Associazione Italiana Diritto Alimentare
AIDA IFLA
Italian Food Law Association

rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Sommario

Editoriale
Luigi Costato
L'ennesima riforma della PAC 1

L'incontro del 16 aprile 2021 Benessere animale, scienza e giurisdizione - dall'*Animal Welfare* alla *Global Animal Law* 7
Ferdinando Albisinni
Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti 9
Mariachiara Tallacchini
Il sentire animale tra scienze, valori, e policies europee 26
Marcello Mele
La tutela del benessere degli animali domestici: le evidenze scientifiche 33
Lorenza Paoloni
Benessere animale e filiera sostenibile 37
Francesco Paolo Traisci
Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali 42
Alessandra Di Lauro
Religione del cibo: quale normatività per il benessere animale? 53
Antonio Palmieri
«De esu camium» 63
Roberto Saija
Esercizio "conformato" dell'attività venatoria: un ossimoro? 69
Francesco E. Celentano
Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea 79
Luigi Costato
Benessere animale, tra "misericordia" e giurisprudenza 89

Ricerche
Antonio Musio
Regimi alimentari nel rispetto del benessere animale 91
Valeria Paganizza
L'istituto della diffida nel settore agroalimentare 107

Osservatorio internazionale
Yangyao Yu
Agricultural Policy of XXI Century in China 133

Commenti e note
Stefano Vaccari
Tra Gucci e Prošek 144

Recensioni
Luigi Costato
Il Trattato di Diritto Alimentare 154

Editoriale

L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato

L'ennesima riforma della PAC, più volte annunciata e rinviata, è stata finalmente pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
L'articolo 38, che apre la parte agricola del TFUE, afferma, al paragrafo 1, che "L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca.", ma da Lisbona la competenza in materia non è più esclusiva bensì concorrente. Infatti l'art. 4 del TFUE afferma che "L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori", fra i quali sono compresi, sub d), "agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare". La contraddizione è apparsa subito evidente ai primi commentatori della modifica, ma leggendo la nuova riforma ci si rende conto che anche l'apparentemente inconciliabile può coesistere e dare dei risultati che, nella sostanza, stanno a significare che, ferma restando la necessità di assicurare la libera circolazione dei prodotti agricoli, nella quale è intervenuta fortemente la nuova regolamentazione specialmente per il settore dei vini, specie a denominazione protetta, la nuova PAC ha rinunciato a una seria attività di controllo della Commissione stabilendo invece le condizioni per il finanziamento dei piani strategici agricoli nazionali. Certo i piani nazionali sono soggetti a una serie di condizioni che gli Stati devono rispettare, ma non è previsto alcun efficace controllo sul rispetto degli impegni presi da chi vede finanziati i sopracitati piani.
L'analisi dei tre regolamenti dovrà essere fatta con cura e richiede tempo e studio; tuttavia da essi emerge un ulteriore passo verso la rinazionalizzazione delle azioni di sostegno degli agricoltori, una apparente maggiore sensibilità nei confronti della *food security* unionale e l'acquisizione di pessime abitudini che hanno alcuni stati membri nella stesura dei regolamenti, pieni di rinvii che rendono difficile la consultazione e la comprensione dell'atto.
Quanto alla *food security*, su di essa è posta attenzione in qualche considerando: infatti il primo considerando del reg. 2115 recita: "La comunicazione della Commissione del 29 novembre 2017 dal titolo «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» definisce le sfide, gli obiettivi e gli orientamenti per la futura politica agricola comune (PAC) dopo il 2020. Tali obiettivi comprendono: rendere la PAC più orientata ai risultati e al mercato, promuovere la modernizzazione e la sostenibilità, compresa la sostenibilità economica, sociale, ambientale e climatica delle zone agricole, silvicole e rurali, e contribuire a ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari connessi alla normativa dell'Unione".
Ma se si analizzano brevemente i contenuti del reg. 2115, si nota che

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

rivista di diritto alimentare

Direttore
Luigi Costato

Vice direttori
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico
Sandro Amorosino - Alessandro Artom
Alberto Germanò - Marianna Giuffrida
Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi - Pietro Masi -
Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

Editore
A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione
Via Ciro Menotti 4 – 00195 Roma
tel. 063210986 – fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale
Via Ciro Menotti 4 – 00195 Roma

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBISINNI, straordinario Universitas Mercatorum

FRANCESCO EMANUELE CELENTANO, ricercatore Università di Bari "Aldo Moro"

LUIGI COSTATO, emerito Università di Ferrara

ALESSANDRA DI LAURO, ordinario Università di Pisa

MARCELLO MELE, ordinario Università di Pisa

ANTONIO MUSIO, associato Università di Salerno

VALERIA PAGANIZZA, ricercatrice Università di Padova

ANTONIO PALMIERI, ordinario Università del Molise

LORENZA PAOLONI, ordinario Università del Molise

ROBERTO SAIJA, ricercatore Università di Reggio Calabria

MARIACHIARA TALLACCHINI, ordinario Università Cattolica del Sacro Cuore

FRANCESCO PAOLO TRAISCI, ordinario Università del Molise

STEFANO VACCARI, Dirigente Mipaaf

YANGYAO YU, Vice Chairman, Shanghai Food and Drug Safety Academy

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella *Rivista*, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 15 dicembre 2021, e successivamente composto in tipografia a causa della riduzione delle attività cagionata dall'emergenza COVID.

all'art. 4, punto 2 si fornisce la solita definizione di chi ha rapporti con il terreno definendolo impropriamente «agricoltore» nel riferirsi a un detentore di terreni potenzialmente agricoli.
"L'«attività agricola» è determinata in modo tale da consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati attraverso almeno una delle seguenti attività:
a) la produzione di prodotti agricoli che comprende azioni quali l'allevamento di animali o la coltivazione, anche mediante la paludicoltura, ove per prodotti agricoli si intendono quelli elencati nell'allegato I TFUE, ad eccezione dei prodotti della pesca, come pure la produzione di cotone e il bosco ceduo a rotazione rapida;
b) il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre al ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti".
Esaminando la riforma in modo più generale, poiché gli atti dell'Unione adottati con la procedura ordinaria, come quelli agricoli, sono frutto di complicati negoziati, il testo finale dei tre regolamenti è costruito ricucendo pezzi già definiti da tempo con altri che sono il risultato delle trattative del Parlamento con la Commissione, con il Consiglio e, se del caso, nel c.d. trilogo. Per chi ha studiato i regolamenti CEE degli anni '60 del secolo scorso la nostalgia per la correttezza tecnica e la chiarezza di quelli rispetto agli attuali si fa molto forte. Ma, forse, si potrebbe sperare in un testo coordinato?
Il reg. 2115, all'art. 123, stabilisce che "ciascuno Stato membro designa un'autorità di gestione nazionale per il proprio piano strategico della PAC"; la soluzione presenta qualche problema di coordinamento per uno Stato semiregionale come il nostro, come le vicende del Covid 19 hanno ampiamente dimostrato: spesso alcuni presidenti di Regione si sono comportati come prime donne e, più in generale, è stato necessario commissariare la vaccinazione perché il coordinamento si mostrava difficile e l'esecuzione molto differenziata e, insospettabilmente, lenta anche in regioni di solito efficienti. Alle viste un nuovo accentramento, per dimostrare che non sempre la regionalizzazione dà risultati accettabili?
Infine, la crisi delle "mascherine" e di altri prodotti medicali e il mancato rispetto delle regole della WTO (oggi ancora in profonda crisi e violata sistematicamente quanto meno dal più grande stato del mondo, senza alcuna conseguenza) rende problematico affidarsi al "mercato" che fra dirigismo autoritario e enormi quantità di denaro in circolazione negli stati "liberali" è diventato, ben più del solito, una giungla ove avviare gli agricoltori europei è un gravissimo errore; gli sbalzi dei prezzi dei cereali e della soia di quest'anno ne sono la prova più evidente.

Luigi Costato

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021
3

L'editoriale che apre il fascicolo interviene sulle recenti riforme della Politica Agricola Comune, approvate ben oltre i tempi originariamente previsti, in ragione del vivace confronto che ha impegnato il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. Ne sono risultati testi, che in termini generali dichiarano una rinnovata attenzione verso la *food security* e nel contempo valorizzano le competenze degli Stati membri attraverso la previsione di piani strategici nazionali e regionali. Come sottolinea l'editoriale, resta tuttavia da verificare in che misura la concreta declinazione delle politiche agricole risulterà coerente con le finalità della *food security* e della garanzia per i redditi degli agricoltori. Sul piano dell'attuazione nazionale, rimangono allo stato non definite le modalità con le quali sarà possibile conciliare le esigenze di pianificazione poste dalle ultime riforme europee con un ordinamento costituzionale, quale quello italiano, nel quale risulta difficile costruire un efficace coordinamento tra autorità centrale e regioni. Sicché l'editoriale si chiede se tutto ciò non finirà per tradursi in "un nuovo accentramento, per dimostrare che non sempre la regionalizzazione dà risultati accettabili?".
Il fascicolo contiene in larga misura le relazioni, integrate e ampliate, presentate nell'ambito dell'**Incontro del 16 aprile 2021**, organizzato dall'AIDA per una riflessione condivisa sui temi del ***Benessere animale***. Si tratta di contributi, orientati secondo una pluralità di prospettive, che non esauriscono i temi di indagine, e piuttosto si propongono come occasione di avvio di un lavoro comune.
Da ciò due ulteriori iniziative, maturate durante l'incontro:
- l'attivazione di un sito di documentazione e riflessione, ove pubblicare materiali (non solo domestici od europei, ma anche e necessariamente *globali*), scientifici e giuridici, legislativi e giurisprudenziali, di studio e di ricerca, che sotto diverse prospettive si collocano all'interno della riflessione sul *Benessere animale* e più in generale sulla *Animal Law* (non solo *Globale* ma anche *Domestica*). Nell'immediato per semplicità è stato utilizzato l'esistente sito dell'AIDA www.aida-ifla.it, attivando una nuova sezione intitolata "*Temi*", al cui interno è stata inserita la voce "*From Animal Welfare to Animal Law*". In prosieguo, considerato che l'area del diritto alimentare evidentemente non esaurisce tutte le tematiche investite, si prevede di attivare un nuovo sito, con un nome specificamente dedicato;
- in parallelo, la preparazione di una pubblicazione, a stampa ed in e-book, più ampia e comprensiva, che raccoglierà ulteriori contributi dei colleghi interessati al tema, sia italiani che stranieri.
Nelle **Relazioni** qui pubblicate, Ferdinando Albisinni indaga sulle novità legislative e giurisprudenziali, intervenute in questi anni sul tema del benessere animale, muovendo dall'art. 13 TFUE e dal riconoscimento degli animali quali esseri senzienti. L'A. analizza l'emergere di nuovi paradigmi, che muovono verso la costruzione di una vera e propria *Animal Law*, sottolineando altresì gli elementi di novità presenti nelle riforme della PAC e nella nuova disciplina dei controlli ufficiali sui prodotti agricoli ed alimentari. Ne segue una dinamica disciplinare che accentua le responsabilità dell'agricoltura, ma insieme ne valorizza il ruolo, in riferimento all'intero ciclo della vita unitariamente considerato.
Mariachiara Tallacchini muove dalla convergenza e dalle reciproche interazioni tra ragioni etiche e scienze del benessere animale, sottolineando "il carattere *science based dell'Animal welfare*". Ne emerge un *fil rouge*, che intreccia le scelte delle istituzioni internazionali ed europee, e vede il decisivo contributo della giurisprudenza lungo un percorso condiviso che riconosce agli animali il rispetto dovuto agli *esseri senzienti*, nel Trattato di Lisbona come nel diritto interno. Elemento comune a queste scelte è il rilievo assegnato alla conoscenza scientifica quale canone decisivo, "in consonanza con la configurazione dell'Europa quale "*società della conoscenza*"".
Marcello Mele, nella prospettiva dell'indagine storica e scientifica, sottolinea la profonda relazione fra animali ed umani, a far tempo dalla rivoluzione agricola di diecimila anni fa, ponendo in rilievo come l'azione dell'uomo sulle specie domesticate abbia nei fatti determinato un aumento rilevante della bio-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

diversità. Ne seguono crescenti responsabilità degli uomini sia in riferimento agli animali domestici ed al loro inserimento in spazi ed ambienti molto diversi dalla dimensione naturale, sia in riferimento agli animali da allevamento ed all'adozione di spazi adeguati ai loro bisogni anche attraverso l'utilizzazione di tecnologie innovative.

Lorenza Paoloni osserva che, nell'affrontare il tema del benessere animale, occorre "focalizzare l'attenzione sull'intero ciclo di vita dell'animale", e pone in rilievo che, anche se le più recenti decisioni della giurisprudenza in tema di benessere animale non investono i soli animali definiti "da reddito" ai sensi del D. Lgs. 26 marzo 2001, n. 146, di fatto in questi anni le maggiori criticità per inadeguata tutela sono emerse soprattutto nelle attività di allevamento e di macellazione. Come ha rilevato la stessa EFSA, da ultimo in un parere del 2020, esiste un diretto collegamento fra sicurezza della filiera alimentare (considerata nella sua interezza, dalla nascita alla macellazione) e sicurezza alimentare (intesa come *food safety*). A ciò si aggiunge, come elemento anch'esso rilevante ai fini della sicurezza dei prodotti destinati al consumatore, la garanzia di adeguati livelli di benessere e di formazione per i lavoratori addetti. In questa prospettiva, l'A. esamina le iniziative per certificazioni pubbliche e private del benessere animale, ponendone in rilievo le criticità.

Francesco Paolo Traisci si interroga su specismo e antispecismo nella tutela degli animali, ponendo in rilievo il risalente contrasto fra la visione antropocentrica, specistica, che riconosce diritti soltanto all'uomo, e quella animalista, antispecistica, che attribuisce diritti a tutti gli esseri viventi. In realtà, come sottolinea l'A., costituisce posizione risalente quella che non considera gli animali uguali tra loro ed innanzi alla legge, a differenza dell'uguaglianza solennemente riconosciuta a tutti gli esseri umani. Tutto ciò si traduce in una legislazione che prevede, ad esempio, regole differenziate quanto alla macellazione dei gallinacei rispetto ai bovini ed ai suini, e che consente – pur con alcuni limiti quantitativi – la macellazione domestica con metodi ben diversi rispetto a quelli previsti per i grandi macelli. Differenze di regime ben evidenti sono presenti anche in tema di specie cacciabili e di protezione degli uccelli. La dimensione antispecistica si va in qualche misura affermando, pur tra incertezze e contraddizioni, nella legislazione più recente, a partire dall'art. 13 TFUE, ed è proprio il riconoscimento agli animali della natura di esseri senzienti l'elemento che porta a disegnare un assetto, nel quale le indicazioni della ricerca scientifica risultano essenziali per definire un livello di tutela consapevole.

Alessandra Di Lauro propone una lettura che fa perno sulla relazione fra *riti* (non solo religiosi) e benessere animale, sottolineando che "è molto nella cultura più che nella natura che va cercata la differenza fra umano e non umano". Sicché la stessa giurisprudenza, che ha negato l'utilizzabilità del logo "BIO" per carni di animali macellati senza previo stordimento nel rispetto di regole religiose, si spiega in termini di conflitto fra *riti* diversi. Per altro verso anche la perdurante esclusione delle "attività sportive" dall'applicazione delle regole generali conferma la radice essenzialmente culturale delle scelte operate. L'esame delle linee emergenti nella più recente giurisprudenza in materia, non necessariamente connotata da uniformità di accenti, consente di individuare il possibile emergere di nuovi modelli, anche se – come sottolinea l'A. – l'attenzione prevalente appare piuttosto rivolta alla tutela della specie complessivamente considerata, piuttosto che dei singoli.

Antonio Palmieri pone in rilievo l'esistenza già in tempi remoti di due linee di pensiero, tra loro antagoniste: quella che ritiene gli animali destinati per loro stessa natura al consumo umano, e dunque alla macellazione, e quella che invece considera il consumo di carne e la connessa macellazione "un inaccettabile atto di rapina della vita compiuto dall'uomo per cieco egoismo". Si collocano in una prospettiva diversa le scelte di due religioni monoteiste, l'ebraica e la mussulmana, che dettano dettagliate disposizioni operando una *sacralizzazione* dell'atto della macellazione, con modalità intese ad escludere la sofferenza degli animali, riconoscendo la sacralità di ogni forma di vita. L'A. richiama in proposito la disciplina italiana, introdotta con legge c.d. rafforzata, e sottolinea come una lettura sistematica

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

dei primi articoli del TFUE induca a concludere che "Nel conflitto tra diritti fondamentali degli uomini e benessere degli animali, il secondo non può essere perseguito a scapito e con sacrificio dei primi".
Roberto Saija indaga sull' esercizio conformato dell'attività venatoria, ponendo in rilievo le manifeste irrisolte contraddizioni presenti in una disciplina che per un verso consente un'attività, la caccia degli animali selvatici, che non risponde più ad essenziali bisogni di nutrizione degli essere umani, e per altro verso vieta e punisce comportamenti che cagionano sofferenze agli animali (quelli direttamente oggetto di caccia, e quelli che possono risultarne indirettamente coinvolti come nel caso dell'uccellagione). L'analisi muove dalla disciplina europea e nazionale in materia, alla luce delle più recenti interpretazioni della giurisprudenza, e trascorre poi a considerare il dialogo e la contaminazione fra un approccio che sottolinea la pietà verso gli animali come canone dell'agire umano, nella storia, tra religione e diritto. L'A. conclude ponendo in rilievo come tentare di applicare alla disciplina della caccia canoni e regole, che si sono affermati in questi anni in tema di benessere animale, è operazione in sé complessa e dagli esiti tuttora incerti, in ragione delle irrisolte contraddizioni fra i due ambiti disciplinari.
Francesco E. Celentano esamina, con ampi riferimenti agli studi in materia, le linee emergenti nella prospettiva internazionale ed in quella europea, sottolineando il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali, ed anzitutto dalla OIE (Organizzazione mondiale per la salute animale, istituita sin dal 1924), e dalla FAO. L'A. esamina poi le iniziative assunte dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea, ed analizza le disposizioni introdotte con l'art. 13 TFUE e con gli atti di diritto derivato, ad esempio in tema di protezione degli animali durante l'abbattimento, sottolineando il ruolo di innovazione disciplinare svolto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; e conclude che anche l'ambito del benessere animale "deve alla giurisprudenza e al mercato una spinta propulsiva".
Luigi Costato chiude i contributi, con una riflessione di sintesi su quanto emerso nelle diverse relazioni, sottolineando che tradizionalmente "l'atteggiamento dell'uomo nei confronti degli animali addomesticati è essenzialmente egoistico", e che anche alcuni elementi di novità presenti nella giurisprudenza più recente appaiono in realtà coerenti "con la legislazione vigente che sembra – come è stato notato – adottata per soddisfare la "*misericordia*" degli umani.
Nella Sezione dedicata alle ***Ricerche***, Antonio Musio prosegue la riflessione sugli esiti che, in diverse aree dell'ordinamento, vanno maturando in ragione del diffondersi di un diverso modo di considerare gli animali, nel contesto familiare ed educativo, in quello sociale, ed in ambito lavorativo. L'A. conclude sottolineando come nell'attuale periodo storico, la crescente attenzione verso il benessere animale anche nell'ambito delle scelte quotidiane sempre più si va caratterizzando come espressione "di un sentire laico, originato dalla necessità di rivedere il rapporto tra l'uomo e gli altri essere viventi".
Valeria Paganizza indaga sulle linee evolutive della disciplina in tema di diffide nel settore agroalimentare, dal D.L. 91/2014 alla legge 71/2021, tenendo conto delle disposizioni precedenti, delle esigenze di raccordo con la generale disciplina di cui alla legge 689/1981, e di normative specifiche, quali quelle relative al vino ed ai prodotti vitivinicoli ed altre normative verticali ed orizzontali. Ne risulta un quadro regolatorio complessivo, che nei fatti risulta tuttora poco attento verso l'esigenza di assegnare al modello sanzionatorio finalità di adeguamento consapevole e di ampia formazione degli operatori, piuttosto che esclusivamente repressivo, e che pertanto ancora richiede una "riorganizzazione, semplificazione e riduzione dei precetti".
Nell'**Osservatorio internazionale** è pubblicata la relazione di Yangyao Yu, "*Agricultural Policy of XXI Century in China*", presentata all'Accademia dei Georgofili nell'incontro del 7 settembre 2021 dedicato a "*Produzione e mercato innanzi alle sfide del tempo presente: diritto al cibo, sostenibilità e mercati*" nell'ambito delle iniziative promosse in occasione del G20 sull'agricoltura. La relazione esamina le politiche agricole ed agroalimentari operanti in Cina, sottolineando i significativi cambiamenti introdotti a

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

partire dall'inizio del secolo, soprattutto in relazione all'introduzione di nuovi sistemi di gestione del rischio, tracciabilità, responsabilità e trasparenza, anche attraverso l'assegnazione agli operatori di *rating* espressi attraverso specifici indici di affidabilità.

