emergenza orso; h) condizionamento sull'animale allo scopo di ripristinare la sua diffidenza nei confronti dell'uomo e delle sue attività; i) cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio; j) cattura per captivazione permanente; k) abbattimento.

Ciò detto, il PACOBACE distingue tra le azioni di controllo 'leggere'¹¹ ed 'energetiche'¹² laddove queste ultime sono, a loro volta, suddivise in: a) non programmabili (estemporanee, urgenti, indifferibili) e b) programmabili.

Per le prime occorre un piano di crisi nonché la previa acquisizione del parere dell'ISPRA oltre all'autorizzazione del Ministero.

Per le seconde il PACOBACE - limitatamente alla cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radio marcaggio, alla cattura per captivazione permanente e all'abbattimento - dispone che «possono essere attivate dal Soggetto decisore sentito preventivamente, quando possibile, anche per le vie brevi, l'ISPRA. Qualora la reperibilità attivata da quest'ultimo Istituto o la situazione in essere (es: zona operativa senza

¹⁰ Orso munito di un radio collare.

¹¹ Quelle individuate con le lettere dalla a) alla h) e per l'attivazione di queste il soggetto decisore ha piena autonomia decisionale.

¹² Quelle individuate con le lettere i), j), k).

copertura telefonica; eventi che richiedono immediata decisione, ecc.) non consentano il contatto preventivo, il Soggetto decisore deciderà in merito all'intervento in autonomia, provvedendo appena possibile, e comunque non oltre 3 giorni dall'evento, a darne informativa all'ISPRA e al Ministero». Infine, secondo il PACOBACE, «restano in ogni caso ferme le competenze e l'autonomia decisionale dell'Autorità di Pubblica Sicurezza a fronte di situazioni che comportano rischi immediati per la sicurezza e l'incolumità pubblica».

4. La sentenza TRGA Trento n. 55/2021

Si passa ora ad analizzare la sentenza del TRGA n. 55 del 2021 cosicché si possano apprezzare le argomentazioni esposte dai giudici di prime cure per la soluzione della fattispecie in esame.

Inoltre, tale disamina sarà utile per comprendere meglio - nel paragrafo che segue - il ragionamento seguito dai giudici del Consiglio di Stato posto a fondamento dell'accoglimento del ricorso proposto avverso la sentenza del TRGA.

Dopo aver riunito i ricorsi nn. 152 e 153 del 2020, il collegio ha risolto la prima questione attinente alla forma del provvedimento con il quale era stata ordinata la cattura dell'orso M57.

Parte ricorrente osservava che per talune tipologie di provvedimenti, l'obbligo della forma scritta *ad substantiam* sarebbe desumibile da specifiche disposizioni di legge, come nel caso delle ordinanze contingibili e urgenti, per le quali l'obbligo di pubblicazione (previsto dagli articoli 40 e 42 del d.lgs. n. 33/2013) renderebbe necessaria la forma scritta.

I giudici, quindi, hanno dovuto accertare se il provvedimento impugnato fosse nullo, ai sensi dell'art. 21-*septies*¹³ della legge n. 241/1990, o fosse comunque illegittimo, ai sensi del successivo art. 21-*octies*¹⁴, per la

¹³ Art. 21-*septies*, l. 241/1990: co. 1 «È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge».

¹⁴ Art. 21-*octies*, l. 241/1990: co. 1. «È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza»; co. 2. «Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata

manca della forma scritta richiesta - secondo la prospettazione della parte ricorrente - dal combinato disposto degli artt. 48¹⁵ e 52, comma 2¹⁶, del d.P.R. n. 670/1972, dell'art. 18, comma 2, della l.r. n. 1/1993¹⁷ e con l'art. 42 del d.lgs. n. 33/2013¹⁸.

Il collegio ha evidenziato che l'ordine di cattivazione dell'orso era stato impartito solo verbalmente dal Presidente, nell'immediatezza dei fatti e che, in un secondo momento, ne era stato dato atto nella relazione tecnica del servizio foreste e fauna della Provincia.

Tale ultima relazione tecnica era stata espressamente richiamata

comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis».

¹⁵ Art. 48, d.P.R. 670/1972: co. 1 «Ciascun Consiglio provinciale è eletto a suffragio universale, diretto e segreto, è composto di trentacinque consiglieri e dura in carica cinque anni. Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni. Le elezioni si svolgono contestualmente nella medesima giornata. Se un Consiglio provinciale è rinnovato anticipatamente rispetto all'altro, esso dura in carica sino alla scadenza del quinquennio di quello non rinnovato»; co. 2 «La legge per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano garantisce la rappresentanza del gruppo linguistico ladino»; co. 3 «Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa, ed è attribuito secondo le norme stabilite con la legge di cui al secondo comma dell'articolo 47»; co. 4 «Le elezioni del nuovo Consiglio provinciale sono indette dal Presidente della Provincia e hanno luogo a decorrere dalla quarta domenica antecedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio. Il decreto che indice le elezioni è pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione»; co. 5 «La prima riunione del nuovo Consiglio provinciale ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalla proclamazione degli eletti su convocazione del Presidente della Provincia in carica».

¹⁶ Art. 52, d.P.R. 670/1972: co. 2 «Adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

¹⁷ Art. 18, l.r. Trentino-Alto Adige 4/01/1993, n. 1: co. 2. «Ove il sindaco non provveda o dove sono interessati due o più comuni, provvede il presidente della giunta provinciale con propria ordinanza o a mezzo di commissario».

¹⁸ Art. 42, d.lgs. 33/2013: co. 1 «Le pubbliche amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e in generale provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze, ivi comprese le amministrazioni commissariali e straordinarie costituite in base alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, o a provvedimenti legislativi di urgenza, pubblicano: a) i provvedimenti adottati, con la indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti; b) i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari; c) il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'amministrazione».

nell'ordinanza contingibile e urgente prot. n. 521734 del 27 agosto 2020, con cui il Presidente aveva ordinato la cattura di tutti gli esemplari di orso dei quali fosse stata accertata la presenza nell'ambito dei centri abitati di Andalo, Dimaro Folgarida e nei territori contigui, per la captivazione permanente dell'orso M57 presso il recinto di Casteller.

Ebbene, secondo i giudici di primo grado la tesi della ricorrente sarebbe stata smentita sia dalla giurisprudenza amministrativa¹⁹ sia dal fatto che nell'ordinamento non si sarebbe rinvenuta alcuna norma generale che avrebbe imposto la forma scritta *ad substantiam*, mentre si sarebbero rinvenuti esempi di provvedimenti autoritativi adottati in forma orale.

Inoltre, hanno sottolineato gli stessi giudici che proprio episodi come quelli del caso concreto, potrebbero essere tali da non consentire la materiale redazione di un provvedimento in forma scritta, per esempio, a causa dell'esigenza di fronteggiare un pericolo grave ed imminente per l'incolumità pubblica.

Sulla base di quanto detto, i giudici hanno fatto riferimento alla prevalente giurisprudenza²⁰ secondo la quale - sebbene l'art. 21-septies della legge n. 241/1990 non indichi espressamente la forma scritta come elemento essenziale del provvedimento amministrativo - gli atti amministrativi, in ossequio ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, devono essere redatti in forma scritta, in modo da rendere possibile il sindacato giurisdizionale di legittimità.