Nella Sezione dedicata a **Commenti e note**, Stefano Vaccari analizza una recente ordinanza della Corte di Cassazione in tema di conflitto fra marchi, relativa ad un ben noto marchio di prodotti di abbigliamento. L'ordinanza della S.C., in coerenza con la giurisprudenza della Corte di giustizia, enuncia principi rilevanti in materia di tutela e di divieto di evocazione dei marchi rinomati. L'A. conclude osservando che i principi così enunciati ben possono trovare applicazione anche in tema di tutela delle Indicazioni geografiche, proponendo un'analogia con il caso del conflitto fra Prosecco e Prošek.

Nelle **Recensioni**, Luigi Costato presenta il recente volume "*Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*", a cura di Paolo Borghi, Irene Canfora, Alessandra Di Lauro, Luigi Russo, edizioni Giuffrè Francis Lefebvre, 2021, sottolineando come il volume confermi il consolidamento del *diritto alimentare*, quale materia ormai dotata di piena autonomia. I numerosi contributi raccolti nel volume, di agraristi e di studiosi di altri settori, consentono al lettore un'ampia ed approfondita conoscenza degli istituti che compongono la materia.

la redazione

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021
7

L'incontro del 16 aprile 2021
Benessere animale, scienza e giurisdizione
Dall'*Animal Welfare* alla *Global Animal Law*

Le ragioni dell'incontro

Ferdinando Albisinni e Mariachiara Tallacchini

L'idea dell'incontro, organizzato dall'AIDA nell'aprile 2021, è nata dalla sentenza della Corte di giustizia in tema di macellazione rituale, pronunciata nel dicembre del 2020.
Nell'arco di pochi mesi sono state pubblicate altre due rilevanti decisioni: una del Consiglio di Stato sulla sperimentazione medica sugli animali, ed una della Corte di Cassazione penale sulle modalità con cui va praticata la caccia.
Sicché, in un breve lasso di tempo, tre Giudici supremi di diversi ordinamenti e giurisdizioni sono stati chiamati a decidere sul rapporto che abbiamo (o che dovremmo avere), come esseri umani, con gli altri organismi viventi.
Il richiamo nel titolo alla *Scienza* ed alla *Giurisdizione* intende sottolineare il ruolo assegnato alle valutazioni scientifiche nell'ambito delle decisioni giudiziali (si v. in punto sia la sentenza del CdS che quella della Corte di giustizia), al fine di aprire una riflessione a più voci, e secondo differenziate prospettive, su temi di crescente rilievo anche nella vita quotidiana, come confermato da ulteriori decisioni, fra cui quella del 17 marzo 2021 della Corte di giustizia, che ha dichiarato illegittima una normativa nazionale, che consentiva l'impiego del vischio per la cattura di uccelli selvatici.
Stiamo dunque vivendo una stagione nella quale il tema del *benessere animale* è sempre più al centro della riflessione in sede giurisdizionale, secondo una pluralità di profili, che comprendono l'ambito delle scelte alimentari (si v. le numerose decisioni in tema di scelte per diete vegetariane o vegane, nelle istituzioni scolastiche, nelle prigioni, nelle famiglie, ed anche nell'ambito dei rapporti di lavoro), ma che non si esauriscono all'interno del rapporto con il cibo e delle modalità di acquisizione di questo, dalla caccia alle tecniche di macellazione o di nutrizione degli animali di allevamento.
Nell'incontro è emerso anzitutto un diffuso consenso sull'esigenza di una riflessione condivisa sui temi (non necessariamente omogenei), abitualmente collocati nella formula di "*animal welfare*", ma che oggi riportano alla più ampia e comprensiva formula di "*animal law*".
Tale riflessione, che investe una pluralità di ambiti di ricerca, comporta per sua natura – come è stato posto in rilievo da tutti i relatori – la necessità di tentare di articolare nuovi modelli e nuove categorie. Ricordiamo – a titolo esemplificativo e senza pretesa di completezza – le notazioni di chi ha sottolineato che gli animali non parlano ma comunque comunicano, ed ha posto in rilievo come la tradizionale individuazione del "soggetto di diritti" appare oggi suscettibile di differenziate letture; sicchè la riflessione su questi temi si colloca all'interno delle ricerche sulla democrazia della conoscenza e sul doveroso rilievo di una dimensione etica complessivamente intesa. Non è dunque sufficiente fermarsi alle tecniche di macellazione od alla regolazione della caccia, e così a questioni esplicitamente riconducibili agli ambiti tematici del diritto agrario e del diritto alimentare, ma occorre piuttosto tener conto di categorie unitarie che comprendono gli animali "*di affezione*" e quelli destinati alla sperimentazione. D'altro canto le stesse categorie di *specismo* ed *antispecismo* inducono a riflessioni diverse

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

rispetto al passato.
Le ricerche degli studiosi di altri ordinamenti in tema di *Global Animal Law*, anch'esse richiamate nel corso dell'incontro del 16 aprile e nelle conversazioni successive, offrono sollecitazioni importanti in questo senso, e confermano il rilievo di una *dimensione storico-comparativa della ricerca*, consapevole delle acquisizioni della *Scienza*, e nel medesimo tempo consapevole che alcune categorie e qualificazioni giuridiche tradizionali possono risultare inadeguate rispetto a quanto va emergendo (si pensi, ad esempio, al diffuso consenso circa l'inadeguatezza della formula introdotta nel codice penale dalla legge n. 189/2004 sui «*delitti contro il sentimento per gli animali*»), e che occorra pensare ad un ambito, che provi a raccordare in una dimensione sistematica tutto ciò che attiene alle *Scienze della vita*, tenendo conto dell'impatto delle nuove regolazioni, talvolta originate muovendo da presupposti, bisogni, basi giuridiche, e finalità, tra loro assai diverse.
Nella prospettiva dell'agrarista ciò induce a riflettere sugli stessi confini della materia, che già con la riforma dei Decreti di orientamento del 2001 si è mossa – come è noto – a considerare attività agricola la "*cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale*".
In altre parole, ci sembra che le recenti riforme e decisioni giudiziali inducano a riflettere in modo unitario su un *diritto della vita*, che non comprende solo il diritto agrario, il diritto alimentare, e il diritto ambientale tradizionalmente intesi, ma che in modo trasversale comprende regole che investono – fra l'altro – anche gli animali utilizzati per sperimentazioni scientifiche e gli animali che vivono con noi e nelle nostre case.
Le novità, regolatorie e giurisprudenziali, che si vanno manifestando con crescente frequenza e rilevanza, possono incidere – oltre che su definizioni generali e fondanti, quali quelle legate alla soggettività – sulla stessa individuazione degli ambiti di ricerca.
Nella prospettiva di una riflessione su scienza, diritto e democrazia, i molteplici percorsi, filosofici, scientifici e giuridici, non sempre collegati, che hanno contribuito a una vera rivoluzione nel trattamento degli animali non-umani e nelle relazioni tra umani e non-umani, devono essere finalmente accostati nella prospettiva delle contemporanee "*società democratiche della conoscenza*": società che riconoscono come proprie le regole informate alle migliori conoscenze disponibili e al dialogo tra istituzioni, esperti e cittadini.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino

Ferdinando Albisinni

1.- Una giurisprudenza in cammino

Il tema del "*benessere degli animali in quanto esseri senzienti*" negli ultimi anni ha trovato spazio crescente nelle riflessioni su temi e questioni, che in varia misura si collocano all'interno della disciplina delle relazioni sociali, richiedendo sempre più spesso interventi della giurisprudenza, intesi a definire nuovi paradigmi e a individuare nuovi protagonisti, a fronte di una vivace (e talvolta conflittuale) domanda di nuova regolazione.
Un'innovativa disciplina va maturando lungo un cammino complesso, che vede in primo piano – accanto agli interventi dei legislatori, internazionali, europei e nazionali – i giudici come *law makers*, costruttori di un' originale *law in action*.
Nei tre casi di recente intervenuti su questi temi[1] e che hanno sollecitato l'organizzazione dell'incontro su iniziativa dell'AIDA[2], i giudici hanno adempiuto al compito di *ius dicere* con riferimento al caso concreto ad essi sottoposto, ma nel far ciò hanno assunto congiuntamente una più ampia responsabilità: quella di operare come *law makers* nei rapporti sociali e culturali, prima ancora che economici, disegnando la trama ed esplicitando i principi e i valori, nel cui ambito tali rapporti devono svilupparsi, così collocandosi nella dimensione dello ius dicere tra *iurisdictio* ed *imperium*, che era propria del magistrato nel diritto romano ed appare sempre più di frequente nell'esperienza dell'oggi.
In altre parole: le decisioni, della Corte di Giustizia, della Corte di Cassazione, e del Consiglio di Stato, pronunciate secondo una pluralità di prospettive e di paradigmi di regolazione, propongono tutte non un giudice del caso singolo, ma un *giudice regolatore*, che in un sistema caratterizzato dal moltiplicarsi delle fonti, multilivello e multispecie, costituisce una sorta di centro necessario di sintesi e di addensamento delle scelte di regolazione e di governance.
L'esperienza di regolazione giudiziale, tanto più in presenza di una legislazione connotata da margini di incompiutezza, non è nuova nell'ambito del diritto agrario ed agroalimentare, e ne abbiamo avuto rilevanti esempi in anni recenti, ad esempio quanto all'esatta applicazione dell'ambito applicativo delle nuove regole introdotte nel 2012 dal "Decreto Monti" per i contratti dei prodotti agricoli e agroalimentari[3].
Più in generale, questa peculiare declinazione giudiziale dell'esercizio del potere di regolazione è da tempo oggetto degli studi di diritto comparato[4], ed è ormai entrata a pieno titolo nella nostra riflessione di diritto interno[5].

([1]) Il riferimento è alle decisioni della Corte di giustizia, 17 dicembre 2020, causa C-336/19; della Corte di Cass., sez. III pen., 27 ottobre 2020, n. 29816; e del Consiglio di Stato, 8 febbraio 2021, n. 1186/2021; su cui v. *infra*.
([2]) Sulle ragioni dell'incontro organizzato dall'AIDA il 16 aprile 2021 su "*Benessere animale, scienza e giurisdizione*, v. *infra* in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021; sul percorso che dall'*animal welfare* sta conducendo all'*animal law*, v. le relazioni presentate in tale incontro, pubblicate in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, e gli ulteriori contributi ivi citati.
([3]) In argomento, per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2013, p.33. La norma cui si fa riferimento è l'art. 62 del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, conosciuto come "Decreto Monti"; art. 62 recentemente abrogato e sostituito dall' art. 12, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 198.
([4]) Il riferimento è all'anticipatrice lezione di G. Gorla, *Giurisprudenza*, Voce della Enciclopedia del Diritto, XIX, Milano, 1970, 489; Id., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, 1981, Giuffré; e alle ricerche di M. Cappelletti, *Giudici legislatori?*, Milano Giuffré, 1984; P.G. Monateri, *Methods in Comparative Law: an intellectual overview*, in P.G. Monateri (ed.), *Methods of Comparative Law*, Edward Elgar, 2013, R. Sacco, *Legal Formants: a Dynamic Approach to Comparative Law*, in 39 American Journal of Comparative Law, 1991, 1-34; V. Zeno Zencovich, *Comparative Legal Systems. A short and illustrated introduction*, Roma-Tre Press, 2019.
([5]) In argomento la letteratura è vastissima; molto sinteticamente e solo per ulteriori indagini si rinvia qui a N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano Giuffré, 1979; S. Cassese, *I Tribunali di Babele - I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma, 2009;

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

2.- L'intervento legislativo

A fronte dell'addensarsi degli interventi giurisdizionali, la disposizione legislativa di *hard law* alla quale si fa oggi comunemente riferimento è quella introdotta dal Trattato di Lisbona e contenuta nell'art. 13 del TFUE, nell'ambito delle "*Disposizioni di Applicazione* Generale", ove appare l'espressione *benessere animale*; disposizione menzionata nella motivazione della sentenza della Corte di giustizia su stordimento e macellazione rituale, in quella del Consiglio di Stato sulla ricerca scientifica che utilizza animali, ed anche in ulteriori recenti sentenze: fra queste quella della Corte di giustizia in tema di impiego del vischio e di altri metodi tradizionali per la cattura di uccelli selvatici[6], e quella del Consiglio di Stato in tema di valutazione del comportamento di un orso al fine della legittimità o meno del provvedimento che ne dispone il confinamento in un'area definita[7].
In realtà, disposizioni finalizzate alla protezione (piuttosto che al benessere) degli animali, intese ad evitare o comunque ridurre sofferenze, erano presenti nei documenti internazionali, europei, e nazionali, ben prima del Trattato di Lisbona, in ragione della crescente "consapevolezza delle ragioni etiche e scientifiche che fondano il rispetto degli animali non-umani"[8].
Quanto alla *legislazione nazionale*, numerosi provvedimenti sin dai primi decenni del '900 hanno introdotto regole in tema di caccia, vivisezione, macellazione, che compongono un risalente disegno legislativo, inteso ad "*evitare all'animale, anche quando questi debba essere sacrificato per un ragionevole motivo, inutili crudeltà e ingiustificate sofferenze*", come ha sottolineato di recente la Corte di Cassazione italiana[9], richiamando una serie di risalenti disposizioni in materia, e così, fra le altre:
- la legge *12 giugno 1931, n. 924 (modificata dalla l. 1 maggio 1941, n. 615)* in tema di vivisezione:
- il testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con *r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, modificato con d.p.r. 10 giugno 1955, n. 987*;
- la legge *12 giugno 1913, n. 611 (con le modifiche apportate dalla l. 10 febbraio 1927, n. 292)* avente ad oggetto provvedimenti per la protezione degli animali;
- il *r.d. 20 dicembre 1928, n. 3298*, che detta alcune disposizioni sulle modalità di macellazione degli animali e che all'art. 9 prevede che per la macellazione degli animali si devono adottare procedimenti atti a produrre la morte «nel modo più rapido possibile»;
- il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (*r.d. 18 giugno 1931, n. 773*) che vieta gli spettacoli o trattenimenti pubblici che importino strazio o sevizie di animali, ed il relativo regolamento (del *r.d. 6 maggio 1940, n. 635*, art. 130) che, in riferimento *al r.d. 18 giugno 1931, n. 773*, art. 70 (T U P.S.), indica una serie di trattenimenti vietati[10].
Va detto però che ancora nel 2004 il legislatore nazionale, con l'introduzione di un Titolo del codice penale espressamente intitolato ai "*delitti contro il sentimento per gli animali*"[11], ha confermato in modo esemplare – anche sul piano del linguaggio – un approccio *umano-centrico*, per il quale i

ed alle analisi proposte in *Governo dei giudici: la magistratura tra diritto e politica*, a cura di E. Bruti Liberati - A. Ceretti-A. Giasanti, Milano, 1996, spec. p. 192.
([6]) Corte di giustizia, 17 marzo 2021, in causa C-900/19; su cui v. R. Saija, *Esercizio "conformato" dell'attività venatoria: un ossimoro?*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.
([7]) Cons. di Stato, 3 novembre 2021, n. 7366/2021; su cui v. *infra*.
([8]) Così M. Tallacchini, *Il sentire animale tra scienze, valori e policies europee*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, sottolineando il contributo della scienza al progressivo emergere di una nuova regolazione.
([9]) Corte Cass, sez. III pen., sentenza 27 ottobre 2020, n.29816, in tema di mancato colpo di grazia ad un capriolo ferito durante una battuta di caccia, su cui v. *infra* par. 5.c).
([10]) Così la motivazione della sentenza *ult. cit*.
([11]) V. il Titolo 9-*bis* del Codice penale, rubricato appunto "*Delitti contro il sentimento per gli animali*", introdotto dalla Legge n. 189 del 20 luglio 2004, e comprendente l'art. 544-*bis* sulla "*Uccisione degli animali*", l'art. 544-*ter* sul "*Maltrattamenti di animali*", l'art. 544-*quater* su "*Spettacoli o manifestazioni vietati*", e l'art. 544-*quinquies* su "*Divieto di combattimenti tra animali*".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

comportamenti vietati nei confronti degli animali vengono puniti perché offendono il *sentimento umano*[12].

Quanto alla *legislazione europea*, già dagli anni '70 alcune direttive hanno vietato la macellazione senza previo stordimento, ed hanno introdotto misure di protezione degli uccelli selvatici, degli animali da allevamento e di quelli utilizzati a fini scientifici e sperimentali. Per citare solo alcuni esempi:

- dal 1974 la macellazione senza previo stordimento è stata vietata dalla Direttiva 74/577/CEE del 18 novembre 1974 (che faceva riferimento alla "*protezione*" degli animali), poi sostituita dalla Direttiva 22 dicembre 1993, n. 93/119/CEE, che alla "*protezione*" affiancava il "*benessere*" degli animali, i cui contenuti restavano peraltro limitati all'adozione di impianti e tecniche "*tali da risparmiare agli animali eccitazioni, dolori e sofferenze evitabili*"[13], con ciò implicitamente legittimando eccitazioni, dolori e sofferenze ove ritenuti "*non evitabili*", a sua volta sostituita dal vigente Regolamento (CE) 1099/2009[14] che peraltro anch'esso prevede: "*Durante l'abbattimento e le operazioni correlate sono risparmiati agli animali dolori, ansia o sofferenze evitabili*"[15], confermando la legittimità di dolori, ansie o sofferenze ritenuti "*non evitabili*"; provvedimenti tutti adottati avendo quale base giuridica la PAC, ed intesi a regolare in modo uniforme le *attività di allevamento* nell'intero territorio europeo;
- dal 1979 sono state introdotte norme per la conservazione degli uccelli selvatici, con la Direttiva 79/409/CEE, poi abrogata e sostituita dalla vigente Direttiva 2009/147 sui metodi di caccia agli uccelli; provvedimenti finalizzati alla *protezione degli uccelli* nell'ambito della *protezione dell'ambiente*, ed adottati avendo quale base giuridica l'art. 175 TCE sulla Politica ambientale;
- dal 1986 sono state introdotte norme per la protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, con la Direttiva 86/609/CEE (in cui appare il *benessere animale* come obiettivo da garantire e controllare attraverso la fornitura di alloggi e il godimento "di un ambiente, di una certa libertà di movimento, di un'alimentazione, di acqua e di cure adeguate"), adottata avendo quale base giuridica l'art. 100 TCEE nell'ambito delle politiche intese a favorire *l'instaurazione del mercato interno*, evitando distorsioni della concorrenza fra i diversi Stati membri.

Un elemento comune caratterizza questo complesso di risalenti disposizioni, nazionali ed europee: la *protezione degli animali* non era individuata come *fine in sé*, oggetto di autonoma considerazione, ma come oggetto regolato in ragione di altre finalità: la PAC, la realizzazione del mercato interno, la tutela della concorrenza e dell'ambiente, e comunque in ragione, in ultima analisi, degli interessi dei consumatori, ai quali viene riconosciuta tutela sotto un duplice profilo: quanto al rispetto delle loro convinzioni, e quanto alla qualità del prodotto finale destinato al consumo umano[16].

La prospettiva del legislatore europeo muta soltanto sul finire del secolo, quando si afferma una dichiarata attenzione alle "*esigenze in materia di benessere degli animali*", richiamate nella Dichiarazione sulla protezione degli animali allegata al Trattato istitutivo dell'Unione Europea del 1992[17], ed in prosieguo nel Protocollo 33 allegato al Testo consolidato del Trattato sulla Comunità

(12) Secondo una linea risalente, come sottolinea L. Costato, *Benessere Animale, tra "misericordia" e giurisprudenza*, q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021,

(13) Così l'art. 4 della Direttiva 93/119/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1993, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento.

(14) Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009 , relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento; su cui v. *infra*.

(15) Così l'art. 4 del Reg. (CE) n. 1099/2009, cit.

(16) V. *infra* quanto dichiarato ancora nel 2009 dal Reg. (CE) n. 1099/2009, nel considerando (4).

(17) E' la Dichiarazione n. 24 allegata al Trattato UE, la cui rubrica utilizza ancora il solo termine protezione degli animali, anche se il testo fa riferimento alle "esigenze in materia di benessere degli animali" lì ove recita: "*La Conferenza invita il Parlamento europeo, il Consiglio,*

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Europea come modificato nel 1997 dal Trattato di Amsterdam, che introduce il riconoscimento degli animali quali *esseri senzienti, "desiderando garantire maggiore protezione e rispetto al benessere degli animali*"[18].

Tuttavia, anche negli anni seguenti, ed ancora nei primi anni del secolo XXI, il diritto comunitario derivato continua ad assumere il *benessere animale* quale oggetto di attenzione non in sé ma in funzione di altre finalità.

Lo stesso Regolamento (CE) n. 178/2002, conosciuto come *General Food Law*[19], pur dichiaratamente ispirato ad una logica di sistema, distingue fra *benessere dei cittadini* (significativamente designato come *well-being* nella versione in lingua inglese, e *Wohlengehen* in quella in lingua tedesca)[20], e *benessere animale* (significativamente designato come *welfare* nella versione in lingua inglese, e *Tierschutz* in quella in lingua tedesca)[21], e si occupa di *benessere animale* soltanto in funzione della tutela della vita e salute umana, con una formula che assegna rilievo solo *eventuale* alla tutela della salute e del benessere animale, lì ove dispone, all'art. 5.1:

"*1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente*."; gli obiettivi assegnati alla legislazione alimentare sono tutti in funzione dell'interesse umano, laddove la tutela della salute e del benessere degli animali (dei vegetali, e dell'ambiente) costituisce elemento di rilievo solo *eventuale*,

e lì dove, all'art. 22.3., quanto ai compiti affidati all'EFSA prevede:

"3. L'Autorità contribuisce ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e a tal fine tiene conto della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno."; la tutela della salute e del benessere degli animali (dei vegetali, e dell'ambiente) non è considerata come valore da perseguire *ex se*, ma solo *al fine* della tutela della vita e della salute umana.

La prospettiva *umano-centrica* è confermata dalla definizione di *Legislazione alimentare* introdotta dal Regolamento (CE) n. 178/2002, che comprende i *mangimi* soltanto in quanto "*prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati*"[22]; sicché le disposizioni in tema di sicurezza dei mangimi si applicano ai soli mangimi destinati ad animali che si collocano nella filiera alimentare degli umani, e non ai mangimi destinati ad altri animali. Analogamente la definizione di *pericolo* contenuta in questo regolamento ha esclusivo riferimento alla *salute*

---

la Commissione, nonché gli Stati membri a tener pienamente conto, all'atto dell'elaborazione e dell'attuazione della legislazione comunitaria nei settori della politica agricola comune, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, delle esigenze in materia di benessere degli animali".

([18]) Il Protocollo n. 33, la cui rubrica significativamente è intitolata "*sulla protezione ed il benessere degli animali*", affiancando così il *benessere* alla *protezione*, recita: "*LE ALTE PARTI CONTRAENTI, DESIDERANDO garantire maggiore protezione e rispetto del benessere degli animali, in quanto esseri senzienti, HANNO CONVENUTO la seguente disposizione, che è allegata al trattato che istituisce la Comunità europea: Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, 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*.".

([19]) E' il notissimo Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Per un commento analitico del reg. n. 178/2002, v. il *Commentario al regolamento (CE) n.178/2002 del 28 gennaio 2002*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, 1.

([20]) V. il considerando (1) del Reg. (CE) n. 178/2002.

([21]) V. il considerando (36) del Reg. (CE) n. 178/2002.

([22]) Art. 3.1. del Reg. (CE) n. 178/2002.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

umana[23].

Del resto, la stessa definizione di *alimento* o *prodotto alimentare* introdotta dal Regolamento (CE) n. 178/2002, lì ove comprende "*gli animali vivi … preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano*"[24] non sembra assegnare grande rilievo al benessere di animali destinati ad essere ingeriti ancora vivi[25].

Ne risulta – all'interno di un regolamento centrale nel disegno europeo, che costituisce la base fondante e fortemente innovativa dell'intero sistema del diritto alimentare, e "*reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare*"[26] – una prospettiva incentrata sui soli interessi umani, che appare ancor più singolare ove si consideri che il Regolamento (CE) n. 178/2002 costituisce la risposta organica e di sistema ad una crisi, quella della BSE del 1996-97, che ha certamente cagionato perdite di vite umane, ma che ancor prima ha colpito in modo terribile la salute ed il benessere dei bovini.

Ancora negli anni successivi, il già citato Regolamento (CE) n. 1009/2009 sulla protezione degli animali durante l'abbattimento[27], adottato prima dell'entrata in vigore del TFUE, ed avente la PAC quale unica base giuridica, se per un verso sottolinea che "*Il benessere animale è un valore condiviso nella Comunità sancito dal protocollo n. 33 sulla protezione ed il benessere degli animali allegato al trattato che istituisce la Comunità europea («protocollo n. 33»)*.", tuttavia precisa: "*La protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento è una questione di interesse pubblico che incide sull'atteggiamento del consumatore nei confronti dei prodotti agricoli. Una migliore protezione degli animali durante la macellazione contribuisce inoltre a migliorare la qualità della carne e indirettamente produce un impatto positivo sulla sicurezza del lavoro nei macelli.*"[28].

Anche in questo caso, i presupposti richiamati per motivare le scelte operate rinviano al consumatore, alla qualità della carne destinata al mercato, alla sicurezza del lavoro: interessi tutti *umani*, che solo mediatamente operano per assicurare protezione e benessere degli animali.

Siamo dunque in presenza di un legislatore europeo, che ha progressivamente esteso il proprio campo di intervento a temi che oggi collochiamo all'interno della categoria del *benessere animale*, ma che a lungo si è mosso in ragione non di dichiarati interessi e bisogni degli *animali*, quanto di dichiarati interessi e bisogni degli *umani*: dal mercato, alla salute, alla sensibilità ambientale; interessi e bisogni umani, peraltro, spesso anch'essi non effettivamente tutelati nell'esperienza quotidiana[29].

In questa legislazione europea, il *benessere animale* in quanto tale non è oggetto di esplicita ed autonoma considerazione, salvo che in un considerando della Direttiva del 2010 sulla sperimentazione a fini scientifici (non casualmente – si potrebbe dire – atteso che questa Direttiva è successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e dunque successiva all'introduzione dell'art. 13 del TFUE).

In analoga prospettiva, il legislatore nazionale, con l'introduzione nel 2004 di un Titolo del codice penale espressamente intitolato ai "*delitti contro il sentimento per gli animali*", ha confermato in modo esemplare – anche sul piano del linguaggio – questo approccio *umano-centrico*, per il quale i

(23) V. art. 3.1. n. 14 del Reg. (CE) n. 178/2002.
(24) Così l'art. 2 del Reg. (CE) n. 178/2002.
(25) Come osserva A. Di Lauro, *Religione del cibo: quale normatività per il benessere animale?*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.
(26) Secondo quanto espressamente dispone l'art.1.2. del Reg. (CE) n. 178/2002.
(27) V. *supra* nota 14.
(28) Così il considerando (4) del Reg. (CE) n. 1009/2009.
(29) Come sottolinea l'analisi di L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

comportamenti vietati nei confronti degli animali vengono puniti perché offendono il *sentimento umano*.

3.- La novità sistemica dell'art. 13 TFUE

Il paradigma di base sin qui richiamato, che ha a lungo guidato l'azione del legislatore, europeo e nazionale, è cambiato in modo decisivo con il Trattato di Lisbona, con l'introduzione nel TFUE del nuovo art. 13 (assente nel precedente testo del TCE), con esiti significativi sia nella dimensione europea che in quella nazionale, segnando una tappa rilevante in un percorso, complesso, controverso, e non concluso, caratterizzato in misura crescente dall'intervento di una pluralità di law makers: legislatori, amministratori, giudici.
L'art. 13 è collocato nella Parte I "*Principi*" Titolo II "*Disposizioni di Applicazione Generale*", che comprende fra l'altro le norme intese ad eliminare le ineguaglianze ed a promuovere la parità tra uomini e donne (art.8), a promuovere un elevato livello di occupazione e di istruzione (art.9), a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine, la religione o le convinzioni personali (10), ad integrare nelle altre politiche la tutela dell'ambiente (art. 11) e la protezione dei consumatori (art.12), e recita:
"*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*.".
La disposizione così introdotta si colloca nel solco delle indicazioni anticipate dal già richiamato Protocollo 33, allegato al TCE dal Trattato di Amsterdam del 1997.
Ci sono tuttavia novità rilevanti, sia sul piano della struttura delle fonti, sia nei contenuti.
Quanto alla struttura delle fonti, l'inserimento della disposizione non più tra i Protocolli integrativi, ma all'interno del corpo del Trattato, ne rafforza certamente l'efficacia precettiva. La scelta di collocare la disposizione in primo piano nella Parte I del TFUE "*Principi*", Titolo II "*Disposizioni di Applicazione Generale*, assegna al *benessere animale* la connotazione di principio guida, tuttavia assoggettandolo al *rispetto* di altri *valori*, quali quelli riconducibili alla sfera religiosa e delle tradizioni culturali, diversamente dai principi di cui agli artt. 8-12 TFUE riconosciuti in via assoluta[30].
Quanto ai contenuti, il testo adottato a Lisbona nel 2007 risulta innovativo nel merito, lì ove, pur riprendendo le indicazioni del Protocollo 33, introduce una rilevante novità, inserendo il riconoscimento della qualifica degli animali come *esseri senzienti* nel corpo della disposizione precettiva e non più soltanto nella motivazione delle scelte, diversamente da quanto avveniva nel testo di 10 anni prima[31].
L'espresso riconoscimento degli animali come *esseri senzienti* introduce all'interno delle disposizioni precettive direttamente applicabili un *nuovo paradigma*, che riconosce all'animale un ruolo proprio, non più determinato in ragione del *sentimento umano*.
Ciò apre, per il giurista, obbligati interrogativi, quanto alla configurabilità di una possibile titolarità di situazioni giuridiche protette direttamente in capo agli animali[32], e non più soltanto in capo al soggetto umano portatore di situazioni giuridiche

([30]) Cfr. le formulazioni contenute negli artt. 8-12 TFUE soprarichiamati; e v. le considerazioni critiche, che sottolineano la diversità di rango assegnato all'art. 13 TFUE rispetto all'art. 10 nonché rispetto all'art. 10 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, di A. Palmieri, *«De esu carnium». La macellazione rituale: tra protezione del benessere animale e tutela delle minoranze religiose*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.
([31]) V. *supra* nota 18, ove è trascritto il testo del Protocollo 33.
([32]) V. in argomento l'analisi di F. P. Traisci, *Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, ed ampi riferimenti *ivi*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

che investono animali come singoli o come gruppi[33].
A questa novità centrale, che modifica in radice le prospettive della regolazione (e della giurisdizione, come confermato dalle tre pronunce sopra richiamate e da quelle che le hanno seguite negli ultimi mesi), si aggiungono altre due espressioni cardine, peraltro presenti già nel testo politico del 1997:
- il *benessere degli animali* valorizzato *in sé* (peraltro inteso sempre come *protezione – welfare* e non come *vivere bene – well-being*), e non soltanto in funzione della *salute umana* come avveniva con il Reg. (CE) n. 178/2002[34];
- il *rispetto delle consuetudini* degli Stati membri *per quanto riguarda*, *in particolare*, *i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale*.
Deve dunque prendersi atto che il nuovo paradigma introdotto dall'art. 13 TFUE, nel riconoscere le *esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti*, si connota nel contempo per una dichiarata politica di *bilanciamento tra valori tutelati*, con formule significativamente diverse rispetto alle formule assolute utilizzate nei precedenti artt. 7-12 TFUE, pur essi contenuti nella Parte I del TFUE dedicata ai Principi che devono guidare l'azione dell'Unione Europea[35].
L'individuazione dei *criteri di bilanciamento tra valori tutelati* è appunto il tema, sul quale sono stati chiamati a pronunciarsi i Giudici della Corte di giustizia UE (quanto alla macellazione rituale), quelli del Consiglio di Stato italiano (quanto alla sperimentazione scientifica), quelli della Corte di legittimità (in tema di obblighi assoluti imposti anche ai cacciatori); tema declinato in queste pronunce in una pluralità di *rationes decidendi*, non necessariamente tra loro omogenee.

4.- Il Regolamento (UE) 2017/625: l'attenzione al ciclo della vita

L'art. 13 TFUE, tuttavia, non è la tappa conclusiva del cammino intrapreso dal legislatore europeo.
Un decisivo contributo, quanto all'individuazione di nuovi paradigmi e nuovi protagonisti all'interno del quadro regolatorio, è venuto – dieci anni dopo il Trattato di Lisbona – con il nuovo Regolamento (UE) 2017/625, pubblicato nel 2017 ed entrato in applicazione nel dicembre 2019[36].
Questo Regolamento muove dalla premessa nel (1) considerando:
"*Il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce che nella definizione delle politiche e delle attività dell'Unione sia garantito un elevato livello di protezione della salute umana e animale nonché dell'ambiente*";
e sottolinea nel (7) considerando:
"*L'articolo 13 TFUE riconosce che gli animali sono esseri senzienti. La legislazione dell'Unione in materia di benessere degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi in materia di benessere degli animali al fine di garantire loro un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili.*".
In entrambi i considerando surrichiamati, il Regolamento (UE) 2017/625 insiste sull'elevato livello di protezione della salute animale e di rispetto degli obblighi in materia di benessere degli animali, ai quali assegna un ruolo di *prota-*

(33) Secondo una linea evolutiva che ritroviamo nelle decisioni del 2021 del Consiglio di Stato, relative alla sperimentazione medica sui macachi, ed alle misure adottate dalla Provincia di Trento quanto ad un orso selvatico; v. *infra* par. 5 e 6.
(34) V. *supra* par.2.
(35) Come sottolinea A. Palmieri, «*De esu carnium*», cit., ponendo in rilievo: "che, per altro, «*nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni*» il criterio del benessere degli animali appare subordinato e soccombente rispetto all'obiettivo «*di combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*» (art. 10).
(36) 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. Per un commento v. F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, p. 11.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

gonisti comparabili agli *umani* ("*garantendo un trattamento umano*"), senza richiamare esplicitamente *criteri di bilanciamento fra valori* (pur se l'intento di evitare "*dolore e sofferenze inutili*" conferma la riconosciuta legittimità di cagionare agli animali "*dolore e sofferenze utili*" di fatto rinviando a criteri di individuazione dei beneficiari di siffatte "*utilità*"). Ma sono soprattutto le concrete disposizioni introdotte da questo Regolamento ad introdurre elementi per il riconoscimento di piena tutela al *benessere animale*, nei *contenuti* e nei *presupposti*, all'interno di una disciplina che investe ogni relazione fra organismi viventi, umani, animali, o vegetali.

Il nuovo regolamento non si occupa dei soli prodotti destinati all'alimentazione umana, a differenza del precedente regolamento sui controlli che sostituisce ed abroga[37], ma investe un'area applicativa così ampia da coprire ogni *organismo vivente*, con peculiare e dichiarata attenzione alla *salute* e al *benessere animale*, in prospettiva sistemica.

Con la sola eccezione degli animali utilizzati a fini scientifici e dei medicinali veterinari, questo regolamento dedica attenzione a tutte le forme di vita, animali e vegetali, a prescindere dalla loro destinazione alla catena alimentare, e così all'intero *ciclo della vita*.

Coerentemente con questo più ampio perimetro tematico, che investe tutte le forme di vita, anche le definizioni di *pericolo* e di *rischio* sono riscritte rispetto alla GFL.

Nel Regolamento (CE) n. 178/2002[38], il *pericolo* era riferito esclusivamente alla *salute umana*. Nel regolamento del 2017, il *pericolo* è definito come "qualsiasi agente o condizione avente *potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*;".

I *pericoli* ed i *rischi*, che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali ai sensi del nuovo regolamento, non sono più soltanto quelli che possono incidere sulla *salute umana*, direttamente o indirettamente, ma – in prospettiva ben più ampia – tutti quelli che, oltre che sulla *salute umana*, possono incidere sulla *salute animale o vegetale*, *benessere degli animali* o sull*'ambiente;* e dunque sul *ciclo della vita*.

I beni così tutelati, e fra questi il *benessere animale*, sono oggetto di dichiarata attenzione e tutela *per sé*, prescindendo dal riferimento al *sentimento umano* richiamato ancora nel 2004 dalla Legge italiana n. 189.

Ne sono seguiti esiti rilevanti sul piano anche operativo, oltre che dei modelli, nel diritto dell'Unione Europea e nel diritto interno. Tant'è che le misure sul commercio internazionale ed interno adottate nell'ambito della lotta al Covid-19, in Europa con una serie di regolamenti di esecuzione della Commissione, ed in Italia con i Decreti Leg.vi 2 febbraio 2021 nn. 18, 19, 20, 27, 32, e gli ulteriori provvedimenti di adeguamento della normativa nazionale, prevedono controlli, sequestri e sanzioni in caso di rischi per il *benessere animale*, e per la *salute animale o vegetale*, autonomamente considerati rispetto ai rischi per la *salute* dell'uomo, senza distinguere fra le diverse specie animali e vegetali e fra le finalità cui individui e specie sono destinati[39].