Ciò detto, il TRGA ha citato una serie di casi nei quali il provvedimento può essere adottato in forma orale per espressa previsione del legislatore²¹ senza che ciò implichi la illegittimità dello stesso anche laddove questo venga, poi, adottato anche un atto in forma scritta²².

¹⁹ Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 7 aprile 1962, n. 290 che ammette la possibilità di adottare ordinanze contingibili e urgenti in forma orale.

²⁰ *Ex multis*, T.A.R. Toscana Firenze, Sez. I, Sent. 28 dicembre 2016, n. 1871; T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, Sent. 20 maggio 2004, n. 2227. Tale giurisprudenza fa espressamente salvi i casi nei quali può e deve trovare applicazione il principio della libertà delle forme, con conseguente possibilità che il provvedimento amministrativo venga adottato in forma orale.

²¹ Tra questi casi - oltre alla sanzione disciplinare di corpo del richiamo, che per espressa previsione dell'art. 1358 del codice dell'Amministrazione militare (approvato con il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66) è «verbale» - merita una speciale menzione l'ammonimento orale del Questore, previsto dall'art. 8 del d.l. n. 11/2009, convertito dalla l. 38/2009, in materia di stalking.

²² T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, Sent. 25 novembre 2020, n. 201 con la quale il Tribunale, nel confutare la tesi, pur autorevolmente affermata in giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. III, Sent. 21 ottobre 2011, n. 5676), secondo la quale l'ammonimento del Questore deve essere necessariamente adottato in forma orale - ha precisato che «non vi è motivo per ritenere illegittima la consolidata prassi riferita dall'Amministrazione resistente

Inoltre, i giudici hanno rilevato casi nei quali – per esempio in ragione dell’urgenza di provvedere, tale da rendere la formalizzazione di un provvedimento scritto, incompatibile con l’esigenza di fronteggiare una situazione di pericolo per un interesse costituzionalmente rilevante – deve senz’altro ammettersi, anche in mancanza di un’espressa previsione legislativa, che il provvedimento possa essere adottato in forma orale²³.

Sulla base di tali premesse, il collegio ha ritenuto che il motivo sollevato con il ricorso n. 153, attinente alla forma del provvedimento impugnato, non poteva essere accolto.

Infatti, secondo i giudici di primo grado da un lato, l’art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972 non richiedeva la forma scritta *ad substantiam* per l’adozione delle ordinanze contingibili e urgenti e dall’altro lato, l’adozione in forma orale del provvedimento impugnato

e seguita anche nel caso in esame – secondo la quale, ai fini dell’ammonimento orale viene adottato un provvedimento scritto in ossequio alla legge n. 241/1990 per garantire il diritto di difesa dell’interessato, e viene altresì redatto un processo verbale, invitando il destinatario del provvedimento a tenere una condotta conforme alla legge – alla luce delle seguenti considerazioni. La disposizione dell’art. 8 del decreto legge n. 11/2009 richiede che l’ammonimento sia raccolto in un apposito processo verbale che, secondo i caratteri propri di tale atto, riveste una funzione tipicamente probatoria, trattandosi di un atto pubblico che fa piena prova, fino a querela di falso, sia della sua provenienza, sia delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (cfr. l’art. 2700 cod. civ.). Dunque la verbalizzazione, da un lato, conferisce data certa all’ammonimento, anche a garanzia della posizione del soggetto ammonito, a fronte dei riflessi che la determinazione del Questore può assumere sul piano penalistico; dall’altro, consente di esternare le ragioni di fatto e di diritto che stanno alla base dell’adozione del provvedimento, così garantendo al soggetto ammonito la possibilità di azionare gli strumenti di tutela, anche giurisdizionale, predisposti dall’ordinamento. In tale contesto, il *modus operandi* del Questore che abbia esercitato il potere conferitogli adottando un provvedimento scritto e ne abbia poi dato comunicazione all’interessato mediante convocazione e consegna di copia del provvedimento ad opera di un ufficiale di pubblica sicurezza – pur non riflettendo esattamente il paradigma normativo – soddisfa comunque, secondo la più diffusa giurisprudenza (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, Sent. 22 novembre 2019, n. 1543; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, Sent. 25 agosto 2010 n. 4182), le esigenze di certezza e di garanzia alle quali è preordinato il meccanismo delineato dall’art. 8 del decreto legge n. 11/2009».

²³ Si fa riferimento, in particolare, all’ordine impartito al militare dal superiore gerarchico ai sensi dell’art. 1349 del codice dell’Amministrazione militare, che secondo la giurisprudenza (Cass. pen., Sez. I, Sent. 29 ottobre 1984) è valido anche se impartito oralmente, e alle ordinanze contingibili e urgenti, che secondo una consolidata giurisprudenza (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, Sent. 19 dicembre 2019, n. 175), costituiscono provvedimenti *extra ordinem*, ossia strumenti apprestati dall’ordinamento per fronteggiare situazioni di urgente necessità, concreta ed attuale, che non potrebbero essere affrontate in maniera efficace con gli strumenti ordinari.

era dipesa dall'urgenza di porre celermente rimedio ad una situazione di grave ed imminente pericolo (ovverosia che l'orso M57 era rimasto in prossimità di strutture ove soggiornavano numerose persone) ed è stata poi adeguatamente documentata nella relazione tecnica del servizio foreste e fauna della Provincia in data 27 agosto 2020.

Risolta la prima questione, il collegio ha affrontato la seconda questione (posta sia nel ricorso n. 152 che nel ricorso n. 153), consistente sia nell'individuazione dei limiti del potere di ordinanza contingibile e urgente, sia nella verifica della legittimità della decisione di procedere alla cattura di M57 in quanto, a detta delle ricorrenti, quest'ultima è stata adottata in difetto dei presupposti di legge e, comunque, senza aver dimostrato la non praticabilità delle opzioni alternative previste dal PACOBACE.

A tale riguardo il collegio ha ritenuto che, in presenza di un comportamento pericoloso come quello di cui alla tabella 3.1 del PACOBACE debba ammettersi il potere del Presidente di disporre l'adozione di azioni 'energetiche' come la cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radio marcaggio, la cattura per captivazione permanente e l'abbattimento dell'animale pericoloso.

Secondo i giudici, in tal senso depongono sia l'art. 16, comma 1, lettera c), della c.d. direttiva habitat - secondo il quale gli Stati membri possono derogare al regime di tutela previsto dalla direttiva stessa «nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica» -, sia lo stesso PACOBACE.

I giudici hanno poi ripercorso le testimonianze rilasciate dal carabiniere aggredito e dalla ragazza che era in sua compagnia, senza ritenere provocatoria la condotta tenuta dallo stesso carabiniere: a detta dei giudici, non appariva neppure sufficiente la circostanza che, mentre la ragazza, spaventata da un rumore improvviso, si era fermata immediatamente ed aveva iniziato ad indietreggiare, il carabiniere, diversamente, udito il medesimo rumore, aveva iniziato a tranquillizzare la ragazza ed era andato poco più avanti in direzione dei rumori.

Infatti, i giudici hanno ritenuto che la condotta del carabiniere non fosse volta a provocare l'orso bensì era giustificata dal fatto egli si trovava su sentiero illuminato e ubicato in prossimità di un campeggio, ossia in un luogo urbano che avrebbe dovuto essere scevro da pericoli quali, ad esempio, l'incontro con un orso.

Ad ogni modo, i giudici hanno sottolineato che nella tabella 3.1 del PACOBACE anche per la fattispecie in cui l'orso attacchi con contatto fisico per difendere i propri cuccioli, la propria preda o perché provocato

in altro modo, così come nel caso in cui l'orso attacchi (con contatto fisico) senza essere provocato, è prevista la possibilità di porre in essere azioni 'energetiche', ivi comprese la cattura per captivazione permanente e l'abbattimento dell'esemplare pericoloso.

Ancora, il collegio - sulla base della prima parte della relazione tecnica del servizio foreste e fauna del 27 agosto 2020 - ha individuato la presenza di tutti i presupposti per l'esercizio, da parte del Presidente, del potere attribuitogli dall'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972: anzi, ha sottolineato che nella fattispecie concreta, era presente anche un *quid pluris* ovverosia la circostanza secondo la quale l'orso, dopo l'aggressione, non era fuggito ma era rimasto in prossimità del centro abitato.

In altri termini, il collegio ha ritenuto che la duplice evenienza che l'orso abbia aggredito un uomo senza essere provocato e che poi sia rimasto in prossimità dell'area urbana, così rendendo concreto e attuale il pericolo di ulteriori aggressioni, ha indotto il Presidente a esercitare il potere attribuitogli dall'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972.

Ancora, il collegio ha sottolineato che le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono provvedimenti *extra ordinem*, in quanto dotate di capacità derogatoria dell'ordinamento giuridico, volte a consentire all'amministrazione, in deroga al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, di sopperire a situazioni straordinarie ed urgenti non fronteggiabili con l'uso dei poteri ordinari²⁴. Dunque, laddove sia impossibile differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di un danno imminente (urgenza), e far fronte alla situazione di pericolo imminente con gli ordinari mezzi offerti dall'ordinamento (contingibilità), sarebbe ammissibile la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla normativa vigente²⁵.

A sostegno di quanto sostenuto, il collegio ha richiamato un proprio precedente²⁶ ove era stato affermato che le ordinanze contingibili e urgenti - comprese quelle di cui all'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972 - sono espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, nel senso che possono essere adottate, in base a specifiche previsioni di legge che le prevedano, per fronteggiare eccezionali ed imprevedibili situazioni di pericolo, imminente e grave, di lesione a preminenti interessi generali di rilevanza costituzionale (come il diritto alla salute e il diritto all'incolumità pubblica), ossia situazioni non tipizzabili per le quali il legislatore non può

²⁴ *Ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 26 luglio 2016, n. 3369.

²⁵ Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 22 marzo 2016, n. 1189.

²⁶ T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, Sent. 26 marzo 2021, n. 36.

configurare “a monte” poteri di intervento tipici.

Dunque, per i giudici, mentre in via ordinaria il potere di emanare provvedimenti amministrativi soggiace al rispetto del principio di legalità sostanziale²⁷, nelle ipotesi emergenziali l'ordinamento, in deroga al predetto principio, individua soltanto l'autorità competente ad emanare i provvedimenti e i fini cui essi sono preordinati, lasciando all'autorità stessa il compito di determinare contenuto e modalità del singolo provvedimento.

Pertanto, per i giudici, le condizioni per l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti sono la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente, non fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, la provvisorietà e la temporaneità dei relativi effetti e la proporzionalità delle misure prescelte. Non sarebbe, quindi, legittimo adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti, o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile.

Inoltre, tale potere presupporrebbe situazioni non tipizzate dalla legge, di pericolo effettivo la cui sussistenza deve essere accertata attraverso un'istruttoria adeguata e suffragata da congrua motivazione, poiché solo in ragione di tali situazioni si potrebbe giustificare la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla normativa vigente, stante la configurazione residuale, a chiusura del sistema, di tale tipologia di provvedimenti.

Dunque, ben si comprende perché nella fattispecie esaminata dal collegio, il Presidente - contattato in orario notturno e dovendo far fronte alla situazione di grave ed imminente pericolo, costituita dal fatto che un orso, dopo aver aggredito e ferito un carabiniere, era rimasto in prossimità del centro abitato - non abbia provveduto ad acquisire, neppure per le vie brevi, il parere preventivo dell'ISPRA.

In definitiva il collegio ha ritenuto che - avendo il Presidente agito nell'esercizio del potere in deroga attribuitogli dall'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972 - non potevano accogliersi né la censura incentrata sulla mancata acquisizione del parere preventivo dell'ISPRA, né tantomeno la censura incentrata sul fatto che il Presidente della Provincia non abbia provveduto ad informare immediatamente l'ISPRA e il Ministero dell'Ambiente del provvedimento adottato.

Ancora, i giudici del TRGA sono passati ad esaminare la terza

²⁷ La norma attributiva del potere amministrativo deve determinarne oltre al fine perseguito anche contenuto e modalità dei provvedimenti adottati nell'esercizio del potere stesso.

questione derivante dalle censure con le quali era stato dedotto che non sarebbe stata dimostrata la non praticabilità delle opzioni alternative previste dal PACOBACE.

Tuttavia, ha ritenuto il collegio che una volta riconosciuta la legittimità della valutazione del Presidente, che ha ricondotto il comportamento dell'orso alla fattispecie del PACOBACE in cui si prevede che l'orso attacchi con contatto fisico senza essere provocato, resterebbe soltanto da verificare se sussistano o meno i presupposti per disporre la diversa misura energetica costituita dalla cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radio marcaggio, in luogo della cattura per captivazione permanente.

A tal proposito, i giudici hanno condiviso le difese della Provincia, la quale ha chiarito che anche nel caso di monitoraggio molto intenso del segnale inviato dal radiocollare, sarebbe stato impossibile conoscere in tempo reale gli spostamenti dell'orso e, soprattutto, intervenire tempestivamente qualora l'orso avesse aggredito una persona. Pertanto, i giudici del TRGA hanno condiviso la tesi dell'inadeguatezza della misura della cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radio marcaggio laddove si fosse reso necessario (come nel caso in esame) fronteggiare una situazione di grave ed imminente pericolo costituita dal fatto che un orso, dopo aver aggredito e gravemente ferito un uomo, è rimasto in prossimità del centro abitato.

Il collegio, poi, è passato ad analizzare la quarta questione, attiene all'inidoneità della struttura del Casteller ad ospitare M57, attestata - secondo le ricorrenti - dalla relazione del raggruppamento Carabinieri Cites.

Ebbene, a tal proposito il collegio ha ritenuto che, una volta appurato che l'ordinamento consentirebbe al Presidente di ordinare la cattura e la captivazione permanente di esemplari di specie protette come l'orso, laddove ciò si renda necessario (come nel caso in esame) per tutelare l'incolumità pubblica, allora le valutazioni in ordine all'idoneità del luogo ove l'esemplare catturato è destinato ad essere detenuto non rientrerebbero tra quelle che il Presidente è tenuto a svolgere ai fini dell'esercizio potere, poiché trattasi di valutazioni che attengono solo alla fase esecutiva dell'ordinanza contingibile e urgente con cui viene disposta la captivazione dell'orso.

Inoltre, il collegio ha ritenuto che anche a voler opinare diversamente, dovrebbe sempre essere prevalente l'interesse alla tutela dell'incolumità pubblica sull'interesse ad assicurare le dovute condizioni di benessere agli animali ridotti in cattività.

Ad ogni modo, il TRGA ha respinto tutti i motivi di ricorso ritenendoli

infondati; ciò nonostante, il collegio ha ritenuto che debba restare fermo l'obbligo dell'amministrazione provinciale di completare le azioni avviate per migliorare il benessere degli esemplari detenuti presso la struttura del Casteller, nonché di continuare, di concerto con le competenti amministrazioni statali la ricerca di eventuali soluzioni alternative alla custodia di M57 presso la struttura del Casteller.