Ne emerge una dinamica disciplinare, che accentua le responsabilità di chiunque opera ed interagisce con organismi viventi, ed insieme ne valorizza il ruolo, che la crescente attenzione al vivente sottolinea ed enfatizza.

5.- Le tre sentenze in cammino: la ricerca di un diverso bilanciamento

Nel tessuto regolatorio, europeo e nazionale, così

(37) Cfr. il precedente Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; abrogato dal Reg. (UE) 2017/625.

(38) V. *supra* nota 19.

(39) Per un'attenta analisi delle misure sin qui adottate v. L. Carrara, *Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2020, p. 37.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

consolidatosi negli ultimi anni, sono intervenute nell'arco di pochi mesi le tre sentenze già richiamate, significative prima ancora che per le decisioni adottate nel merito, per i percorsi argomentativi adottati.
Ne risulta una pluralità di prospettive[40], che consentono tuttavia di cogliere alcuni elementi comuni, quanto alla dichiarata esigenza di operare un bilanciamento di valori e di interessi[41] come presupposto della regolazione e delle decisioni.

5.A) La decisione della Corte di giustizia sulla macellazione rituale[42] è stata pronunciata nell'ambito di un giudizio di rinvio promosso dalla Corte costituzionale del Belgio, investita su ricorso di alcune associazioni religiose ebraiche e mussulmane, le quali avevano contestato la legittimità di una legge regionale delle Fiandre che aveva modificato la precedente normativa relativa alla macellazione religiosa, stabilendo che anche in questo caso l'animale doveva essere stordito, con stordimento reversibile, prima della macellazione.
La sentenza muove dalla premessa che il Regolamento (UE) 1099/2009 prescrive in via generale lo stordimento degli animali prima della macellazione, salvo il caso di macellazione rituale praticata in stabilimenti all'uopo autorizzati, e tuttavia consente agli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di adottare norme nazionali intese a garantire agli animali una protezione maggiore di quella fissata dal citato regolamento, in particolare imponendo il previo stordimento anche in caso di macellazione rituale.
La Corte, richiamata una propria precedente decisione del 2018, che aveva "*già dichiarato che la macellazione rituale rientra nella libertà di manifestare la propria religione, garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta*"[43],
sottolinea che il regolamento n. 1099/2009:

"*47. … non procede esso stesso alla necessaria conciliazione tra il benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione, ma si limita a circoscrivere la conciliazione fra questi due valori che spetta agli Stati membri effettuare*",

prende atto che tale scelta di non armonizzazione della disciplina fra i vari Stati membri non è casuale, laddove:

"*68. … è proprio la mancanza di consenso tra gli Stati membri quanto al loro modo di intendere la macellazione rituale che ha ispirato l'adozione degli articoli 4 e 26*" del regolamento n. 1099/2009,

pone in rilievo che nel giudizio era emerso:

"*53. Come sostengono i ricorrenti nel procedimento principale, nell'imporre l'obbligo di previo stordimento dell'animale durante la macellazione rituale, disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e non provochi la morte dell'animale, la legge regionale di cui al procedimento principale, adottata sulla base dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009, appare incompatibile con determinati precetti religiosi ebraici e islamici*.

54. Al riguardo, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, per i ricorrenti nel procedimento principale, la macellazione rituale risponde a specifici precetti religiosi che richiedono sostanzialmente che i credenti consumino soltanto carne di animali macellati senza previo stordi-

(40) Quali risultano dalle relazioni pubblicate in questo fascicolo n. 3-2021 della *Riv*.
(41) Quanto alla prevalenza nel diritto alimentare europeo del valore della tutela della salute rispetto agli interessi del mercato, pur rilevanti, v. L. Costato, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.,* 2010, I, p. 35.
(42) Corte di giustizia, 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e altri, Unie Moskeeën Antwerpen VZW, Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW, Executief van de Moslims van België e altri, Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België – Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen VZW e altri, c/Vlaamse Regering*, C-336/19, cit.
(43) Così il punto 52 della motivazione, che richiama la sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a*., C-426/16. Sulla precedente sentenza della Corte di giustizia, 26 febbraio 2019, C-497/17, in tema di inutilizzabilità dell'indicazione di prodotto biologico per la carne di animali macellati secondo pratiche rituali, e per ulteriori riferimenti, v. R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2019, 64.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

mento, al fine di garantire che essi non siano sottoposti ad alcun processo tale da comportare la morte prima della macellazione e che si svuotino del sangue.

55. Pertanto, tale legge regionale comporta una limitazione all'esercizio del diritto alla libertà dei credenti ebraici e musulmani di manifestare la loro religione, quale garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta.",

ricorda che l'art.52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea consente alla legge di introdurre limitazioni dei diritti fondamentali "*nel rispetto del principio di proporzionalità*"[44].

La Corte tuttavia conclude ritenendo che il principio di proporzionalità risulti rispettato, poiché:

"*61. In secondo luogo, una normativa nazionale che impone l'obbligo di previo stordimento dell'animale durante la macellazione rituale, 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, secondo le indicazioni contenute nel fascicolo di cui dispone la Corte, enunciate al punto 54 della presente sentenza, l'ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell'atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest'ultima vietata in quanto tale.*".

In esito alla decisione, le pratiche rivendicate dalle comunità religiose che hanno promosso il giudizio risultano non più consentite nella Regione delle Fiandre, senza tuttavia che la Corte affronti il nodo della legittimità delle tecniche di macellazione rituale in quanto tali.

La sentenza evita il tema centrale della controversia circa la prevalenza da assegnare fra i due valori, *pratiche religiose* e *benessere animale*, assumendo che non vi sarebbe conflitto, perché il previo stordimento dell'animale non si porrebbe in contrasto con quanto prescritto da tali pratiche.

Per pervenire a tale risultato la Corte di fatto nega rilevanza all'interpretazione delle regole religiose fatta valere dalle comunità di riferimento, pur avendone fatto menzione in apertura della motivazione, omettendo qualunque considerazione su risalenti principi di separatezza fra ordinamento civile ed ordinamento religioso. Principi che ben consentono all'ordinamento civile di dichiarare illegittime talune pratiche religiose (basti pensare – per richiamare un esempio per tutti – al generalizzato divieto di mutilazione genitale, introdotto in questi anni tutti i Paesi europei[45]), ma che non prevedono che l'ordinamento civile possa modificare singoli frammenti del contenuto precettivo di tali pratiche, sostituendosi alla fonte dei precetti religiosi.

In altre parole, la questione sottoposta al giudizio della Corte non era quella relativa alla legittimità del divieto di pratiche religiose vietate da leggi nazionali, espressamente prevista dal Regolamento (UE) n. 1099/2009.

Riconosciuta la legittimità ed efficacia di leggi nazionali, che in ipotesi proibiscano le pratiche religiose valutate in contrasto con valori etici dell'oggi, e fra queste la *macellazione rituale*, la vigente normativa unionale non prevede però che il legislatore, il giudice, od altri regolatori, possano frammentare regole o pratiche religiose, concludendo che la macellazione rituale da oggi in poi può continuare ad esser praticata modificandone i contenuti quanto ad un "*aspetto dell'atto rituale specifico costituito da tale macellazione*" (come si legge nella motivazione) e finendo così con il dettare una nuova e diversa regola religiosa.

Ne risulta una prospettiva che, per la sua articolazione, lascia incerte ed indefinite relazioni ed intersezioni fra i principi solennemente affermati nella Parte I del TFUE, con un risultato che nei fatti non dà risposta alle domande di regolazione sistemica, che pure erano all'origine del percorso giurisdizionale intrapreso.

Insomma, al di là della decisione nel merito, che

([44]) Così il punto 58 della motivazione.
([45]) Mutilazione genitale punita anche in Italia con sanzioni penali ex art. 583-*bis* cod. pen., introdotte di recente con L. 9 gennaio 2006, n.7.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

dichiara legittimo l'obbligo di previo stordimento (con ciò collocandosi in una tendenza che trova crescenti consensi[46]), appare incompleto o neppure avviato il processo di costruzione di una griglia sistemica di riferimento disciplinare, ed appare assente l'assunzione da parte della Corte di giustizia di quel ruolo di *law maker* che ha tradizionalmente caratterizzato le sue pronunce.

Ciò emerge anche da un ulteriore passaggio della motivazione, rilevante sul piano dell'ordinamento europeo, anche se non incide direttamente su questioni relative al bilanciamento tra i valori tutelati del benessere animale e delle pratiche religiose.

E' il punto 78 della sentenza, lì ove si sottolinea, a conferma della decisione adottata: "*78. In terzo luogo, conformemente alla norma di cui all'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento n. 1099/2009, la suddetta legge regionale non vieta né ostacola la messa in circolazione, nel territorio in cui essa si applica, di prodotti di origine animale provenienti da animali macellati ritualmente e senza previo stordimento in un altro Stato membro. La Commissione ha peraltro sottolineato a tale riguardo, nelle sue osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte, che la maggioranza degli Stati membri autorizza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, di tale regolamento, la macellazione senza previo stordimento.*

Inoltre, come hanno fatto sostanzialmente valere i governi fiammingo e vallone, una normativa nazionale quale la legge regionale di cui al procedimento principale non vieta né ostacola la messa in circolazione di prodotti di origine animale provenienti da animali macellati ritualmente quando tali prodotti sono originari di uno Stato terzo."

Nell'articolare tale punto della motivazione, la Corte di giustizia neppure menziona il considerando (10) del Regolamento n.1099/2009, che precisa: "*(10) Le condizioni in cui gli animali d'allevamento vengono abbattuti incidono direttamente o indirettamente sul mercato di alimenti, mangimi o altri prodotti e sulla competitività degli operatori interessati.*".

Non occorre ricordare la ben nota sentenza della Corte costituzionale italiana del 1997 sulle discriminazioni a rovescio[47], per sottolineare l'importanza di una disciplina uniforme nell'intero territorio dell'Unione Europea di temi così ricchi di implicazioni quali quelli delle regole della macellazione rituale, con manifesta intrinseca inadeguatezza della scelta intesa ad affidare ai singoli Stati la ricerca di risposte su questioni cruciali per il mercato, consentendo la circolazione di prodotti ottenuti in altri Stati membri secondo pratiche ritenute eticamente inaccettabili negli Stati di commercializzazione.

In altre parole, se l'art. 13 del TFUE aveva segnato una condivisa assunzione di responsabilità a livello dell'intera Unione sul riconoscimento della qualità di *esseri senzienti agli animali*, le norme del Regolamento (UE) n. 1099/2009 con la mancata armonizzazione della disciplina fra diversi Stati, e la lettura che di tali norme propone la Corte di giustizia con la propria sentenza del dicembre 2020, finiscono per indebolire la persuasività e la stessa precettività dell'art. 13, paradossalmente con il ricorso ad argomenti che vorrebbero invece rafforzarle.

Il cammino da percorrere in sede UE risulta insomma ancora lungo ed incerto.

5.B) Indicazioni puntuali quanto alla piena operatività dell'art. 13 TFUE vengono invece dalla decisione del 2021 del Consiglio di Stato in tema di disciplina della sperimentazione medica sui macachi[48].

Questa sentenza ha anzitutto riconosciuto legittimazione ad agire per la tutela di diritti degli animali a soggetti collettivi su base associativa, pur

([46]) Tendenza peraltro non unanimemente condivisa; cfr. le posizioni espresse nei diversi contributi pubblicati in questo fascicolo della *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.

([47]) E' la notissima sentenza 30 dicembre 1997, n. 443; su cui v. L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, 1^ ed., Padova, 2002; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, 8^ ed., Torino, 2016.

([48]) Cons. Stato, sentenza 8 febbraio 2021, n. 1186/2021, *cit*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

in assenza di una previa specifica disposizione di legge nazionale.
In quel caso ad agire, sia in primo che in secondo grado, era stata la L.A.V. - Lega Antivivisezione Ente morale Onlus.
Il Consiglio di Stato ha respinto l'eccezione di inammissibilità dell'appello, sollevata dalle Amministrazioni resistenti "sul rilievo che la Lega Antivivisezione non sarebbe legittimata ad impugnare l'autorizzazione alla sperimentazione", con la seguente esemplare motivazione: "*E' sufficiente leggere lo Statuto della L.A.V. per verificare che si tratta di associazione che ha per fine la liberazione animale, l'affermazione dei diritti degli animali non umani e la loro protezione, alla zoomafia e la difesa dell'ambiente. Si batte per l'abolizione della vivisezione, della pesca, della caccia, delle produzioni animali, dell'allevamento, del commercio, degli spettacoli con animali e dell'utilizzo di qualsiasi essere vivente (art. 2 dello Statuto). Tale essendo lo scopo statutario della Lega, le questioni dedotte in giudizio – che, contrariamente a quanto affermano le Amministrazioni resistenti, sono tutt'altro che generiche – sono volte alla tutela della salute degli animali e non sono un "manifesto politico" finalizzato alla mera diffusione dei propri orientamenti in materia di benessere del mondo animale.*"[49].
Nel merito la decisione dichiara legittimo il provvedimento che ha autorizzato la sperimentazione sui macachi, motivando tale conclusione sulla base di un rigoroso rispetto dei canoni delle 3R, e così della *sostituzione*, della *riduzione* e del *perfezionamento*[50].
Ma a questo aggiunge un profilo di ulteriore specifica ed originale attenzione, quello esaminato in riferimento al quarto motivo di appello (accolto nella decisione), relativo alla "*mancanza di adeguate informazioni sulle condizioni in cui versano gli animali*" nel corso dell'intera sperimentazione.
La sentenza sottolinea: "*Leggendo attentamente i report depositati agli atti di causa emerge come gli stessi rappresentino piuttosto un diario delle attività svolte e dell'ambiente circostante. Ferma restando la necessità di conoscere anche tali dati, emerge con tutta evidenza come gli stessi non possano considerarsi sufficienti, mancando la "reazione" dei macachi ad ogni "azione" esercitata su di essi dall'uomo. In altri termini, occorre registrare lo stato fisico e psichico dei macachi ad ogni singola attività o stimolazione o terapia ai quali sono sottoposti.*
Vale infatti rammentare che la sperimentazione è effettuata con primati vivi, senzienti, dei quali è indotta la cecità, con indubbia sofferenza. Pertanto, se è vero che è stata dimostrata la necessità di tale sperimentazione per la messa a punto di protocolli per la riabilitazione della cecità corticale nell'uomo, non di meno tale sperimentazione non può non essere condotta nel pieno rispetto delle cavie utilizzate, esseri dotati di particolare sensibilità neurologica, ancora di più considerando la tutela rafforzata dalla speciale protezione accordata ai primati non umani. In altri termini, se per la ricerca scientifica – che, come chiarito nell'ordinanza della Sezione n. 5914 del 9 ottobre 2020, costituisce "valore come tale universale e in generale non suscettibile di compressione" – è necessario sacrificare animali dotati di elevata sensibilità fisica e, dunque, alta percezione del dolore, è doveroso e imprescindibile condurre gli esperimenti assicurando di infliggere alle cavie la minore sofferenza possibile. Solo con tale impegno, che deve essere posto a presupposto dell'inizio dell'attività, è possibile accettare il sacrificio di animali, esseri senzienti.
Corollario obbligato di tale premessa è l'obbligo imprescindibile, che fa capo all'Università di Pavia, di effettuare e depositare rapporti periodici e frequenti, che includano - considerato che i macachi hanno una intelligenza sviluppata - gli aspetti di competenza dell'etologo, e che si sof-

([49]) Punto 2 della motivazione.
([50]) Quanto ai principi delle 3R v. M. Tallacchini, *Il sentire animale tra scienze, valori e policies europee*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, cit., e riferimenti *ivi*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

fermino anche sulle condizioni di stress e di possibile interazione tra specie animali che basano uno dei cardini della loro esistenza sulla interazione reciproca; i report da effettuare devono cioè attestare che, nonostante le pratiche condotte sui macachi, è rispettato il "benessere animale" di cui all'art. 13 del vigente Trattato europeo; del contenuto di questi report il Ministero della salute deve fare attento studio, per rilevare tutte le eventuali criticità e per porvi tempestivo rimedio.".
Il riconoscimento ai macachi dello status di *esseri senzienti* e così di *protagonisti al centro della decisione*, e l'attenzione alle *condizioni di stress* e di *possibile interazione fra specie animali*, sono dunque caratterizzati dal Consiglio di Stato come essenziale canone regolatorio, non suscettibile di compressione.

5.C) Significative indicazioni, quanto ai nuovi paradigmi ed ai nuovi protagonisti della disciplina, vengono anche dalla sentenza della Corte di cassazione penale del 2020, che ha dichiarato sussistente il reato di maltrattamento di animali in caso di mancata uccisione con un colpo di grazia di un capriolo, ferito durante una battuta di caccia e trasportato dai cacciatori ancora agonizzante nel cassone di un veicolo[51].
Questa sentenza ha affermato con chiarezza un principio, che supera la stessa intitolazione del nuovo Titolo 9-*bis* del Codice penale sui "*delitti contro il sentimento per gli animali", confermando le conclusioni della Corte di appello, secondo cui: "la norma è volta a proibire comportamenti arrecanti sofferenze e tormenti agli animali, nel rispetto del principio di evitare all'animale, anche quando questo debba essere sacrificato per un ragionevole motivo, inutili crudeltà ed ingiustificate sofferenze.*".
La Suprema Corte sottolinea che l'esercizio dell'attività venatoria non vale ad escludere il reato di maltrattamento di animali, "*sul rilievo che all'animale era stata inflitta una non necessaria e inutile sofferenza conseguente alla mancata uccisione con un colpo di grazia che, se prontamente intervenuto, avrebbe impedito ulteriori sofferenze all'animale, avendolo rinchiuso, ancora in vita, all'interno del cassone del veicolo che lo trasportava sottoponendolo a sevizie insopportabili*"[52].
La sentenza non menziona l'art. 13 TFUE, ma perviene al riconoscimento del diritto dell'animale come essere senziente sulla base di una lettura innovativa e sistematica della risalente legislazione italiana, da cui ricava l'esistenza di un generale principio che impone di evitare "*ingiustificate sofferenze*"[53].
Protagonista riconosciuto dalla decisione è l'*animale per sé considerato*, non in ipotesi i sentimenti umani[54].