5. La sentenza CdS n. 7366/2021

Orbene, si passa adesso ad analizzare la sentenza del Consiglio di Stato n. 7366/2021 del 3 novembre 2021.

I giudici del Consiglio di Stato hanno passato in rassegna i motivi dell'appello principale che, come detto, concernono sia i presupposti per la cattura dell'orso M57, sia le condizioni di captivazione, oltre alla scelta di disporre quest'ultima misura in luogo di una misura meno afflittiva.

Con riferimento al primo motivo di appello, la parte appellante lamentava che «la Provincia Autonoma ha assunto la decisione di addivenire alla captivazione permanente dell'esemplare M57, in radicale difetto di presupposto, e senza in ogni caso aver preventivamente e positivamente dimostrato la non praticabilità di altre alternative, pur espressamente previste dal PACOBACE», facendo riferimento alle circostanze di fatto che hanno condotto alla cattura dell'animale.

Più precisamente, la parte appellante censurava il difetto di istruttoria che avrebbe viziato il provvedimento impugnato in primo grado con riguardo al presupposto principale, ovvero sia l'aggressione che l'orso M57 avrebbe posto in essere nei confronti del carabiniere, nonché il conseguente difetto di motivazione sul punto. Infatti, dalle risultanze processuali non sarebbe risultato, prima dell'adozione del provvedimento impugnato, una diretta escussione del soggetto aggredito; inoltre, l'unico elemento raccolto, ovvero sia le dichiarazioni rese dalla signora in compagnia dell'aggredito al momento del fatto, contenevano una serie di elementi tali da far dubitare che l'animale avesse aggredito senza essere provocato²⁸.

²⁸ In particolare, si faceva riferimento ai seguenti elementi: «a) sentiti i rumori provenienti dalle acque del lago, il Balasso si sarebbe addentrato in orario notturno nella zona limitrofa, nella direzione da cui provenivano tali rumori, contro gli inviti alla prudenza rivoltigli dalla stessa Punga; b) l'animale, sorpreso, si sarebbe alzato in piedi: comportamento che, come si deduce nell'appello principale, viene “normalmente indicato dalla letteratura scientifica quale atteggiamento messo in atto per capire cosa sta succedendo, mai di

Inoltre, queste mancanze istruttorie erano già state rilevate dal Consiglio di Stato nell'ordinanza cautelare n. 329/2021, resa su appello proposto avverso l'ordinanza cautelare emessa nel giudizio di primo grado²⁹.

Ancora, le appellanti obiettavano che nel caso concreto non si sarebbe neppure valutata l'ipotesi che l'orso avesse sferrato un attacco in quanto colto di sorpresa.

Questa circostanza sarebbe stata avvalorata dalla documentazione fotografica versata in atti dalla stessa Provincia durante il giudizio di primo grado, ove sarebbe emerso che l'incidente si sarebbe verificato in un'area boschiva, in prossimità di un lago e a tarda notte, ovverosia in situazioni in cui anche gli orsi più confidenti non si sarebbero aspettati di potersi ritrovare a contatto con una persona.

Il TRGA, nella sentenza impugnata, aveva contestato le statuizioni del Consiglio di Stato nella citata ordinanza cautelare; in particolare, i giudici di primo grado avevano contestato la parte in cui si affermava che il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato «senza aver raccolto le dichiarazioni del soggetto che risulterebbe aggredito [...] perché all'epoca impedito».

Il giudice di primo grado avrebbe superato detta circostanza in virtù del fatto che il carabiniere avrebbe reso dichiarazioni nell'immediatezza del fatto agli operanti intervenuti sul posto, e che tali dichiarazioni sarebbero state poi formalizzate il successivo 4 settembre 2020.

Ebbene, in merito alle eccezioni mosse dalla parte appellante, il Consiglio di Stato ha osservato che il quadro istruttorio su cui si poggiava il provvedimento impugnato in primo grado era quello che ha cristallizzato lo stato di fatto al momento della sua adozione (e, dunque, quello che ha giustificato l'esercizio del potere) e che la successiva escussione del carabiniere, oltre ad avere un contenuto non coincidente con le dichiarazioni rese nell'immediatezza dall'altra testimone, non era idoneo a sorreggere una decisione carente dei presupposti fattuali idonei a legittimare l'esercizio del potere.

attacco»; c) i soggetti successivamente intervenuti, nei minuti immediatamente successivi hanno posto in essere delle condotte normalmente controindicate in presenza degli orsi (correndo contro l'animale e gridando); d) il Balasso ha riportato ferite verosimilmente incompatibili con la volontà di aggredire (considerata l'età e le dimensioni dell'animale)».

²⁹ In particolare, si era osservato che «il Balasso, diversamente dalla stessa Punga che ha assunto un atteggiamento prudente e privo di elementi di provocazione, potrebbe avere tenuto una condotta non perfettamente sovrapponibile alla ricostruzione fattuale, e alla relativa qualificazione giuridica, poste a fondamento del provvedimento gravato».

Ancora, il Consiglio di Stato, diversamente da quanto argomentato dal TRGA, ha ritenuto che: a) l'episodio sarebbe avvenuto poco prima delle ore 23.00, in prossimità di un lago, in zona boschiva e, dunque, certamente in un contesto 'naturalistico' (almeno dal punto di vista comportamentale dell'orso, che è quello che sarebbe stato rilevante ai fini della ricognizione fattuale dei presupposti per l'esercizio del potere)³⁰; b) non sarebbe condivisibile, sulla scorta delle dichiarazioni rese dalla testimone che si trovava in compagnia con il carabiniere, l'affermazione per cui «l'orso ha aggredito senza essere provocato»; c) il fatto che verrebbe attribuito un peso decisivo alle dichiarazioni del carabiniere nonostante queste non fossero sussistenti all'atto dell'adozione del provvedimento impugnato e che comunque, si sarebbero poste in contrasto logico con quanto riferito dalla testimone.

Ebbene, accogliendo tale profilo di censura prospettato nel primo motivo dell'appello principale, il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza gravata, annullando il provvedimento impugnato poiché carente sul piano istruttorio e motivazionale.

Ancora, secondo il Consiglio di Stato, il deficit istruttorio avrebbe consentito di appurare come anche ulteriori profili di censura prospettati in sede di appello siano fondati quali, a titolo esemplificativo, la mancata acquisizione del parere dell'ISPRA.

Infatti, la nota ISPRA del 16 luglio 2021 prot. 38631 ha chiarito che «la Provincia Autonoma di Trento non ha trasmesso ad ISPRA alcuna richiesta di valutazione tecnica in riferimento all'orso M57, e che pertanto lo scrivente Istituto non ha espresso alcun parere in merito».

I giudici di appello hanno sostenuto a tal proposito che nella fattispecie in esame il provvedimento impugnato in primo grado ha disposto non solo la cattura, ma anche la captivazione permanente dell'esemplare M57: il tutto sulla base di una sommaria e carente istruttoria, priva del necessario giudizio dell'ISPRA in merito alla misura più adeguata da adottare a seguito della cattura, in relazione alla corretta valutazione delle caratteristiche dell'episodio e dell'animale.

Nella predetta nota, l'ISPRA ha sottolineato che l'unica documentazione in suo possesso sarebbe stata la relazione di servizio del corpo forestale provinciale e le informazioni fornite per le vie brevi dal medesimo corpo: su tale base informativa sarebbe stato, quindi, affermato che l'episodio

³⁰ Diversamente, il TRGA di Trento riteneva che «l'aggressione da parte dell'orso ha causato gravi lesioni al carabiniere ed è avvenuta, non già in un contesto naturalistico, bensì in prossimità del campeggio e, quindi, in un contesto antropizzato».

accertato sarebbe rientrato «nella casistica 18³¹ di cui al Piano d'Azione per la Conservazione dell'Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali (PACOBACE)».

Nella nota dell'ISPRA si legge anche che per tale fattispecie le azioni suggerite possono essere di tre tipi: «i) cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio; j) cattura per captivazione permanente; k) abbattimento».

Orbene, poiché la riconduzione sotto la fattispecie in cui l'orso attacca con contatto fisico senza essere provocato prevista dal PACOBACE è risultata viziata dal difetto d'istruttoria che ha condizionato l'iter logico posto a fondamento del provvedimento impugnato in primo grado, anche laddove tale qualificazione fosse stata corretta, si sarebbe potuta stabilire una misura meno afflittiva per l'animale (come la cattura con rilascio, di cui alla lettera i).

Tuttavia, una simile scelta avrebbe implicato la richiesta preventiva del necessario parere dell'ISPRA proprio al fine di consentire una valutazione sul regime più adeguato in relazione alle esigenze di tutela sia dell'animale che della collettività, avendo riguardo a quanto realmente accaduto, nonché alle condizioni di permanenza dell'animale presso il centro Casteller.

Secondo i giudici di appello, dal momento che il provvedimento impugnato avrebbe un contenuto plurimo, l'adozione dello stesso in deroga rispetto al parere potrebbe, al più, essere giustificato solo per la fase della cattura ma non anche per la successiva scelta dell'azione più idonea.

La circostanza che la Provincia non abbia trasmesso all'ISPRA alcuna richiesta di valutazione tecnica avvalorerebbe il deficit istruttorio che caratterizza il provvedimento impugnato.

Tuttavia, i giudici dell'appello hanno concluso riscontrando un problema circa gli effetti, in conseguenza dell'accoglimento dell'appello, dell'annullamento del provvedimento impugnato.

Infatti, a detta della Provincia l'annullamento del provvedimento di captivazione avrebbe comportato la reimmissione in natura di M57, ipotesi che, a detta della stessa appellata, non sarebbe percorribile stante l'asserita pericolosità mostrata dall'orso che non ne consentirebbe una efficace e utile sorveglianza a mezzo radiocollare.

Il Consiglio di Stato, preliminarmente, ha ritenuto che come già chiarito nella sentenza n. 571/2021³², non potrebbe escludersi

³¹ Ovverosia quella in cui l'orso attacca con contatto fisico e senza essere provocato.

³² «[...] la possibilità *ex lege* riconosciuta al Presidente della Provincia di catturare e tenere in captivazione permanente specie protette non esonera lo stesso dall'assicurare all'esemplare posto in captivazione un habitat il più vicino possibile a quello naturale, per non costringere

che l'esemplare M57, provato dalla prolungata captivazione, abbia accumulato, in tale contesto di lunga permanenza in un luogo non gradevole, un'aggressività aggiuntiva, determinata dalla captivazione disposta in presenza di presupposti carenti, e dalle particolari condizioni della stessa.

Quindi, il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, si è soffermato anche sulle condizioni del centro Casteller che in numerosi documenti ufficiali è stato descritto come controindicato rispetto ad un regime di vita degli animali conforme alle disposizioni che ne tutelano la condizione.

In conclusione, i giudici di appello hanno condiviso l'affermazione secondo la quale l'esecuzione – illegittima - del provvedimento potrebbe avere provocato effetti che, pur a seguito della caducazione dello stesso, potrebbero impedire una retroazione incondizionata alla situazione di fatto precedente la sua adozione, ovvero alla liberazione dell'orso M57.

Pertanto, il Consiglio di Stato, accogliendo il ricorso principale statuisce che la Provincia, consultato preventivamente l'ISPRA, nell'esecuzione della sentenza avrebbe dovuto valutare se le condizioni di M57 abbiano inasprito l'aggressività dello stesso al punto da suggerire l'adozione di misure diverse dalla sua liberazione. In particolare, nell'ottica della tutela dell'incolumità pubblica ispirata al principio di proporzionalità, e alla tutela delle condizioni dell'animale, l'amministrazione, in sede di esecuzione della sentenza, avrebbe dovuto valutare la reale praticabilità della liberazione con radio collare, ovvero il trasferimento in un centro differente.

6. Conclusioni

Come dimostrato anche dalla sentenza in commento, la storia dell'orso bruno in Italia è particolarmente travagliata in quanto pone a confronto la natura dello stesso animale quale grande carnivoro e l'incolumità pubblica degli abitanti delle zone in cui questi animali si vengono a insediare.

A questo punto occorre ripercorrere brevemente la storia dell'orso bruno in Italia e ricordare che fino al XVII secolo la sua presenza sulle Alpi era abbondante e diffusa; a partire dal secolo successivo, invece, il

tale esemplare a vivere in uno stato di abbruttimento che, oltre a sostanziarci in forme di maltrattamento, finisce per rendere ancora più aggressivo il plantigrado».

diboscamento, la trasformazione agricola delle aree montane e la costante persecuzione dell'uomo, hanno determinato la progressiva diminuzione e il rischio di una completa estinzione dell'animale sulle Alpi italiane.

Tuttavia, alcuni orsi hanno continuato ad abitare il Trentino occidentale, fino a quando, nel 1999, grazie al progetto '*Life Ursus*' è iniziato il programma di reintroduzione degli orsi che ha portato alla liberazione di 10 esemplari: ebbene, proprio grazie a questo progetto si è dato il via alla normale ricomparsa dell'orso bruno sul territorio italiano.

Al 2019, in linea con quanto affermato sul sito internet dalla Provincia di Trento, la popolazione di orsi bruni stimata sulle Alpi era tra gli 82 e i 93 esemplari³³.

Tuttavia, la sopravvivenza dell'orso in Italia è risultata sempre più complicata, come dimostrato dagli spiacevoli eventi che hanno caratterizzato la vita di questi animali negli ultimi anni.

I problemi di convivenza tra uomo e orso bruno sono iniziati almeno nel 2014 quando venne abbattuto l'orso Daniza, e continuati nel corso del 2017 con il caso dell'orso KJ2.

A questi due eventi, si sono aggiunte le tristi storie dell'orsa DJ3 - figlia di Daniza – dell'orso M49 e, da ultimo, dell'orso M57. Questi ultimi tre esemplari sono stati rinchiusi nel recinto del Casteller che è un recinto grande appena 0,8 ettari.

Inoltre, non va dimenticata la vicenda dell'orsa JJ4 contro la quale era stata firmata l'ordinanza di abbattimento in quanto si riteneva che la stessa avesse aggredito due cacciatori.

Dunque, alla luce di tutto quanto detto occorrerebbe ristabilire una migliore convivenza tra uomo e orso dal momento che proprio questa mancanza di sintonia sta rappresentando un elemento critico per la conservazione e la sopravvivenza della specie. Infatti, i danni economici causati dall'animale hanno rappresentato la causa principale delle campagne di persecuzione condotte nei confronti degli orsi, determinando un elevato rischio di uccisioni illegali. Inoltre, anche la paura ha concorso a diminuire l'accettazione della specie da parte delle popolazioni locali e, quindi, a frenare l'attivazione di politiche di tutela³⁴.