6.- Il cammino prosegue

Le tre sentenze che hanno dato occasione a questo incontro[55] non sono rimaste isolate, ma si collocano lungo un cammino condiviso, che nei mesi successivi ha visto ulteriori significativi interventi giurisdizionali, in sede europea e nazionale[56].
In sede europea, si possono qui ricordare:
- la decisione della Corte di giustizia del 2021[57] che, con riferimento ad una normativa francese

([51]) Cass. sez. III pen., 27 ottobre 2020, n. 29816, pubbl. in *Dir.giur.agr.alim.amb*. www.rivistadga.it n.1-2021, con commento di D. Russo, *Caccia: il colpo di grazia fra pietà e diritto, ivi*.
([52]) Così la motivazione della sent. ult. cit.
([53]) V. *supra* nota 10, sui precedenti legislativi richiamati nella motivazione della sentenza.
([54]) Sulla più recente giurisprudenza intervenuta in materia, e sulla lettura evolutiva delle disposizioni del codice penale relative alla disciplina dei Delitti contro il sentimento per gli animali, v. F. Aversano, *Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitive e disciplina agroalimentare*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2021, p. 19.
([55]) V. le relazioni pubblicate in questo fascicolo della *Riv*.
([56]) Per un aggiornato elenco delle decisioni e dei provvedimenti amministrativi in argomento, europei ed extraeuropei, v. il sito dell'Associazione italiana di diritto alimentare www.aida-ifla.it nella sezione *Temi, From Animal Welfare to Animal Law*.
([57]) Corte di giustizia, 17 marzo 2021, C-900/19, *One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux c/ Ministre de la Transition écologique et solidaire*, su cui v. R. Saija, *Esercizio "conformato" dell'attività venatoria: un ossimoro?*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

che autorizzava la cattura di uccelli utilizzando il vischio quale metodo tradizionale di cattura nonostante i danni che tale metodo poteva causare ad uccelli di specie protette, ha dichiarato che quanto disposto dalla vigente direttiva europea in tema di conservazione degli uccelli selvatici[58] "*deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che autorizza, in deroga all'articolo 8 di tale direttiva, un metodo di cattura che comporta catture accessorie, qualora queste ultime, pur essendo di volume esiguo e di una durata limitata, siano idonee ad arrecare alle specie non bersaglio catturate danni che non siano trascurabili*"[59]. La vigente direttiva, del novembre 2009, è stata approvata prima dell'entrata in vigore del TFUE. Eppure la motivazione, per interpretare ed applicare la direttiva del 2009, espressamente richiama l'art. 13 TFUE, sottolineando che tale disposizione impone all'Unione ed agli Stati membri di tenere *pienamente* conto delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione e di "*valutare il carattere soddisfacente delle soluzioni alternative*"[60]. L'art. 13 svolge così il ruolo di principio informatore dell'intera legislazione, anche precedente.

- la decisione della Corte di giustizia del 2021 sulla protezione delle tane di animali selvatici (in quel caso criceti)[61], in riferimento a quanto previsto dalla direttiva sulla conservazione degli habitat naturali[62]. La controversia aveva avuto origine dal deterioramento e dalla distruzione di alcune tane di animali selvatici durante i lavori di costruzione di un edificio. All'epoca dei lavori, le tane non erano utilizzate. L'Autorità austriaca aveva irrogato una sanzione all'impresa, ritenendola responsabile di deterioramento e distruzione di siti di pertinenza di specie protette. L'impresa aveva contestato la sanzione, assumendo che all'epoca dei lavori le tane non erano utilizzate, e che gli animali avrebbero potuto utilizzare in futuro altre aree contigue a quelle in discorso. Nel giudizio era emersa la possibilità che gli animali facessero ritorno nelle tane in epoca successiva, ed il giudice austriaco aveva rimesso alla Corte di giustizia la questione dell'applicabilità della direttiva anche ai siti non utilizzati all'epoca dei fatti. La Corte di giustizia ha concluso che la direttiva sulla conservazione degli habitat naturali deve essere interpretata nel senso "*che i siti di riproduzione di una specie animale protetta devono essere tutelati per tutto il tempo necessario a consentire a tale specie animale di riprodursi con successo, cosicché questa tutela si estende anche ai siti di riproduzione che non sono più occupati, laddove esistano probabilità sufficientemente elevate che detta specie animale vi faccia ritorno.*"[63]. In questo caso la motivazione non richiama l'art. 13 TFUE, ma insiste sulla circostanza che la direttiva degli anni '90 va interpretata ed applicata con riferimento alla tutela non del singolo individuo, ma della finalità di garantire all'intera specie interessata la possibilità di "*riposarsi o riprodursi con successo*"[64], confermando il parametro della tutela del benessere animale come canone decisorio di portata generale, che opera senza necessità di dimostrare un immediato e diretto pregiudizio al singolo esemplare, mirando piuttosto a conseguire un assetto reciprocamente rispetto fra le diverse specie nell'utilizzazione delle risorse naturali.

In sede nazionale, fra le numerose recenti deci-

([58]) Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.
([59]) Così il dispositivo.
([60]) Così la motivazione.
([61]) Corte di giustizia, 28 ottobre 2021, C-357/20, *IE c/ Magistrat der Stadt Wien*.
([62]) Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.
([63]) Così il dispositivo.
([64]) Così la motivazione.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

sioni:
- la sentenza della Corte di Cassazione del 2021[65], che ha confermato la condanna di un allevatore che manteneva alcuni cinghiali in un recinto nel quale faceva ripetutamente entrare dei cani da caccia per addestrarli, così cagionando ai cinghiali gravi condizioni di stress. La Corte ha sottolineato: "*Le gravi sofferenze non vanno necessariamente intese come quelle condizioni che possono determinare un vero e proprio processo patologico, ma anche come meri patimenti. Assumono rilievo non soltanto quei comportamenti che offendono il comune sentimento di pietà e mitezza verso gli animali per la loro manifesta crudeltà, ma anche quelle condotte che incidono sulla sensibilità psicofisica dell'animale, procurandogli dolore e afflizione. Va ricordato che la L. 22 novembre 1993, n. 473, di modifica dell'art. 727 c.p., ha radicalmente mutato il presupposto giuridico di fondo sotteso alla tutela penale degli animali, i quali sono considerati non più fruitori di una tutela indiretta o riflessa, nella misura in cui il loro maltrattamento avesse offeso il comune sentimento di pietà, ma godono di una tutela diretta orientata a ritenerli come esseri viventi.*"[66]. Anche in questo caso la decisione sottolinea il mutamento nei presupposti sottesi alla tutela penale degli animali, leggendo norme, introdotte quasi trenta anni prima, come espressione del riconoscimento di una *tutela diretta* degli animali come *esseri viventi*, sottolineando il crescente riconoscimento di una titolarità in senso proprio di situazioni protette e non soltanto come riflesso di un sentimento di pietà in capo agli esseri umani.
- da ultimo la decisione del Consiglio di Stato del novembre 2021[67] che, accogliendo il ricorso dell'Ente nazionale protezione animali, e dell'Organizzazione internazionale protezione animali Oipa Italia, ha riformato la sentenza di primo grado ed ha annullato il provvedimento della Provincia Autonoma di Trento che aveva disposto la captivazione permanente di un orso selvatico, in esito ad un incontro/scontro di tale orso con due giovani in ora tarda (le 23,00 circa) ed in un contesto naturalistico (in prossimità di un lago, in zona boschiva). Al di là dell'ultima parte della motivazione, relativa alla mancata richiesta di parere all'ISPRA (che si colloca nel solco di principi consolidati nel procedimento amministrativo), è nella prima parte ed in quella centrale della motivazione di questa sentenza che emerge chiaro un approccio del Giudice amministrativo, che guarda a questo orso nella sua individualità, e gli attribuisce scelte consapevoli e manifeste. In altre parole: si esce fuori dal paradigma astratto del confronto fra umani e animali, e si valutano nel concreto le scelte di due individui, l'orso ed il giovane che lo ha incontrato di sera e in un bosco, all'interno di una griglia di lettura unitaria e condivisa per i due esseri viventi.
Ne emerge un approccio del giudice che guarda a questo orso nella sua individualità, e gli attribuisce atti di volontà consapevoli e rilevanti, lì ove sottolinea che "*le dichiarazioni rese dalla signora A.P. (che si trovava insieme al predetto B. nella circostanza), conteneva una serie di elementi – puntualmente dedotti nell'appello principale - tali da far seriamente dubitare del fatto che l'animale avesse aggredito senza essere provocato: a) sentiti i rumori provenienti dalle acque del lago, il B. si sarebbe addentrato in orario notturno nella zona limitrofa, nella direzione da cui provenivano tali rumori, contro gli inviti alla prudenza rivoltigli dalla stessa A.P.; 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 attacco"; c) i soggetti successivamente intervenuti, nei minuti immediatamente successivi hanno posto in essere delle condotte normalmente controindicate in presenza degli*

([65]) Cass. sez. III pen., 20 maggio 2021, n. 19987.
([66]) Così la motivazione.
([67]) Cons. Stato, sez. III, 3 novembre 2021, n. 7366/2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

orsi (correndo contro l'animale e gridando); d) il B. ha riportato ferite verosimilmente incompatibili con la volontà di aggredire (considerata l'età e le dimensioni dell'animale)."[68]. La tesi, molto dibattuta, del possibile riconoscimento di una soggettività in senso proprio al singolo animale in quanto essere senziente, trova ulteriori preziosi argomenti. Se si considera che la sezione ed il Presidente sono gli stessi del caso di pochi mesi prima relativo alla sperimentazione sui macachi[69], mi sembra si possa concludere che stiamo davvero assistendo all'emergere insieme di una nuova governance e di nuovi paradigmi (in questo caso quanto all'identità ed alla soggettività riconosciuta ai non-umani). Anche la relazione fra ambientalismo e diritti degli animali si va configurando secondo canoni originali, superando rigidità presenti anche negli ultimi documenti europei sulla riforma della PAC e nello stesso Green Deal.

7.- Un percorso non concluso

Mi sembra si possa concludere riprendendo quanto accennato in apertura di queste note.
Le *sentenze in cammino* esprimono, secondo prospettive diverse e non necessariamente conformi, una stagione nella quale il tema del *benessere animale* si pone al centro del confronto fra *Scienza e Diritto*, secondo una pluralità di profili, che investono l'intera relazione fra *esseri senzienti* all'interno di una pluralità di ambiti disciplinari, e che imponono di elaborare nuovi paradigmi e di riconoscere nuovi protagonisti[70].
E' emerso un diffuso consenso sull'esigenza di una riflessione condivisa, all'interno di una dimensione storico-comparativa della ricerca[71], capace di offrire una griglia sistemica nella quale collocare le novità emergenti[72].
Nella dimensione del diritto interno, viene spontaneo pensare ad una figura centrale nell'ordinamento italiano, quella dell'*imprenditore agricolo*, come introdotta nel 1942 dall'art. 2135 cod. civ., e riformata nel 2001 con i decreti di orientamento. Come è noto, il testo novellato dell'art.2135 cod. civ. precisa che per attività essenzialmente agricole si intendono «le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale», con ciò sottolineando la *profonda unitarietà del ciclo biologico*, che non consente di isolare soggetti, attività, o comparti.
Questa prospettiva, rafforzata nella dimensione domestica dalla novella del 2001 in riferimento alle attività ed al perimetro dell'*impresa agricola*, dunque in un'area disciplinare tipicamente propria del diritto agrario, ha trovato oggi nella disciplina europea un'espressa formulazione precettiva, che muovendo dai valori affermati dall'art. 13 TFUE coerentemente e sistematicamente trascorre alla *tutela di tutti gli animali come esseri senzienti*.
Tale conclusione è confermata dall'esplicita considerazione, ad opera delle ultime riforme della PAC, dell'attività agricola in quanto tale, come attività appunto, a rimarcare, anche dal punto di vista formale, il distacco da ogni necessitato rapporto con la produzione. L'attività agricola è qualificata agricola in ragione del rapporto con gli organismi che popolano la terra, e non in ragione della finalizzazione produttiva.
Sicché, le ultime recenti riforme e decisioni giudiziali sul benessere animale, lette all'interno del più generale percorso europeo di riforme, inducono a riflettere in modo unitario su un *diritto agrario come diritto del ciclo biologico, del ciclo della vita*,

(68) Così la motivazione della sentenza.
(69) V. *supra*.
(70) Come emerge dalle relazioni presentate nell'incontro del 16 aprile 2021, pubblicate in questo fascicolo della *Riv*.
(71) In argomento v. le indicazioni e sollecitazioni di F. E. Celentano, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.
(72) Come sottolineato nella presentazione di questo incontro da F. Albisinni e M. Tallacchini, *L'incontro del 16 aprile 2021. Benessere animale, scienza e giurisdizione: dall'Animal Welfare alla Global Animal Law*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

che non comprende solo oggetti e regole della produzione tradizionalmente intesi, ma in modo trasversale comprende *regole che investono tutti gli esseri viventi, riconosciuti come esseri senzienti*.
Ne seguono esiti rilevanti sul piano dei modelli anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei confini dell'agrarietà e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'imprenditore agricolo.
L'agricoltura, e gli agricoltori, si trovano innanzi ad una dinamica disciplinare che ne accentua le responsabilità, ma insieme ne valorizza il ruolo, che sembrava destinato ad appannarsi in epoche di globalizzazione, e che invece l'attenzione al vivente sottolinea ed enfatizza.

ABSTRACT

Il tema del "benessere degli animali in quanto esseri senzienti" negli ultimi anni ha trovato spazio crescente nella legislazione e nella giurisprudenza, oltre che negli studi di settore. Il riferimento prevalente è l'art. 13 TFUE con il riconoscimento delle esigenze del benessere animale quali esseri senzienti. L'articolo esamina la più recente giurisprudenza europea e nazionale in argomento, alla luce delle indicazioni emerse nella legislazione, sottolineando l'emergere di nuovi paradigmi e nuovi protagonisti nei modelli elaborati dalla giurisprudenza. All'interno di questo percorso, l'art. 13 TFUE gioca un ruolo centrale nel fornire un fondamento sistematico al riconoscimento del benessere animale, e più in generale al progressivo emergere di una vera e propria Animal Law. Accanto all'art. 13 TFUE, un ruolo assai rilevante è svolto dalle ultime riforme in materia di Politica Agricola Comune e di controlli ufficiali sui prodotti agricoli ed alimentari. Ne segue, nella prospettiva dell'agrarista, una dinamica disciplinare che accentua le responsabilità dell'agricoltura, ma insieme ne valorizza il ruolo, che sembrava destinato ad appannarsi in epoche di globalizzazione, e che invece l'attenzione al vivente sottolinea ed enfatizza.

The topic of welfare requirements of animals as "sentient beings" in recent years has found increasing space in legislation and jurisprudence, as well as in research studies. The main reference is art. 13 TFEU with the recognition of the needs of animal welfare as sentient beings. The article examines the most recent European and national jurisprudence on the subject, in the light of the indications that emerged in the legislation, underlining the emergence of new paradigms and new protagonists in the models developed. Within this process, art. 13 TFEU plays a central role in providing a systematic foundation for the recognition of animal welfare, and more generally for the progressive emergence of a general Animal Law. Alongside art. 13 TFEU, an important role is played by the latest reforms regarding the Common Agricultural Policy and official controls on agricultural and food products. From the perspective of the scholar of agricultural law, there follows a disciplinary dynamic that accentuates the responsibilities of agriculture, but at the same time enhances its role, which seemed destined to fade in times of globalization, and which instead the attention to the living underlines and emphasises.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021
26

Il sentire animale tra scienze, valori e policies europee

Mariachiara Tallacchini

Tat Twam Asi – That Art Thou
Quello sei tu

Chandogya Upanishad 6.8.7,
Sama Veda

1.- Introduzione

La consapevolezza delle ragioni etiche e scientifiche che fondano il rispetto degli animali non-umani ha acquisito un significato crescente nel diritto dell'Unione Europea (UE). Ciò che ha reso concretamente possibile l'adozione di misure vincolanti per tutti gli Stati Membri in tema di animali sono state la convergenza e le reciproche interazioni tra ragioni etiche, principi di funzionamento delle istituzioni europee e conoscenze rese disponibili dalle scienze del benessere animale (*Animal welfare*). Infatti, nell'ampio panorama di filosofie che hanno contribuito all'elaborazione razionale della capacità di provare piacere e dolore come fondamento di rilevanza morale dei non-umani e al cambiamento dell'immaginario scientifico, normativo e sociale sugli animali, la scienza-e-filosofia del benessere animale ha avuto un ruolo privilegiato. Infatti, benché molte siano le filosofie che hanno posto la *sentience* al centro delle proprie argomentazioni animaliste, l'*Animal welfare* è l'approccio che, per molte ragioni, è risultato istituzionalmente vincente.
Questo breve contributo guarda a tali ragioni, a come esse sono state incorporate nel diritto europeo e alle traiettorie di rafforzamento della tutela degli animali in società democratiche della conoscenza. In questa prospettiva, che comincia finalmente a "prendere sul serio" le vite non-umane e a non dare più per scontata la prevalenza degli interessi umani, viene suggerito il significato complessivo delle tre recenti sentenze cui è dedicato il presente seminario. Si tratta di un lavoro lento e faticoso di ripensamento di categorie giuridiche, di rinnovata richiesta di accreditamento sociale della scienza, di ridefinizione e bilanciamento di libertà.

2.- L'Animal welfare nelle istituzioni europee

Molto sinteticamente (dal momento che il tema verrà approfondito da altre relazioni), l'avvio dell'*Animal Welfare* come disciplina formale viene solitamente ravvisato nella redazione del Rapporto Brambell pubblicato dal governo inglese nel 1965.[1] Il documento, come è noto, ha introdotto il principio e la pratica delle Cinque Libertà (Five Freedoms) come garanzia di accettabilità delle condizioni di vita degli animali utilizzati per finalità produttive — libertà dalla fame e dalla sete, accesso a una dieta adeguata a mantenere buone condizioni di salute; libertà di vivere in un ambiente fisico adeguato; libertà dal dolore, dalle ferite, dalle malattie; libertà di manifestare le caratteristiche comportamentali specie-specifiche; libertà dalla paura.
Ancora prima, un contributo storico fondamentale per la minimizzazione della sofferenza animale e, in prospettiva, per la definitiva cessazione dell'uso di animali per la sperimentazione, era venuto dalle 3R elaborate alla fine degli anni Cinquanta dallo zoologo William Russell e dal microbiologo Rex Burch.[2] I tre famosi principi, che sono stati posti al cuore della Direttiva europea UE/63/2010 sulla sperimentazione, prescrivono di: ridurre al massimo il numero di animali utilizzati, compati-

(1) Brambell Report, *Report of the Technical Committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock husbandry systems*, Command Paper 2836, HMSO, London UK, 1965.
(2) W.M.S. Russell, R.L. Burch, *The Principles of Humane Experimental Technique*, Methuen, London, 1959.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

bilmente con gli obiettivi della ricerca (*Reduction*); sostituire gli animali facendo ricorso a metodi e modelli alternativi (*Replacement*); ottimizzare le modalità dell'esperimento, le metodiche e il training degli operatori per ridurre la sofferenza imposta all'animale (*Refinement*).

Oltre a convergere nelle applicazioni pratiche, la sinergia tra gli approcci delle 3R e dell'*Animal welfare* è dato dal fatto che entrambi presentano una stretta connessione tra dimensione scientifica e dimensione etica. Alle sue origini la nozione di benessere, concretamente "quantificabile" con metodologie scientifiche, era giustificata dalle finalità economico-commerciali e di sicurezza sanitaria che rendono "inadeguato" per il mercato e per la ricerca un animale stressato e maltrattato. Questa giustificazione strumentale è stata però largamente superata: a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la connotazione data da Donald Broom all'*Animal welfare* ha inciso profondamente sull'orientamento della disciplina, dall'Autore considerata vera scienza solo se libera da condizionamenti economici e di mercato.

Le ragioni che hanno facilitato l'ingresso del benessere animale nel diritto, e in particolare nel diritto europeo, sono molteplici. Una prima motivazione consiste nella prospettiva "riformista" e non "abolizionista" del benessere, che consente l'uso di animali laddove ne siano rispettate le buone condizioni di vita. Un secondo elemento riguarda il carattere *science-based dell'Animal welfare*. Le istituzioni internazionali direttamente competenti (FAO, OIE) hanno giustificato il rispetto degli animali con il carattere non arbitrario ma *science-based* delle politiche animali, rimarcando l'imprescindibile integrazione delle decisioni morali negli obiettivi di benessere da perseguire.[3]

Ma il significato dei legami tra scienza e valori nella protezione dei non-umani è stato anche più incisivo in Europa, dove scienza del benessere e meccanismi di funzionamento delle istituzioni europee si sono legati in un rapporto di reciprocità. La filosofia del benessere, infatti, si pone in consonanza con la configurazione dell'Europa quale "società della conoscenza" (*knowledge-based society)*. Nel definirsi tale, infatti, l'UE si è impegnata a ispirare le proprie *policies* e misure legislative alle migliori conoscenze science-based ed evidence-based.