Ebbene, come emerge dalla sentenza in commento, la paura che l'uomo riserva nei confronti di questi animali è alla base dell'emissione di provvedimenti urgenti che, seppur nell'imminenza non sembrano poter comportare danni all'animale, rischiano di causare – come nel caso in

³³ <https://grandicarnivori.provincia.tn.it/L-orso/Biologia-habitat-e-distribuzione/Distribuzione/In-Italia>

³⁴

questione – dei danni irreparabili agli stessi, condannandoli a trascorrere una vita di reclusione.

La corretta lettura della situazione in cui si è svolto l'episodio, oltre al rispetto di tutte le procedure previste dalle normative in materia, sarebbe stata determinante per comprendere il reale comportamento tenuto dall'animale e, di conseguenza, per adottare le soluzioni più efficaci che, da un lato avrebbero garantito l'incolumità dei residenti della zona e, dall'altro lato, avrebbero garantito all'orso M57 una vita in libertà.

La corretta dinamica - purtroppo ricostruita *ex post* dal Consiglio di Stato piuttosto che *ex ante* dalla Provincia - ha rilevato che l'orario e il luogo teatro dell'evento (a tarda notte, in un'area boschiva, vicino a un lago) dovevano essere considerati, dal punto di vista comportamentale dell'orso, come luoghi naturalistici piuttosto che urbani e, quindi, luoghi in cui anche gli orsi più confidenti con le persone si sarebbero spaventati se colti di sorpresa dall'incontro con l'uomo: dunque, appare evidente che la reazione tenuta da M57 nella fattispecie analizzata, sia stata una forma naturale di reazione dovuta alla paura e non una volontà di aggredire. L'orso, infatti, preso alla sprovvista dall'incontro in piena notte in quello da lui ritenuto il suo *habitat* (e, dunque, un luogo privo di insidie) è stato costretto a un falso attacco.

In linea con quanto previsto dal PACOBACE, questo tipo di comportamento non dovrebbe portare alla 'detenzione' dell'animale come, invece, accaduto nel caso concreto.

Il Consiglio di Stato, ha altresì sottolineato che la mancanza di volontà di aggressione da parte dell'orso sia stata confermata dalle dichiarazioni rese dalla signora che si trovava in compagnia del carabiniere al momento della presunta aggressione. Infatti, quest'ultima ha riferito che la vittima, sentiti alcuni rumori, si sia addentrata – in direzione dei rumori - in una zona boschiva e in orario notturno e che, l'animale, sorpreso alla vista del carabiniere, si sia alzato in piedi sulle zampe posteriori.

Quest'ultimo comportamento è da tradurre come un normale atteggiamento tenuto dall'orso, usualmente assunto dagli esemplari per comprendere cosa stia succedendo nei loro dintorni e non, invece, come atteggiamento di attacco.

Sempre dalle dichiarazioni testimoniali, è altresì emerso che nei minuti immediatamente successivi all'incontro, i soggetti intervenuti in soccorso del carabiniere hanno adottato una serie di comportamenti che sono fortemente controindicati con la presenza di un orso quali, ad esempio, quello di corrergli incontro, gridando.

Ancora, le ferite che sono state riportate dal carabiniere, sono risultate incompatibili con la volontà di aggredire da parte dell'orso, considerando anche la giovane età (due anni e mezzo) e il peso dell'animale (121 chilogrammi).

Infine, tanto la cattura quanto la captivazione permanente di M57 sono state disposte, oltre che a seguito di un'istruttoria sommaria e carente, anche in assenza di una attenta valutazione della misura più adeguata da adottare; quest'ultima, poteva essere rilasciata solo a seguito di una corretta valutazione delle caratteristiche dell'episodio e dell'animale da parte dell'ISPRA.

Proprio a causa dell'approssimazione tenuta durante l'adozione del provvedimento illegittimo, ne è derivato un danno irreparabile per l'orso M57: infatti, i giudici del Consiglio di Stato hanno sottolineato che, a causa della detenzione nel centro Casteller protrattasi illegittimamente per ben 14 mesi, il carattere di M57 si sarebbe potuto inasprire e, dunque, lo stesso sarebbe potuto diventare più aggressivo nei confronti dell'uomo. Pertanto, prima di disporre la liberazione, la Provincia avrebbe dovuto verificare la concreta possibilità di rimettere in libertà l'orso, contemperando l'interesse dell'animale alla sicurezza dei cittadini.

Da tutto quanto detto è d'obbligo riflettere sulla necessità, in situazioni come quelle in parola, di agire a monte, con azioni preventive e idonee a limitare il rischio che un orso si avvicini ad aree abitate. Questo risultato, ad esempio, potrebbe realizzarsi intensificando il monitoraggio degli orsi radiocollarati, gestendo oculatamente i rifiuti organici, realizzando strutture idonee a prevenire i danni provocati dagli orsi ecc. Infine, una volta che l'animale entri in un centro abitato, si dovrebbe riflettere attentamente sulla misura più idonea e adeguata da adottare, evitando inutili captivazioni e ricorrendo a quest'ultima opzione solo come *extrema ratio*. Si dovrebbe, invece, favorire attivamente una convivenza pacifica tra gli orsi, fuori dalle gabbie, e una popolazione più consapevole e informata.

In conclusione, occorre evidenziare che, proprio a causa del protrarsi della detenzione dell'orso M57, quest'ultimo non è stato rimesso in libertà e, pertanto, si è deciso di trasferirlo in Ungheria, nella Fattoria degli orsi, ovvero sia uno spazio di 5,5 ettari che ospita circa una trentina di plantigradi, molti dei quali provenienti da zoo della ex Jugoslavia o da circhi.

Tommaso Formichelli

*I diritti degli animali:
uguaglianza intraspecifica ed uguaglianza interspecifica*

ABSTRACT. Le prime Dichiarazioni di indipendenza del diciottesimo secolo e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 per fondare l'uguaglianza tra tutti gli uomini si riferiscono alla loro comune natura ed in particolare a qualità come la ragione e la coscienza. La scienza ha dimostrato però che tali qualità sono presenti anche in altre specie di animali non umani come affermato dalla dichiarazione di Cambridge del 2012. Pertanto, per il principio di analogia alcuni diritti fondamentali come quello alla vita, alla libertà ed all'integrità fisica insieme a quello di vivere secondo la propria natura e nel proprio ambiente naturale per gli animali selvatici andrebbero estesi anche ad alcune categorie di animali coscienti. Nello stesso tempo vi sono delle ragioni per attribuire tali diritti agli animali indipendentemente dal rapporto di eguaglianza con l'uomo. Tali ragioni possono identificarsi nell'ordine o sistema della natura che non andrebbe alterato, nel rispetto della natura di ogni singolo animale, nella considerazione del valore inerente e non strumentale ai fini umani di ogni essere senziente. Compito del legislatore è quello di tradurre tali valori accettati dalla scienza e dalla società in principi dell'ordinamento idonei a garantire una piena tutela giuridica a tutti gli esseri senzienti non umani.