Tale definizione risulta coesa con le prospettive di *welfare*, dove conoscenze e valori sono legati da un rapporto di co-produzione, tendono cioè a generarsi e legittimarsi reciprocamente. La scienza del benessere è imbevuta di assunzioni assiologiche, perché le sue ricerche dipendono dal valore attribuito al benessere animale; ma al tempo stesso l'etica del benessere è fortemente science-based, non solo perché essa informa l'agire alla conoscenza scientifica degli animali, ma anche perché l'evoluzione delle conoscenze motiva ulteriormente le ragioni di protezione.

Coerentemente con tali assunzioni, l'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ha conferito dignità normativa al "riconoscimento delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti".

Ma l'impegno per una società della conoscenza riveste anche un significato democratico: si tratta delle esigenze di trasparenza, credibilità e tracciabilità delle procedure decisionali che le istituzioni devono garantire ai propri cittadini. Tutto ciò ha due importanti implicazioni. La prima è che ciò che rappresentava, nell'originaria formulazione delle 3R, il richiamo a condotte di etica della ricerca "interne" alla comunità scientifica è diventato oggi il criterio di accreditamento della comunità scientifica verso la società e i cittadini. La seconda riguarda il crescente numero di cittadini euro-

([3]) FAO (Food and Agriculture Organization), *Capacity building to implement good animal welfare practices*, Report of the FAO Expert Meeting, 30 September–3 October 2008, FAO, Rome. 2009, pp.12-13: «Policy statements often call for animal welfare standards to be "science-based". The term is appropriate, but needs to be understood in context. (…) Once the objectives have been decided, science can indicate what provisions should be made in order for the objectives to be met. Such standards are indeed science-based, but they also rest on ethical decisions about which animal welfare objectives to pursue».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

pei che richiede normative più stringenti e condivise sul benessere animale: richieste che vanno acquisendo una valenza importante dal punto di vista della legittimità democratica dell'Europa.
A partire dalla fine degli anni Sessanta, Consiglio d'Europa (Council of Europe, CoE) e Unione Europea (UE) hanno adottato una serie di atti normativi vincolanti e di soft law per la protezione degli animali che ha rivelato la crescente elaborazione del rapporto tra la scienza-etica del benessere e le misure di tutela degli animali.
La natura e i principi di funzionamento distintivi dei due organismi istituzionali, come pure le loro differenti competenze e prospettive di regolazione, si sono significativamente riflesse su temi ed esiti di tutela. Le Convenzioni elaborate in seno al Consiglio d'Europa hanno potuto affrontare il trattamento etico e giuridico degli animali in connessione con i diritti umani e alla luce dei "valori europei". Con uso attento dei "considerando" (*whereas*) che introducono e legittimano contenuti e procedure delle convenzioni – ma il cui carattere vincolante è ancora oggetto di discussioni –, il CoE ha individuato fondamenti molteplici per il legame etico-giuridico tra umani e non-umani alla luce delle proprie competenze istituzionali. Tali fondamenti spaziano dal dovere morale di rispettare gli animali per le loro capacità sensibili e cognitive (European Convention for the Protection of Vertebrate Animals used for Experimental and Other Scientific Purposes, 1986); al particolare legame con gli animali domestici e al loro valore per la società europea (European Convention for the Protection of Pet Animals, 1987); al dovere di realizzare gli ideali e i principi che costituiscono il comune retaggio europeo (European Convention for the Protection of Animals during International Transport, 2003).
Le convenzioni del CoE, pur dotate di grande respiro ideale, ancorano prevalentemente la tutela animale ai diritti umani, e non sempre sono state suscettibili di recepimento da parte delle istituzioni comunitarie/dell'Unione, che agiscono all'interno di un differente mandato normativo. Benché l'ambito di intervento si sia progressivamente esteso fino ad arrivare alla protezione dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione Europea, infatti, le principali chiavi di ingresso delle istituzioni comunitarie in tema di animali restano, infatti, collegate al funzionamento del mercato, alla sicurezza dei prodotti e alla salute dei consumatori/cittadini [4].
Certamente, se giuridicamente le possibilità di intervento delle istituzioni europee sono dipese dalla convergenza tra i valori economici sottesi ai Trattati e la giustificazione anche "economicistica" che ha inizialmente orientato l'*Animal welfare*, oggi questa connotazione – che pure ha consentito ampi margini di manovra – non è più esclusiva e altre strade interpretative, più legate alla scienza, ai diritti e alla democrazia sembrano percorribili.

3.- Una policy europea unitaria sul benessere animale

Già nei due scorsi decenni la Commissione europea aveva cercato di dimostrare il proprio impegno nella implementazione del *welfare*, a fronte di un ben definito, crescente e dichiarato interesse della società europea verso gli animali, lanciando due piani di azione per una *policy* unitaria sul benessere (2006, 2012) e incaricando il Working Group on Policy Animal Welfare (EUPAW) di realizzare una mappatura del benessere animale. Il

([4]) Un esempio che illustra chiaramente tali discrepanze riguarda la protezione degli animali da compagnia. La Convenzione del CoE sulla protezione degli animali da compagnia, approvata nel 1987 ed entrata in vigore nel 1992 (European Convention for the Protection of Pet Animals, ETS 125, Strasbourg, 13.XI.1987), non ha infatti potuto essere adottata dall'UE in quanto, come ha ribadito ancora nel 2012 la Commissione al Parlamento Europeo, l'UE manca di uno specifico mandato politico e giuridico in proposito (European Commission, *Follow up to the European Parliament resolution on the establishment of an EU legal framework for the protection of pets and stray animals, adopted by the Commission on 26 September 2012*, SP(2012)636).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

rapporto che ne seguiva faceva emergere due elementi importanti.[5] Il primo punto riguardava la nozione giuridica "mancante" del concetto generale di animale. Infatti, le categorie di inquadramento attualmente esistenti sono esclusivamente specifiche – animali da allevamento, per finalità scientifiche, da compagnia, selvatici –, e rigidamente associate a modalità tipiche di utilizzo (i bovini con il settore zootecnico, i topi con la sperimentazione, i gatti con gli animali da compagnia). Tale frammentazione, oltre a non cogliere la realtà dei fatti (molti animali sono inquadrabili in più categorie, per esempio, i conigli), produce anche conseguenze per il benessere, che dovrebbe essere centrato sulle caratteristiche degli animali e non sugli usi cui essi sono destinati ed è all'origine di lacune e contraddizioni nella tutela.
Il secondo punto verteva sulla necessità di esplicitare in modo coerente la costruzione dei fondamenti economici, etico-giuridici e sociali della legislazione animale sul benessere. Questi venivano così individuati: 1. gli animali sono esseri senzienti legalmente incapaci (*not legally competent*); 2. gli esseri umani fanno uso di animali per finalità comunemente accettate dalla maggioranza dei cittadini; 3. le attività umane che si avvalgono di animali possono condurre a situazioni di sofferenza inutile. Gli animali presentano somiglianze e differenze rispetto agli esseri umani nel modo di provare dolore ed emozioni, stress e sofferenza; si devono stabilire misure di protezione degli animali su basi scientifiche; 4. la maggior parte dei cittadini europei ritiene che coloro che usano gli animali abbiano il dovere morale di prestare cure appropriate agli animali affidati al loro controllo; 5. la maggior parte dei cittadini europei ritiene che il dovere morale di prendersi cura degli animali debba essere bilanciato da altri interessi e/o obblighi umani; 6. le istituzioni europee regoleranno le attività umane che fanno uso di animali e che sono di loro competenza in modo da assicurare che gli animali siano protetti secondo modalità che riflettono i valori dei cittadini.

4.- Un comune "sentire giuridico" sul "sentire": tre sentenze in un percorso di complessità

L'EUPAW ha indicato un percorso chiaro di rianalisi di tutta la normativa sugli animali che guarda in prospettiva all'evoluzione delle società europee.
Prendere sul serio la società della conoscenza comporta una serie di conseguenze: creare tutte le condizioni di accesso e condivisione della conoscenza per i cittadini, rendere trasparenti tutte le procedure, e adottare le decisioni di policy dopo aver raccolto tutta la conoscenza rilevante, esperta, professionale e informale. La Commissione europea ha chiarito negli anni il significato e le modalità di costruzione e implementazione di regole qualitativamente migliori nella progressiva elaborazione del programma di *Better Regulation*, che punta a una migliore acquisizione di tutte le conoscenze rilevanti che informano la regolazione e a una più efficace trasparenza e apertura di tutte le procedure europee ai cittadini – ciò che ha prodotto impatti significativi anche nel settore agroalimentare (per es. Regulation (EU) 2019/1381 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain).
Ma proprio quanto a conoscenza e trasparenza, in un rapporto stilato nel 2017 per il Comitato Peti (Petitions) del Parlamento Europeo, Donald Broom ha sistematicamente indicato le molte mancanze della normativa europea e della scienza del benessere ormai obsoleta che essa incorpora.[6] Al rapporto di Broom ha fatto ulteriormente eco, nel 2018, un documento della Corte dei

([5]) EUPAW (Working Group on Policy on Animal Welfare) (2010), *Evaluation of the Community Policy on Animal Welfare (C-Paw) and Possible Policy Options for the Future*, Annex A, Terms of reference, Brussels, October.
([6]) Broom D.M. (2017), *Animal Welfare in the European Union*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Committee on Petitions, PE 583.114, European Parliament, Brussels.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Conti dell'UE che, pur riconoscendo gli sforzi delle istituzioni comunitarie per implementare la normativa sul benessere, ne rimarca i risultati ancora insoddisfacenti. Manca ancora un'effettiva garanzia che gli standard minimi di benessere siano applicati, la credibilità nei confronti dei cittadini europei che vorrebbero maggiore tutela è scarsa, i ritardi applicativi da parte degli Stati Membri sono evidenti e documentati.[7]

L'insieme di queste critiche, non solo esterne ma anche interne, alle istituzioni dell'Unione sembrano aver prodotto un nuovo impulso, almeno interpretativo, alla normativa sulla tutela degli animali e in particolare all'Art.13, sempre più spesso richiamato come principio dotato di dignità e importanza uguale a quella degli altri principi europei.

In questa direzione, e in direzione del significato della società della conoscenza, muove la sentenza della Corte di Giustizia del 17 dicembre 2020 in tema di macellazione rituale[8]. L'organo giudiziale dell'UE a tutela dei Trattati ha deciso a favore della legge regionale delle Fiandre che ha cancellato la deroga allo stordimento prevista dal Regolamento europeo 1099/2009 sul benessere animale nella macellazione[9]. Contro il ricorso di rappresentanti delle religioni ebraica e islamica, infatti, i giudici hanno osservato che, pur autorizzando la deroga, l'Art.4.1 del regolamento riconosce però agli Stati Membri il potere «di mantenere eventuali disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali».

Nel motivare la propria decisione, la Corte collega strettamente le evidenze scientifiche secondo cui «lo stordimento costituisce la tecnica che meno pregiudica il benessere degli animali durante la macellazione», il regolamento sul benessere e la tutela giuridica riconosciuta dall'Art. 13 del Trattato agli animali «in quanto esseri senzienti». Da un lato, infatti, la Corte ricorda che già da anni l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sollecita la Commissione ad aggiornare la normativa dell'Unione alla luce dei nuovi pareri scientifici sul "sentire" animale.[10] Dall'altro, la Corte ricorda che l'Art. 4.1 del Regolamento sul benessere «sancisce il principio dello stordimento dell'animale prima del suo abbattimento e addirittura lo rende obbligatorio, dal momento che studi scientifici hanno accertato che lo stordimento costituisce la tecnica che meno pregiudica il benessere degli animali durante la macellazione».

Ma il punto forse più incisivo della sentenza – mai enunciato prima con questa chiarezza, anche se la sentenza richiama numerosi precedenti della stessa Corte di Giustizia e della Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) —, è rappresentato dall'interpretazione dell'Art. 13 TFUE come un "principio" di "interesse generale" atto a bilanciare un diritto – in questo caso il diritto di espressione religiosa (Art. 10 Carta dei diritti fondamentali dell'UE). «Qualora», così la Corte, «più diritti fondamentali e principi sanciti dai Trattati siano in discussione, quali, nel caso di specie, il diritto garantito all'articolo 10 della Carta e il benessere degli animali sancito all'articolo 13 TFUE, la valutazione del rispetto del principio di proporzionalità deve essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela dei diversi diritti e principi in questione e di un giusto equilibrio tra di essi». Il principio di proporzionalità sarebbe qui garantito dal "consenso scientifico" circa l'adeguatezza dello stordimento come strumento ottimale a ridurre la sofferenza, che è principio normativo di interesse generale. Inoltre, a giudizio della Corte[11], la legge delle Fiandre non

(7) European Court of Auditors (2018), *Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation*, n.31, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
(8) Sentenza della Corte (Grande Sezione) 17 dicembre 2020, causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others contro Vlaamse Regering*, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE.
(9) Regolamento (CE) N. 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento.
(10) Il più recente di molti interventi: EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), *Welfare of cattle at slaughter*, EFSA Journal 2020,18,11, 6275, pp.107.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

pregiudica il contenuto essenziale dell'Art. 10 della Carta, in quanto «l'ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell'atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest'ultima vietata in quanto tale»[12].

Infine, un ulteriore argomento avanzato dalla Corte riguarda l'evoluzione dei valori dei cittadini europei nelle società democratiche in direzione di una maggior tutela per gli animali: «(A)l pari della CEDU, la Carta è uno strumento vivente da interpretare alla luce delle attuali condizioni di vita e delle concezioni prevalenti ai giorni nostri negli Stati democratici [...] cosicché occorre tener conto dell'evoluzione dei valori [...]. Orbene, il benessere animale, in quanto valore al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono un'importanza maggiore da un certo numero di anni, può, alla luce dell'evoluzione della società, essere preso maggiormente in considerazione nell'ambito della macellazione rituale e contribuire così a giustificare il carattere proporzionato di una normativa come quella di cui al procedimento principale».

La coincidenza delle due recenti sentenze italiane a distanza di poco tempo dalla decisione della Corte di Giustizia – una decisione del Consiglio di Stato dell'8 febbraio 2021 su un ricorso della LAV contro Ministero della Salute, Università di Torino e Università di Parma[13] e la sentenza della Cassazione Penale del 27 ottobre 2020[14] relativa al ferimento di un capriolo come violazione della legge n. 157/1992 e come delitto di maltrattamento – consente di vedere alcuni elementi di continuità nel cambiamento di atteggiamento del diritto europeo e italiano nei confronti della sofferenza animale.

Quale *fil rouge* concettuale unisce tre casi così diversi come la macellazione rituale, la sperimentazione su primati non–umani e il maltrattamento di un animale selvatico ferito in violazione del periodo di caccia?

Riassumendo, questi sono i punti toccati dalle sentenze:

Corte di Giustizia UE

- Prendere sul serio l'Art.13 come "principio europeo" (e riferimenti a CEDU);
- Rispetto di principi consolidati: sussidiarieta' (potere di maggior tutela legge), natura economica dei trattati (accesso al prodotto rituale non e' impedito);
- Trattare ugualmente religioni e filosofie (Art.10 Charter EU);
- Separare "diritto" e "rito": il diritto di liberta' religiosa è tutelato, i riti specifici non sono impediti;
- Estensione della scienza del benessere ad ambiti non scientifici (dove il dato scientifico prevale, questo attrae il tema dentro l'Art.13 prima parte);
- Riconoscere la voce dei valori dei cittadini europei.

Consiglio di Stato

- Precisazione del punto procedurale – rectius, scientifico e metodologico — avanzato dalla LAV;
- Le 3R esprimono l'accreditamento della scienza nei confronti della società;
- La scienza non è (più) autoreferenziale e deve mostrare la propria validità;
- Non basta dire che viene minimizzata la sofferenza, bisogna dimostrarlo.

Cass. penale

- La nozione di animale ex Art. 544 ter c.p. è trasversale e unitaria;
- Collegamento tra individuo e specie;

([11]) Che richiama in proposito anche la sentenza CEDU del 27 giugno 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 82).

([12]) In altri termini, il diritto di libertà ed espressione religiosa ("right") non copre necessariamente qualunque aspetto rituale religioso ("rite"), quando comunque resti impregiudicata la possibilità di espressione religiosa. Sul punto si veda M. Tallacchini, *Gli animali nella "società europea della conoscenza": contraddizioni e prospettive*, in «Animal Studies», vol.IV (12), (2015), pp. 9-30.

([13]) Consiglio di Stato, Sezione Terza, N. 01186/2021REG.PROV.COLL., 08/02/2021.

([14]) Cass. Sez. III Pen. 27 ottobre 2020, n. 29816 - Aceto, pres.; Gai, est.; Romano, P.M. (diff.) - M.J. ed a., ric. (Annulla in parte con rinvio App. Torino 13 dicembre 2018).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

• Il valore della sofferenza dell'animale come tale, in quanto individuo, è la "norma di chiusura" che salda tutte le categorie specifiche di animali (ma non ancora nel diritto europeo)

La connessione più evidente è rappresentata dal rispetto per gli animali come esseri senzienti, nel Trattato di Lisbona come nel diritto interno. E certamente, in questa prospettiva, si può osservare che il sentire animale e la sofferenza animale cominciano a essere presi sul serio – pur con lentezza ed esitazioni.

Ma rivestono forse maggiore interesse le diversità fra i tre casi nel loro segnalare la complessità di un problema di tutela che esige ancora tanto lavoro: la trasversalità della nozione di animale che ancora manca nel diritto europeo (la configurazione dell'animale nel quadro della fauna selvatica non esclude la fattispecie di maltrattamento); il bilanciamento di diritti di libertà religiosa e filosofica differenti a fronte di pratiche rituali sempre meno accettabili nelle società europee (i "riti" che non sempre si configurano come "diritti"); la seria valutazione sia della scientificità e legalità delle pratiche scientifiche, come pure degli interessi umani perseguiti, laddove la ricerca sugli animali comporti sofferenze gravi e danni irreversibili (contro l'accettazione indiscussa di una scienza che ora è chiamata a legittimarsi di fronte alla società).

Si tratta di questioni differenti, che mostrano come il processo di tutela animale sia complesso ed esiga un'attenta ricostruzione dei tanti aspetti della nostra vita in cui gli animali rientrano e dei nostri nuovi orientamenti in proposito. Insieme al riesame di alcuni concetti giuridici, vanno allineati al nuovo sentire i nostri stili di vita, le relazioni tra scienza, diritto e società, e più in generale i significati di una democrazia della conoscenza.

Ma un elemento importante è emerso. Si tratta del "comune sentire giuridico" che circonda ormai il "sentire", come "fatto" e come "valore". Il fatto-valore del sentire – che è dato scientifico ma anche principio valoriale europeo – diventa lo "snodo concettuale" che consente, da un lato di limitare le pratiche che lo violano – come dato e come principio – o che non producono adeguate evidenze scientifiche di averlo rispettato; dall'altro, di colmare la mancanza di una nozione giuridica unitaria di animale, come pure il salto concettuale che si dà tra individuo e specie.