The first Declarations of Independence of the eighteenth century and the Universal Declaration of Human Rights of 1948 to found equality among all men refer to their common nature and in particular to qualities such as reason and conscience. However, science has shown that these qualities are also present in other species of non-human animals as stated by the Cambridge declaration of 2012. Therefore, by the principle of analogy some fundamental rights such as that to life, freedom and physical integrity together to that of living according to one's nature and in one's natural environment for wild animals should also be extended to some categories of conscious animals. At the same time there are reasons for attributing these rights to animals regardless of the relationship of equality with humans. These reasons can be identified in the order or system of nature that should not be altered, respecting the nature of each individual animal, in consideration of the inherent and non-instrumental value of each sentient being for human purposes. The task of the legislator is to translate these values accepted by science and society into legal principles suitable for guaranteeing full legal protection to all non-human sentient beings.

Parole chiave: diritti fondamentali, benessere degli animali, esseri senzienti non umani.

Key words: Fundamental rights, animal welfare, non human sentient beings

Il fondamento dell'uguaglianza all'interno della specie umana deriva dal giusnaturalismo, in particolare dal pensiero di Ugo Grozio, John Locke, Jean Jaques Rousseau.

È conforme alla natura degli uomini l'essere uguali per facoltà naturali e quindi avere gli stessi diritti fondamentali.

Come la Dichiarazione d'indipendenza della Virginia del 12 giugno 1776, la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America del 4 luglio 1776 per dare fondamento ai diritti dei cittadini fa riferimento alle «leggi della natura».

La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino proclamata a Parigi il 26 agosto 1789 parla di: «diritti naturali».

La Dichiarazione universale dei diritti umani proclamata a Parigi dall'ONU il 10 dicembre 1948 per giustificare l'attribuzione dei diritti fondamentali agli esseri umani all'art. 1 riferisce che questi ultimi «sono dotati di ragione e coscienza».

Occorre notare, però, che tali qualità naturali sono proprie dell'uomo come di molti altri animali.

Il TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) del 26 ottobre 2012 come già faceva la Convenzione di Lisbona del 2009, all'art. 13 si riferisce agli animali qualificandoli «esseri senzienti» ed indica come proprio obiettivo la realizzazione del «benessere degli animali».

Per esseri senzienti dobbiamo intendere le entità che provano sensazioni di piacere e di dolore oltre ad altre eventuali emozioni.

Il primo criterio per estendere il principio di uguaglianza oltre la specie umana è quello dell'analogia: *ubi eadem ratio ibi eadem dispositio*.

Attraverso tale criterio possiamo estendere i diritti fondamentali dell'uomo, in base all'analogia, agli animali che hanno le stesse caratteristiche umane in ragione delle quali si sono attribuiti quei medesimi diritti fondamentali.¹

La caratteristica comune agli uomini e ad altre specie animali che giustifica l'attribuzione della soggettività giuridica e di alcuni diritti essenziali si può identificare nella coscienza.

La dichiarazione di Cambridge del 7 luglio 2012 curata da Jaak Panksepp, Diana Reiss, David Edelman, Bruno Van Swinderen, Philip Low e Christof Koch, scritta da Philip Low, proclamata presso l'Università di Cambridge, al Francis Crick Memorial Conference on Consciousness in Human and non-Human Animals, al Churchill College da Low, Edelman,

¹ Sostengono tale teoria P. CAVALIERI in *La questione Animale. Per una teoria allargata dei diritti umani*, Torino, 1999, *passim* e F. RESCIGNO in *Diritti degli animali: da res a soggetti*, Torino, 2005, *passim*.

Koch, firmata dai partecipanti alla presenza di Stephen Hawking, asserisce nelle sue conclusioni che «possiedono coscienza: i mammiferi, gli uccelli e molte altre creature compresi i polpi».

Tali evidenze scientifiche erano già presenti negli studi di Charles Darwin e di Donald Griffin² il fondatore dell'etologia cognitiva.

Occorre notare, però, che tra le specie animali dotate di coscienza vi è grande disuguaglianza di trattamento e di tutela.

Prevalgono in tale ambito gli interessi umani che conformano e condizionano la salvaguardia degli interessi animali.

Abbiamo quindi tra gli animali dotati di coscienza le categorie degli animali d'affezione, degli animali sfruttabili industrialmente, degli animali oggetto di caccia sportiva e così via.

Possiamo inoltre utilizzare un secondo criterio metodologico che identifichi un comune denominatore tra gli animali idoneo a giustificare ed a fondare l'attribuzione agli stessi di alcuni diritti fondamentali in base a caratteristiche rilevanti loro proprie senza necessario riferimento analogico all'uomo e che ora cercheremo di descrivere:

gli animali sono esseri senzienti: provano piacere e dolore. Come affermano i filosofi utilitaristi da Jeremy Bentham e John Stuart Mill fino a Peter Singer³ occorre massimizzare il piacere e minimizzare il dolore che provano tutti gli esseri sensibili e senzienti;

gli animali devono vivere in base allo scopo o fine che attribuisce loro la natura (*telos*) ed in base alla loro potenzialità e capacità come indicato dai filosofi Bernard Rollin e Martha Nussbaum⁴;

ogni animale svolge una funzione nel grande sistema e nell'equilibrio della natura che non deve essere artificialmente alterato come sostengono le teorie ecologiche oggettivistiche.

Oltre che tra gli esseri umani e gli animali esiste una grande disuguaglianza anche all'interno degli animali non umani. Come sostenuto dalla studiosa Siobhan O' Sullivan⁵ il sistema è incoerente; vi sarebbero animali più visibili e meno visibili agli occhi umani e questo comporta una

² Si vedano le seguenti opere fondamentali C. DARWIN, *Le espressioni delle emozioni nell'uomo e negli animali*, Londra, 1872 e D. GRIFFIN, *L'animale consapevole*, New York, 1976.

³ Per tale impostazione è fondamentale l'opera di P. SINGER, *Liberazione animale*, New York, 1975, *passim*.

⁴ Sul punto si veda B. ROLLIN, *Diritti degli animali ed etica umana*, New York, 2006, *passim* e M. C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia*, Cambridge, Massachusetts, 2006, *passim*.

⁵ Si veda S. O' SULLIVAN, *Animals, equality and democracy*, Basingstoke, 2011, *passim*.

assoluta diversità di trattamento che violerebbe il principio di uguaglianza all'interno del genere degli animali non umani. Tale studiosa parla di *external inconsistency* e *internal inconsistency*.

Le critiche svolte a tali impostazioni ora enumerate asseriscono che principi e valori nonché norme generali umane non sono estensibili al di fuori di tale ambito. Senza però una giustificazione oggettiva, ontologica, comprovabile di tale disuguaglianza si refluiscie nel criterio dello specismo. È la sola appartenenza alla razza dell'*homo sapiens sapiens* che permette il conferimento dei diritti fondamentali e non già i presupposti naturali, biologici e scientifici che fondano oggettivamente tali diritti fondamentali quali il diritto alla vita, alla libertà, all' integrità fisica ed in riferimento agli animali selvatici il diritto a vivere secondo la propria natura e nel proprio ambiente naturale.

Passare dagli elementi fattuali descritti come propri degli animali come la sensibilità, la coscienza, le capacità naturali, all'attestazione dei diritti ad essi collegati non genera a nostro modo di vedere quella che viene detta 'fallacia naturalistica' o legge di Hume dal suo autore e ripresa da George Edward Moore⁶. Tale legge vieta il passaggio diretto o salto logico da asserzioni descrittive ad asserzioni prescrittive.

La fallacia naturalistica a nostro avviso non opera per due ragioni:

In base alla prima ragione come affermato dal filosofo Herbert Hurt⁷ vi è un contenuto minimo del diritto naturale che giustifica una connessione "razionale" tra fatti naturali e norme giuridiche naturali. Tale connessione non è mediata da motivi. È compito delle scienze stabilire tali casi con il metodo della generalizzazione basandosi sull'osservazione e gli esperimenti. In altri casi la connessione deriva da verità ovvie e comunemente accettate;

la seconda ragione dipende dalla circostanza che nulla esclude che esistano dei valori che possano collegare i fatti naturali con delle norme morali o giuridiche. Tra tali valori possiamo enumerare l'uguaglianza come visto *ab initio* ed il valore inerente e non strumentale di ciascun essere dotato di sensibilità o coscienza ben rappresentato dal filosofo Tom Regan⁸.

In tali casi è escluso a nostro avviso l'ambito di operatività della c.d. 'fallacia naturalistica'.

⁶ Per tale teoria si veda D. HUME, *Trattato sulla natura umana*, Londra, 1739 e G. E. MOORE, *Principia ethica*, Cambridge 1903, *passim*.

⁷ Cfr. H. HURT, *Il concetto di diritto*, Oxford, 1961, *passim*.

⁸ Sul principio del valore inerente si veda l'importante studio di T. REGAN, *I diritti animali*, Berkeley, Los Angeles, 1983, *passim*.

Tali valori ora indicati come l'uguaglianza ed il valore inerente degli esseri coscienti, già accettati dalla scienza e dalla società, il giurista deve affermare per identificare quei principi generali dell'ordinamento che generano i diritti fondamentali già attribuiti agli esseri umani ed ora da estendersi agli altri animali non umani.

Contestualmente il giurista deve interpretare i principi e le norme già esistenti in maniera evolutiva per adeguarli ai nuovi valori nati a seguito delle nuove scoperte scientifiche e venuti a far parte integrante e costitutiva dell'etica sociale condivisa dai cittadini destinatari di quelle norme e di quei principi così attualizzati.

Utilizzando tale metodo possiamo ipotizzare che poiché la scienza ha identificato in altre specie animali quelle caratteristiche come la coscienza e l'autocoscienza che fondano e giustificano l'attribuzione dei diritti fondamentali umani, questi ultimi per il principio (comunemente accettato) di uguaglianza devono essere estesi anche agli animali appartenenti alle specie dotate a loro volta di coscienza.

In base alla dichiarazione di Cambridge menzionata le specie animali dotate di coscienza sono: i mammiferi, gli uccelli ed i cefalopodi.

Contestualmente possiamo ipotizzare che alcuni diritti fondamentali siano attribuiti all'uomo in ragione di caratteristiche per loro natura comuni a tutti gli animali come la capacità di provare piacere e dolore ovvero quella di essere senzienti.

Per il principio di uguaglianza quei diritti devono essere attribuiti a tutti gli animali.

Nel supportare tali conclusioni sotto il profilo normativo ci viene incontro l'art. 13 del TFUE citato che prescrive di tener conto del benessere degli animali in quanto esseri senzienti quale «obiettivo di interesse generale».

Pari gradu ci viene incontro, per quanto concerne l'ordinamento italiano la sentenza della Corte di Cassazione sez. III n. 6122 del 27 aprile 1990⁹ la quale ha sostenuto che «il reato di cui all'art.727 del codice penale tutela gli animali in quanto autonomi esseri viventi, dotati di sensibilità psico-fisica e capaci di reagire agli stimoli del dolore, ove essi superino una soglia di normale tollerabilità. La tutela penale è dunque, rivolta agli animali in considerazione della loro natura».

Ovviamente vi sono molte eccezioni che derogano all'attestazione ed attribuzione di tali diritti (vedi la caccia sportiva, l'allevamento industriale, la vivisezione) in ragione della prevalenza su interessi fondamentali degli

⁹ Tale sentenza è riportata da F. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 168

animali come la vita, la libertà e l'integrità fisica, di interessi umani confliggenti e spesso non fondamentali.

Compito del legislatore è quello di ridurre tali eccezioni ove non giustificate attraverso il metodo della comparazione ed il giudizio di prevalenza degli interessi confliggenti appartenenti ad esseri per alcuni aspetti simili o uguali come l'uomo e gli altri animali.

Compito dell'interprete è quello di identificare e di consolidare il fondamento ed il contenuto dei principi e delle norme che attribuiscono dei diritti fondamentali generali agli animali non umani insieme alle loro forme e tecniche di tutela penale, civile ed amministrativa.

In conclusione, vogliamo ricordare la Dichiarazione Universale dei Diritti degli Animali sottoscritta dalla Lega Italiana dei Diritti degli Animali (LIDA) e da altre Associazioni il 15 ottobre 1978 presso la sede UNESCO di Parigi. Tale Dichiarazione riprende il *Brambell Report* predisposto dal Governo del Regno Unito nel 1965 con la consulenza del prof. Francis Brambell¹⁰. Tale rapporto menzionava le cinque libertà fondamentali degli animali non umani che di seguito elenchiamo:

Dalla sete, dalla fame e dalla cattiva nutrizione;

Di avere un ambiente fisico adeguato;

Dal dolore, dalle ferite, dalle malattie;

Di manifestare le caratteristiche comportamentali specie- specifiche normali;

Dalla paura e dal disagio.

Riportiamo altresì alcuni principi basilari contenuti nella Dichiarazione Universale dei Diritti degli Animali.

Asserisce la detta Dichiarazione all'art. 1 «Tutti gli animali nascono uguali davanti alla vita ed hanno gli stessi diritti all'esistenza» ed inoltre all'art. 14 lett. b) afferma «I diritti degli animali devono essere difesi dalla legge come i diritti dell'uomo».

La Lega Italiana dei Diritti degli Animali nata nel 1977 si batte per il riconoscimento giuridico **'dei diritti naturali dell'animale'**.

È nostra speranza che si arrivi a realizzare così il collegamento tra la legge della natura ed il diritto positivo.

¹⁰ A sua volta il rapporto Brambell è stato ispirato dall'opera di R. HARRISON, *Animal machines*, Londra, 1964.

Il volume raccoglie gli atti del Convegno «Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali», svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre il 7 ottobre 2021. Si è trattato di una iniziativa che si inserisce nell'ambito delle attività promosse e realizzate dal gruppo di studiosi impegnato sin dal 2017 nel promuovere a livello scientifico il dibattito sulle questioni in materia di benessere degli animali. Questa opera, aperta al contributo di giovani studiosi, prendendo le mosse da una serie di sentenze della Corte di giustizia UE in materia di macellazioni rituali, è la concreta testimonianza dell'attenzione per il diritto europeo, studiato da diverse prospettive, nonché dell'importanza del confronto culturale interdisciplinare, momento fondamentale di formazione e di crescita, oltre che di affinamento dell'attività di ricerca. I contenuti dei contributi rispecchiano la natura multidisciplinare del gruppo di studio, offrendo al lettore numerosi spunti di ulteriore riflessione, nella convinzione che gli esseri “Animali” rappresentano una questione civile e, soprattutto, una seria sfida che i giuristi devono raccogliere.

Contributi di:

Ettore Battelli, Rita Benigni, Maria Silvia D'Alessandro, Giulia Ferraro, Tommaso Formichelli, Giorgio Gallo, Enzo Maria Incutti, Micaela Lottini, Leonardo Molinaro, Teresa Maria Moschetta, Giuseppe Spoto.