ABSTRACT

Il contributo illustra le ragioni etiche e scientifiche che fondano il rispetto degli animali non-umani e la loro evoluzione all'interno del diritto dell'Unione Europea. Come società democratica "informata dalla conoscenza", infatti, l'Unione Europea ha riconosciuto una rilevanza crescente alla capacità di sentire degli animali non-umani, non ritenendo sempre evidente la prevalenza degli interessi umani. In questa chiave di lettura si possono interpretare e collegare tre recenti sentenze che chiedono un nuovo accreditamento sociale della scienza e una ridefinizione e un bilanciamento dei rapporti tra umani e non-umani.

The contribution shows the ethical and scientific reasons behind the respect recognized to non-human animals and their evolution within the European Union legislation. Indeed, as a knowledge-informed democratic society, the EU has increasingly acknowledged the relevance of non-human sentient beings, and has stopped assuming that human interests should always prevail over animals' interests. Three recent court decisions can be interpreted and connected according to this perspective, as they are proposing both a new social accountability for science and a re-definition and balance in the relationships between humans and non-humans.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

La tutela del benessere degli animali domestici: le evidenze scientifiche

Marcello Mele

Il rapporto che lega la specie umana agli animali domestici nasce e si sviluppa nell'ambito della cosiddetta rivoluzione agricola che circa diecimila anni fa vide l'uomo trasformarsi gradualmente da cacciatore-raccoglitore ad agricoltore e allevatore. L'avvento dell'agricoltura e dell'allevamento è considerato una vera e propria rivoluzione tecnologica, che consentì alla specie umana di sviluppare una serie di abilità e di conoscenze che hanno avuto un ruolo determinante nella capacità dell'uomo di adattarsi ai diversi ecosistemi del pianeta[1]. A seguito della domesticazione di alcune specie di animali, l'uomo ha avviato un processo di coevoluzione con queste stesse specie che ha portato mutui benefici. Malgrado, infatti, nella comunità scientifica sia ancora aperto un dibattito sulla definizione di domesticazione, molti studiosi condividono il concetto che la domesticazione sia una relazione mutualistica fra due specie in cui una (la domesticante) è in grado di influenzare significativamente la riproduzione di un'altra (la domesticata) e di prendersene cura, generando dei benefici per la specie domesticata che ne aumentano significativamente la fitness (la capacità adattativa) rispetto agli individui della stessa specie che rimangono al di fuori di questa relazione mutualistica[2]. Il fatto che esista una relazione mutualistica (quindi di mutua assistenza) esclude da un lato il concetto di sfruttamento da parte dell'uomo delle specie di animali domestici, ma, dall'altra, introduce il concetto di responsabilità della specie domesticante (uomo) rispetto a quelle addomesticate (animali domestici).

Il processo di domesticazione ha previsto un'azione selettiva dell'uomo sulle specie addomesticate che ha portato a un aumento rilevante della biodiversità genetica e fenotipica delle specie stesse. Basti pensare alle centinaia di razze ovine allevate, derivanti da un paio di ancestrali comuni o alle circa mille razze di bovini (tra europei e zebuini) che derivano dall'unico ancestrale comune addomesticato, il *Bos primigenius*.

La selezione attuata dall'uomo ha agito sia sui caratteri fenotipici esteriori (taglia, colore mantello, presenza corna ecc.) sia sul comportamento sia sulle attitudini produttive degli animali. In particolare, per quanto riguarda il comportamento, l'azione combinata della selezione dell'uomo e dell'ambiente di allevamento ha portato a fissare nelle specie domestiche alcuni caratteri che le hanno profondamente differenziate dai loro ancestrali: la docilità, l'aumento di fertilità, la precocità, il mantenimento di tratti giovanili anche in età adulta, la riduzione o l'assenza di strumenti di offesa per l'uomo e i suoi simili (zanne, corna), la minore capacità di reazione e di resistenza, rispettivamente rispetto a predatori e ad agenti patogeni o stress ambientali[3].

Alla luce di questo processo, è evidente la responsabilità che l'uomo ha assunto nei riguardi della cura di questi animali e nel garantirgli le migliori condizioni di allevamento, necessarie a tutelare il loro benessere. Secondo un approccio ornai consolidato, sono cinque le libertà che l'uomo deve garantire agli animali domestici: dalla sete e dalla malnutrizione, dalla paura, dalle malattie, di poter manifestare il proprio comportamento e di avere comfort e riparo. Le caratteristiche che deve avere un sistema di allevamento per garantire tali libertà e, più in generale, condizioni di completo benessere psico-fisico agli ani-

(1) K. J. Gremillion, L. Barton, D.R. Piperno, *Particularism and the retreat from theory in the archaeology of agricultural origins*, in *Proc Natl Acad Sci USA* 111:6171–6177 (2014).
(2) M. Zeder, *Core questions in domestication research, Proc Natl Acad Sci USA*, 112: 3191-3198 (2015).
(3) G. Larson, D. Fuller, *The evolution of animal domestication*, in *Annu Rev Ecol Evol Syst* 45:115–136 (2014).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

mali, sono oggetto di studio nella comunità scientifica che, nel tempo, ha prodotto sistemi di valutazione e criteri di monitoraggio del benessere degli animali sempre più precisi[4], anche con l'ausilio di soluzioni tecnologiche innovative. Nella società civile, tuttavia, è molto discusso il concetto che gli animali possano essere allevati in ambienti confinati. L'utilizzo di ricoveri per allevare gli animali viene spesso associato a situazioni di costrizione, a una condizione di limitazione della libertà e, per estensione, delle possibilità di esprimere il proprio comportamento naturale, contrapponendo tali situazioni a quelle ritenute più "naturali", che di solito si riferiscono ad allevamenti in spazi aperti (per gli erbivori spesso coincidenti con gli allevamenti al pascolo). Tale approccio crea aspettative nel consumatore che associa le condizioni di allevamento all'aperto con il benessere dell'animale, contrapponendolo all'allevamento in stalla. Questa sensibilità si sviluppa in particolar modo per gli animali in produzione zootecnica e non per gli animali domestici di affezione (cani, gatti ecc.), per i quali è la casa del proprietario e/o l'area limitrofa a essa a essere considerata come l'ambiente più consono per il loro benessere e non gli ambienti naturali dove vivevano (e tuttora vivono) gli ancestrali dei nostri animali da affezione. In pratica, per gli animali di affezione è implicitamente ammesso quanto già introdotto precedentemente: gli animali che alleviamo sono stati profondamente modificati dalla selezione dell'uomo sia per la morfologia, sia per il comportamento sia per l'attitudine produttiva. In funzione di questi aspetti è considerato opportuno che tali animali vivano a stretto contatto con l'uomo, in ambienti antropizzati e non in ambienti naturali. Al contrario per gli animali di interesse zootecnico tale concetto non è ancora stato adeguatamente assimilato. In realtà, anche per questi animali, più intensa è stata l'opera di selezione dell'uomo e maggiore è la distanza che intercorre tra il comportamento e l'attitudine degli animali domestici attuali e quelli dei loro ancestrali. Di conseguenza, l'ambiente cui erano adattati questi ultimi è ora inadatto a ospitare i loro discendenti frutto della millenaria selezione dell'uomo e adattatisi invece a condizioni di allevamento che prevedono un rapporto molto stretto con l'uomo. Più tale processo di selezione è stato spinto, modificando il genoma degli animali e maggiore sarà questa distanza, portando l'allevatore a progettare spazi, attrezzature di allevamento e regimi alimentari che siano maggiormente rispondenti alle attuali esigenze degli animali domestici. Nella specie canina, l'uomo ha sviluppato nel tempo razze molto diverse per morfologia, mole, attitudini comportamentali, tanto che chiunque accetta che un pastore maremmano abbia esigenze diverse rispetto a un Pincher o a un Chihuahua. Nelle specie di interesse zootecnico, il frutto della millenaria selezione dell'uomo e l'evoluzione delle conoscenze sulla nutrizione animale e sulle tecnologie di allevamento hanno profondamente mutato le caratteristiche produttive e fisiologiche degli animali addomesticati. Tale processo ha consentito di ottenere vacche da latte che producono 12000 kg di latte per lattazione anziché 1000, bovini da carne che crescono 2 kg al giorno anziché 300 grammi, galline che depongono 280 uova l'anno anziché poche decine. Tali razze hanno caratteristiche comportamentali e fabbisogni metabolici assai lontani da quelli dei loro ancestrali o dalle razze attuali meno produttive e, di conseguenza, il sistema di allevamento ne deve tenere conto per garantire il loro benessere. Ecco perché le stalle progettate per animali a elevate prestazioni produttive sono attualmente dotate di numerosi dispositivi di controllo dell'ambiente e di macchinari per la precisa somministrazione degli alimenti e per la corretta gestione degli animali e delle loro deiezioni. Tutti accorgimenti tecnologici che rendono più idonei i ricoveri ad accogliere le esigenze che tali razze hanno in virtù delle loro attitudini[5].

([4]) EFSA. *Guidance on Risk Assessment for Animal Welfare, EFSA Journal*, 10:2513, (2012).
([5]) A. Cesarani, G. Pulina, *Farm Animals Are Long Away from Natural Behavior: Open Questions and Operative Consequences on Animal Welfare*, in Animals, 11, 724 (2021).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Di contro, tra le numerose razze di animali domestici che popolano il nostro pianeta, molte conservano ancora tratti ancestrali comportamentali che ben si adattano a sistemi di allevamento estensivi, simili a quelli in cui vivevano i loro antenati e che riescono a gestire in maniera adeguata il rapporto con gli elementi naturali tipici dell'ambiente di allevamento (inclusi i predatori, i parassiti e i patogeni) e con il clima che connota il territorio. Il mantenimento di queste razze è strategico per il futuro dell'umanità perché esse rappresentano un bacino di biodiversità unico e garantiscono la sicurezza alimentare di una larga parte della popolazione mondiale, laddove fattori socio-economici o specifici limiti pedo-climatici non hanno ancora consentito l'affermarsi di sistemi di allevamento più avanzati[6].

Infine, lo studio della risposta adattativa degli animali alle diverse condizioni di allevamento ci ha insegnato che a prescindere dal sistema di allevamento, sia che gli animali siano confinati all'interno di ricoveri attrezzati sia che siano mantenuti in aree di allevamento all'aperto, garantire le migliori condizioni psico-fisiche agli animali non significa evitare loro qualsiasi tipo di stress. Lo stress, infatti, fa parte della risposta adattativa degli animali[7]. L'uomo, con il suo operato, deve cercare di garantire situazioni ambientali in cui le eventuali fonti di stress (talvolta inevitabili) possano essere gestite dall'animale attraverso una normale risposta fisiologica. Tenendo anche in considerazione che, rispetto al medesimo stress, alcune razze di animali domestici sono in grado di attivare una risposta fisiologica adeguata, mentre altre hanno perduto o ridotto tale capacità, a vantaggio di altre caratteristiche, come la produttività, la docilità, la fertilità. Per queste ultime sarà fondamentale l'utilizzo di tecnologie di agricoltura di precisione in grado di monitorare costantemente l'ambiente di allevamento e la risposta adattativa degli animali.

In conclusione, l'uomo ha agito profondamente sull'evoluzione delle specie di animali che ha addomesticato compiendo un percorso co-evolutivo con esse e assumendosi la responsabilità per garantirne il benessere e la cura. Quest'ultimo aspetto è tanto più importante tanto maggiore è stato il cambiamento che l'evoluzione finalizzata alla produzione di beni e servizi per l'uomo ha indotto nelle singole specie. Il concetto di benessere animale, pertanto, va declinato in funzione delle caratteristiche che le diverse specie di animali domestici hanno sviluppato nel corso dell'evoluzione, approntando sistemi di allevamento che tengano conto di tali caratteristiche, spesso assai diverse da quelle delle specie ancestrali da cui gli attuali animali domestici derivano.

ABSTRACT

Il processo di domesticazione è considerato una relazione mutualistica e simbiotica tra due specie che apporta benefici sia per la specie domesticata sia per quella domesticante. Attraverso il processo di domesticazione, l'uomo ha compiuto un percorso co-evolutivo che ha influenzato profondamente le caratteristiche degli animali domestici e si è contestualmente assunto la responsabilità di garantirne il benessere e la cura. Tanto più profondamente sono state modificate le caratteristiche morfologiche, comportamentali e fisiologiche degli animali domestici rispetto alle corrispettive specie selvatiche ancestrali, tanto maggiore è l'attenzione che l'uomo deve porre per garantire il benessere degli animali allevati. Il concetto di benessere animale, pertanto, va declinato in funzione delle caratteristiche che le diverse specie di animali domestici hanno sviluppato nel corso dell'evoluzione, approntando sistemi di allevamento che tengano conto di tali caratteristiche,

(6) FAO. Status of Animal Genetic Resources, www.fao.org/docrep/pdf/010/a1250e/a1250e02.pdf.
(7) M.L. Romero, S.H. Platts, S. J. Schoech, H. Wada, E. Crespi, L.B. Martin, C.L. Buck, *Understanding stress in the healthy animal – potential paths for progress*, Stress, 18:5, 491-497 (2015).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

spesso assai diverse da quelle delle specie ancestrali.

Domestication of animals is an important step of human evolution. Domestication is a mutualistic, symbiotic relationship that benefits both domesticator and domesticate. Domestication deeply changed several traits of animal species that were the ancestors of current domesticated animals. Consequently, with the domestication, human species has the responsibility for the care and welfare of livestock species. Deeper are the modification of morphologic, physiologic, and behavioral traits of domesticated animals compared to the ancestor species, higher is the responsibility of human species for the welfare of livestock species. Therefore, the concept of animal welfare is strictly related to the characteristics of livestock species as affected by the co-evolution with human species. L-As a consequence, livestock farming system must consider the current characteristics of domesticated animals instead of the traits belonging to the ancestor species.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Benessere animale e filiera sostenibile

Lorenza Paoloni

1.- Le filiere del malessere animale

"*Un nido. Composto di reti di acciaio galvanizzato da due millimetri di spessore, venticinquemila abbeveratoi, un muschio di piume e becchime. Dieci chilometri di mangiatoie che corrono su e giù in righe e colonne. Una serie di piani sfalsati sovrapposti fino a tre metri d'altezza a formare la lettera A, simbolo universale della montagna. Travi di legno, passerelle di compensato. Il buio. Poi di colpo la luce. Trecentomila occhi preistorici che si aprono confusi. L'intero impianto che ronza e ticchetta e sferraglia come un ingranaggio apocalittico. E sopra il brusio, il ciangottio, il canto di centocinquantamila uccelli all'alba*".

L'introduzione del volume della scrittrice Deb Olin Unferth, *Capannone n. 8*, Sur, 2021[1] anticipa brutalmente, seppur in forma romanzata, l'ennesima testimonianza[2] delle pratiche perpetrate negli allevamenti intensivi di polli ove gli umani continuano a sopraffare esseri viventi inermi e ammassati in spazi angusti e spesso inadeguati anche sotto il profilo igienico-sanitario.

Come è noto, si tratta nello specifico di una filiera agroalimentare, quella avicola, generalmente non sostenibile, ove il rispetto del benessere animale non appare, palesemente, un requisito necessario ed indispensabile allo svolgimento delle peculiari attività di allevamento: "Chickens are the most abused animal in the industry"[3]. Le reiterate crisi pandemiche da influenza aviaria, con conseguente abbattimento di migliaia di capi sovente sani, sono peraltro un'ulteriore riprova della scarsa attenzione che viene posta nel comparto in esame alle modalità di allevamento che a livello mondiale vengono giudicate contrarie al criterio generale del rispetto degli animali, cresciuti in modo intensivo per essere destinati a sfamare un'ampia quota di abitanti del pianeta.

Ecco allora che quando si affronta il tema del benessere animale sembra, a nostro avviso, opportuno focalizzare l'attenzione sull'intero ciclo di vita dell'animale[4], cioè lungo una filiera che lo vede nascere e crescere con modalità non sempre sostenibili e che sollevano, comunque, questioni di rilievo etico oltre che economico e giuridico.

Le presenti note costituiscono una prima e sintetica riflessione su questo punto.

2.- La sicurezza della filiera alimentare e il benessere animale

Si è notato che tra le pronunce giurisprudenziali più recenti, che hanno toccato il tema del benessere animale e sulle quali questa rivista è tornata varie volte anche con iniziative specifiche[5], diverse non hanno ad oggetto vicende che si riferisco-

(1) Sempre della stessa autrice, professore presso la University of Texas at Austin, si segnala l'ampio Report *A visit to the egg farm*, pubblicato in Harper's Magazin, 2014, https://harpers.org/archive/2014/11/cage-wars/.

(2) Tra le numerose indagini svolte sul tema, si richiama il pregevole reportage di S. Liberti, *I Signori del cibo. Viaggio nell'industria alimentare che sta distruggendo il pianeta*, Roma, 20, 16, ove vengono riportate le pratiche raccapriccianti che si realizzano, a danno degli animali oltre che degli umani, nelle filiere di quattro prodotti alimentari fondamentali per l'alimentazione delle persone: carne di maiale, soia, tonno in scatola, pomodoro concentrato.

(3) Così si esprime D. Olin Unferth in un'intervista del 2020, https://alcalde.texasexes.org/2020/05/ut-english-professor-deb-olin-unferth-hatches-an-inventive-chicken-heist-in-her-latest-novel/ .

(4) L. Carrara, *Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2020, 37. Un'attenta indagine che prende in considerazione la tutela del benessere animale nelle varie fasi dell'allevamento, del trasporto, della stabulazione ed anche della macellazione viene condotta da F.P. Traisci, *Animali e umani: il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro sistema giuridico*, Napoli, 2021, 119 ss.

(5) In particolare si segnala l'incontro on line organizzato dall'AIDA, *Benessere animale, scienza e giurisdizione. Tre sentenze in cammino*, 16 Aprile 2021; relazioni e materiali sono pubblicati in https://www.aida-ifla.it/benessere-animale/ .

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

no segnatamente agli animali c.d. "da reddito", ovvero quelli definiti dall'art. 1, comma 2, lettera a) del D. Lgs. 26 marzo 2001, n. 146, come: "qualsiasi animale, inclusi pesci, rettili e anfibi, allevato o custodito per la produzione di derrate alimentari, lana, pelli, pellicce o per altri scopi agricoli". Pur tuttavia, è proprio nei riguardi di questa particolare tipologia di esseri viventi che invece si consumano le pratiche più riprovevoli di mancato rispetto del benessere animale, nonostante la presenza di un apparato di regole, di controlli, di misure di sostegno (si veda per tutte la "condizionalità" prevista dalla PAC)[6] piuttosto articolato ma, evidentemente, non sempre efficiente ed efficace.

Uno degli ultimi pareri fornito in materia dall'EFSA[7], indirizzato alla Commissione, punta l'attenzione sullo stadio terminale della vita del bovino imputando la causa principale delle sue sofferenze agli umani, nello specifico il personale impegnato nella macellazione dell'animale che risulta spesso incompetente, eccessivamente affaticato, privo delle capacità tecniche. Dunque una gestione inadeguata delle ultime fasi che conducono l'animale alla macellazione, ivi compreso lo stordimento che deve essere effettuato in modo tale da indurre subito lo stato di incoscienza e che può causare nell'animale, come si legge nel documento, stress da caldo e da freddo, sete e fame prolungate, affaticamento ma anche paura, dolore ed angoscia, fuga. A maggior ragione tale stato di generale malessere risulta presente quando lo stordimento, per motivi religiosi, non viene attuato. Al riguardo si è sostenuto che le particolari cause di malessere, oltre a riguardare strettamente l'animale (senziente) prima della macellazione, possano determinare una maggiore rischiosità dell'alimento destinato al consumo umano nonché una diminuita qualità delle carni al momento del loro utilizzo come cibo[8].

Non a caso l'EFSA asserisce che la sicurezza della filiera alimentare sia direttamente connessa al benessere degli animali, in particolare nel caso di animali allevati per la produzione di alimenti. Infatti, dai maltrattamenti agli animali lungo la catena produttiva derivano, inevitabilmente, condizioni di scarso benessere che possono ingenerare, in capo all'essere allevato, una maggiore predisposizione alle malattie trasmissibili. E' evidente che ciò rappresenti un potenziale rischio per la sicurezza dei consumatori poiché, nota sempre l'Agenzia europea, in dette condizioni possono insorgere le comuni tossinfezioni alimentari causate dai ben noti e ampiamente diffusi batteri quali: Salmonella, Campilobacter ed E.Coli.

Si è messo, peraltro, in luce l'intenso legame esistente tra il benessere animale e quello dei lavoratori presenti lungo la filiera e nei macelli, per cui elevati standard di benessere animale si riverberano su un ottimale stato di salute di coloro che li allevano. Ma il miglioramento del benessere animale è anche una delle principali strategie di riduzione dell'impatto ambientale degli allevamenti zootecnici e dunque rileva sotto il profilo della sostenibilità della filiera zootecnica e dell'ambiente nella sua complessità[9].

Anche nella strategia *Farm to Fork*[10], elaborata dalla Commissione europea, tra gli obiettivi da

---

([6]) Vedi, in particolare, gli artt. 12 e 31, Reg. (UE) 2021/2015 del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della PAC, finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

([7]) EFSA, Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), *Welfare of cattle at slaughter*. 2020, https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2020.6275 .

([8]) Il Reg. (UE) 2017/625 del 15 marzo 2017, sui controlli pubblici ufficiali nella sicurezza alimentare, ha aggiornato la definizione di prodotti alimentari a rischio introdotta dall'art. 14 del Reg. (CE) n. 178/2002 e dal 14.12.2019 gli alimenti che derivano da animali maltrattati – vale a dire, sottoposti a condizioni incompatibili non solo con le regole UE sulla sanità animale, oggetto di recente riforma, ma anche con quelle sul benessere animale – sono considerati "alimenti a rischio" (art. 3.24 del Reg. (UE) 2017/625: «rischio»: una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo).

([9]) RETE RURALE NAZIONALE 2014-2020, *Benessere animale e sostenibilità ambientale della produzione zootecnica*.

([10]) Comunicazione della Commissione Europea, "Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/tXt/?uri=CELEX:52020DC0381.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

raggiungere per un'agricoltura sostenibile e che punti alla transizione ecologica, si annovera il miglioramento del benessere degli animali. Nel documento si rimarca come trattare bene gli animali migliori la biodiversità, la sicurezza alimentare, la qualità del cibo, il contenimento del cambiamento climatico: si tratta di temi che già toccano da vicino gli interessi dei consumatori europei i quali, nelle loro scelte di acquisto pongono sempre più attenzione al benessere degli animali, non solo per ragioni etiche o religiose o meramente affettive, ma anche perché gli animali allevati possono diventare beni commestibili e dunque entrare nella loro catena alimentare. Il mancato rispetto dell'animale, dunque, non solo può incrementare le dosi di rischio alimentare per i cittadini europei, come si diceva, ma può vanificare gli sforzi, che i cittadini stessi stanno compiendo con il ricorso a scelte alimentari tendenzialmente virtuose che possano contribuire alla diffusione di una filiera maggiormente sostenibile e conforme ai parametri introdotti dalla UE.

Il richiamo al benessere animale, sempre in funzione del prodotto finale destinato al consumatore, compare in alcune scelte già compiute da soggetti privati che operano, in forma organizzata, nel settore zootecnico e mostrano di adeguarsi ai nuovi indirizzi europei dettati di recente. Tra le finalità dello Statuto dell'Organizzazione Interprofessionale della carne prodotta in Italia INTERCARNEITALIA[11], da poco oggetto di riconoscimento da parte del Ministero, si rinvengono obiettivi congruenti con quanto fin qui enunciato: l'organismo si impegna a "ricercare metodi atti a limitare l'impiego di prodotti zoosanitari o fitosanitari, a gestire meglio altri fattori di produzione, garantire la qualità dei prodotti e la salvaguardia del suolo e delle acque, a rafforzare la sicurezza sanitaria degli alimenti, in particolare attraverso la tracciabilità dei prodotti, e a migliorare la salute ed il benessere degli animali" e "promuovere, valorizzare e sostenere il sistema di allevamento italiano nel rispetto dell'ambiente, del clima e del benessere animale, per comunicarlo e garantire la sicurezza alimentare ai consumatori". Si ricorda, peraltro, che la "salute degli animali" è una delle finalità per il conseguimento della quale, ai sensi dell'art. 164, par. 4 del Reg. (UE) n. 1308/2013 (e successive modificazioni ed integrazioni) e sempre che sussistano i requisiti di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 3 del decreto-legge n. 51 del 5 maggio 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2 luglio 2015, l'O.I. può richiedere l'estensione agli operatori del settore, non aderenti all'organismo collettivo, delle regole (accordi, decisioni o pratiche concordate) convenute nell'ambito dell'organizzazione stessa. Ed infine, sempre in questa stessa prospettiva nella quale si assegnano a soggetti economici compiti di tutela non soltanto del mercato ma anche delle componenti dell'ecosistema in cui l'homo oeconomicus svolge la sua esistenza, va menzionato l'ampliamento delle misure preventive e gestionali che il Reg. (UE) n. 2017/2393 riconosce alle O.I., per il miglioramento della complessiva filiera alimentare, proprio in relazione alla salute degli animali, alla protezione delle piante ed ai rischi ambientali.

3.- La certificazione del benessere animale

Sempre nell'ottica di assicurare la sostenibilità economica, sociale e ambientale dei processi produttivi nel settore zootecnico, la qualità alimentare, il miglioramento delle condizioni di benessere e salute degli animali, la riduzione delle emissioni nell'ambiente, si sta avviando un (controverso) tentativo di introduzione nel nostro paese di un "Sistema di qualità nazionale per il

([11]) Decreto 12 dicembre 2019, *Riconoscimento dell'associazione «Organizzazione Interprofessionale delle carni prodotte in Italia INTERCARNEITALIA», in Legnaro quale organizzazione interprofessionale che opera sul territorio nazionale per i prodotti «bovini vivi destinati alla macellazione e carne bovina fresca o refrigerata e congelata»*, in *Gazz. Uff.* n.2 del 3 gennaio 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

benessere animale"[12], avente requisiti di salute e di benessere animale superiori a quelli già presenti nelle disposizioni, vigenti in materia, a livello nazionale ed europeo. Il Sistema ricomprende anche certificazioni rilasciate da organismi accreditati in conformità al reg. (CE) n. 765/2008.

Lo strumento della certificazione, nello specifico settore in esame, appare un potenziale fattore di sostegno a percorsi di maggiore attenzione e sensibilizzazione verso il benessere degli animali, sia durante la loro vita ma soprattutto prima della loro morte, connotando di un carattere di eticità una peculiare filiera che risulta così in grado di garantire gli standard definiti dal legislatore ed applicati dagli organi di certificazione. La trasparenza delle informazioni contenute in etichetta sollecita, altresì, il consumatore a compiere scelte consapevoli e più conformi ai suoi principi morali inducendolo, al contempo, a comportamenti alimentari maggiormente rispettosi dell'ambiente, delle risorse naturali, della propria salute, secondo quanto richiesto dalla Commissione nel nuovo percorso intrapreso attraverso il programma di azioni previsto dalla strategia *Farm to Fork*. Tale programma strategico giunge addirittura ad invitare, esplicitamente, i cittadini dell'Unione europea a convertirsi a diete alimentari basate maggiormente sui vegetali e a ridurre il consumo delle carni rosse e trasformate, sia per limitare il rischio di malattie letali, sia per calmierare l'impatto ambientale dell'attuale sistema alimentare.

L'introduzione di una certificazione volontaria nella catena produttiva zootecnica, che si estenda anche alle fasi successive all'allevamento (es. trasporto, trasformazione, macellazione etc.), secondo gli impegni assunti dalla Commissione nel documento strategico sopra richiamato, oltre a responsabilizzare ulteriormente l'impresa a monte potrebbe comportare vantaggi economici ai singoli protagonisti della catena agroalimentare perché l'adeguamento alle norme in materia di benessere degli animali aumenta il valore economico del bene lungo la filiera creando, così, un valore aggiunto che può tradursi in un incremento del reddito dell'allevatore e dei soggetti che hanno contribuito alla crescita ed alla cura dell'animale.

La certificazione è in grado di attestare, peraltro, il non utilizzo di antibiotici o il ricorso a modelli produttivi di tipo biologico, ma anche la provenienza dell'alimento-carne da filiere produttive italiane, considerate di livello elevato soprattutto sotto il profilo dei controlli; può, altresì, dichiarare l'origine italiana dell'animale che, sta a significare, il mancato ricorso a lunghi trasporti che sono spesso fonti potenziali di forme diverse di stress e dunque di ridotto benessere per l'essere vivente destinato a diventare cibo.

Un percorso non semplice, quello della certificazione privata[13], in un settore particolarmente declinato allo sfruttamento intensivo dei capi allevati. Un percorso complicato anche per via delle difficoltà che si stanno incontrando nella messa a punto di standard produttivi che riguardano il benessere lungo l'intero ciclo di vita dell'animale ed in grado di indirizzare, con modelli di etichettatura "volontaria, univoca e nazionale", sia le scelte dei cittadini che quelle degli allevatori, evitando nuove opzioni che sono state già definite mere operazioni di "greenwashing" o di maquillage di allevamenti intensivi[14], dettate dal miraggio dei prossimi finanziamenti della PAC e della Next Generation EU.

([12]) art. 224-bis D.L. 34/2020 conv. in L. 77/2020, in Testo del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 recante: «*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*».

([13]) Si vedano anche le perplessità sollevate, con approcci diversificati, nei vari contributi pubblicati in AIM, 1/2018, 5-108 nonché da L. Leone, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religioni, benessere animale)*, in *Trattato di Diritto Alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, 532.

([14]) CIWF, Essere Animali, LAV e Legambiente, *Certificazione Benessere Animale - A rischio gli obiettivi di benessere animale e la corretta informazione ai cittadini*, Documento congiunto pubblicato il 16/02/2021, https://www.ciwf.it/area-stampa/comunicati-stampa/2021/02/certificazione-benessere-animale-a-rischio-gli-obiettivi-di-benessere-animale-e-la-corretta-informazione-ai-cittadini .

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

ABSTRACT

Quando si affronta il tema del benessere animale occorre focalizzare l'attenzione sull'intero ciclo di vita dell'animale, ove pratiche di allevamento non sempre sostenibili sollevano questioni di rilievo etico oltre che economico e giuridico.
Lo strumento della certificazione (volontaria o pubblica) può contribuire a creare maggiore fiducia nel consumatore attento ai suoi acquisti di alimenti a base di carne.

When dealing with animal welfare, the focus should be on the whole life cycle of the animal, where farming practices that are not always sustainable raise issues of ethical as well as economic and legal importance.
The instrument of certification (voluntary or public) can help to create greater confidence in the consumer who pays attention to his purchases of meat-based foods.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali dinanzi alla legge?*

Francesco Paolo Traisci

1.- Premessa: specismo ed antispecismo: è questo il problema!

Ringrazio per il gentile invito a partecipare a questo colloquio che ruoterà intorno alle tre sentenze, di recentissima uscita, provenienti da tre organi giudicanti diversi, a testimonianza della complessità del tema. Si tratta infatti di una sentenza del Consiglio di Stato italiano, una della Cassazione ed una della Corte di Giustizia Europea, tutte legate da un unico fil rouge: la tutela del benessere animale. Poi partono le differenze perché le tre sentenze analizzano, da tre differenti angolazioni, una disciplina che si sta stratificando. Una disciplina proveniente da una congerie di fonti e che la giurisprudenza, a vari livelli, è stata (e sarà ancora, in futuro) chiamata ad integrare e razionalizzare.
Scorrendo il programma di questo incontro con i titoli delle relazioni e l'elenco degli illustri colleghi che interverranno non posso non notare l'eterogeneità degli interventi e la complessità delle tematiche affrontate da ciascuno, tutte legate alle molteplici sfaccettature della questione del benessere animale, alcune delle quali, come accennato in precedenza, sono affrontate dalle tre pronunce messe a confronto. Il che mi consentirà di ridurre all'osso le considerazioni preliminari ed introduttive a questa breve relazione, che cercherà di dare una risposta alla domanda che ho aggiunto al titolo che a suo tempo avevo annunciato e che serve anche per chiarirne meglio i termini.
Mi rendo conto che il titolo scelto, nella sua accezione tradizionale, alluderebbe alla contrapposizione fra l'animale umano e le altre specie di esseri viventi, con il contrasto fra la visione antropocentrica, specistica appunto, di chi ritiene che solo l'uomo possieda dei diritti e quella animalista, antispecistica che, invece, attribuisce alcuni diritti a tutti gli esseri viventi, senza distinguerli dalla specie umana.
Una linea di divisione fra la prospettiva di un essere umano come essere superiore a tutti gli altri ed unico destinatario della personalità giuridica e quella che vede quest'ultimo come una delle tante specie di esseri viventi, tutti, chi più chi meno, accomunati dalla capacità di ragionare, di soffrire, di provare piacere e dolore, fisico e psichico.
Ma io vorrei andare oltre e capire se possa esserci un ulteriore specismo, ossia un'ulteriore distinzione fra specie animali e sintetizzando tutto in una semplice domanda: Gli animali sono o non sono tutti uguali dinanzi alla legge?
La risposta, per chi conosce, anche superficialmente, la materia, può apparire ovvia: mentre gli uomini, può richiamarsi il famoso cartello appeso nelle aule dei Tribunali, appartenente all'iconografia classica, che afferma in modo, alquanto sibillino, che "la Legge è uguale per tutti", per gli animali la legge non è uguale per tutti, e quindi gli animali non sono tutti uguali dinanzi alla legge!
Ma dopo questa che, a molti, può apparire un'ovvia affermazione, cerchiamo di approfondire la questione rispondendo a qualche ulteriore domanda. Gli animali non sono tutti uguali dinanzi

(*) Questo contributo sviluppa le considerazioni esposte oralmente durante l'Incontro, tenutosi on line il 16 aprile 2021, *Benessere animale, scienza e giurisdizione. Tre sentenze in cammino*, organizzato dall'AIDA - Associazione Italiana di Diritto Alimentare. In considerazione della originaria natura di relazione seminariale del presente scritto, non sono state aggiunte note. Ogni riferimento bibliografico o a testi normativi può trovarsi in F.P. Traisci, *Animali e Umani: Il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro sistema giuridico*, Napoli, 2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

alla legge, bene …
Ma in che cosa sono diversi ed in che cosa sono uguali?
E, poi, in base a quali classificazioni ricevono una disciplina differenziata?
E, infine, sono veramente giustificate le discriminazioni fra le varie categorie, specie o classi di animali?

2.- L'animale oggetto di diritti: il suo inquadramento giuridico in funzione dell'ottica utilitarista

Dopo aver posto le basi del problema partiamo da alcune brevi premesse di inquadramento. Come tutti credo ormai sappiano, il diritto privato ha sempre inquadrato gli animali, indistintamente, fra i beni, valutandone quindi l'utilità che possono rappresentare per l'uomo. In questa prospettiva utilitaristica, il diritto romano (poi ripreso dalle codificazioni moderne ed anche dal case *law* anglosassone) distingueva fra l'animale domestico e quello selvatico, con in mezzo la categoria degli animali "mansuefatti", ossia appartenenti a specie selvatiche ma stanziati sul fondo privato e quindi, in un certo senso, "incorporati" ad esso fino al momento della migrazione verso altro fondo. Il primo era considerato alla stregua di un comune bene patrimoniale e, come tale, oggetto dell'attività d'impresa dell'uomo rivolta proprio allo sfruttamento dell'energia genetica dell'animale: la zootecnia. Sarebbe poi troppo lungo ed, in definitiva, inutile perché a tutti ben noto, anche solo accennare all'evoluzione dell'inquadramento giuridico di allevamento da attività di sfruttamento delle energie naturali del fondo (e quindi dell'attività di coltivazione) come attività dell'impresa agricola ex sé al fine di evidenziare il conseguente allargamento del novero delle specie animali in esso ricomprese. Il secondo (quello selvatico), al contrario, non ha mai avuto grande rilievo per il diritto (privato) essendo considerato *res nullius*, e come tale, venendo considerato come oggetto di appropriazione da vivo o (più spesso, purtroppo) da morto, attraverso la caccia, che per il diritto romano era un diritto che spettava a chiunque. Della terza categoria, quella degli animali mansuefatti, infine, abbiamo qualche accenno nel diritto romano poi trasfuso in tutte le principali codificazioni continentali, sempre in ottica proprietaria.

3.- La distinzione fra animale domestico e animale selvatico e le varie distinzioni dell'animale domestico in funzione della sua tutela

E sulla distinzione fra animale domestico ed animale selvatico si è a lungo basato il diverso livello di protezione giuridica, atteso che a lungo la disciplina di tutela contro i maltrattamenti degli animali è stata riservata agli animali domestici. In tal senso, come molti sanno, il primo testo normativo occidentale emanato in ottica di tutela animale è stato il Martin's Act inglese del 1822, che proibì gli atti di inutile crudeltà in pubblico nei confronti degli animali domestici (e nemmeno tutti ma solo di quelli rientranti nelle seguenti specie: "*Horses, Mares, Geldings, Mules, Asses, Cows, Heifers, Steers, Oxen, Sheep, and other Cattle*", ossia equini, bovini, ovini ed altri tipi di bestiame), esclusivamente in caso di maltrattamenti in pubblico, mostrando così la propensione ad una tutela della sensibilità morale dell'uomo che assiste ai maltrattamenti, piuttosto che di quella, fisica, dell'animale maltrattato. Tale indicazione è apparsa anche nelle normative degli altri paesi che hanno preso a modello l'Act inglese e poi in quella, più articolata, francese (la celeberrima *Loi Grammont*) che da quella aveva preso le mosse. Ancora oggi buona parte dei commentatori, nei vari modelli, sostiene che il vero oggetto di tutela è la pietà umana per l'animale, tanto che in base a questo criterio si ritiene di poter distinguere le specie animali i cui maltrattamenti possono essere puniti rispetto a quelle il cui maltrattamento non costituirebbe reato. E ciò, malgrado la sparizione del requisito della pubblicità e di quello della domesticità dell'animale.
Tutto questo non può considerarsi una traccia di specismo che, per fortuna, sta scomparendo?
Ma anche la successiva normativa di tutela dell'a-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

nimale domestico appare, quantomeno in parte improntata sulla distinzione specistica. Sono in una platea di agraristi. Non devo quindi soffermarmi sulle varie direttive orizzontali sulla stabulazione che diversificano l'allevamento dei gallinacei rispetto a quello dei bovini e quello dei suini. In questo caso, rispetto ad altri che vedremo, lo specismo appare giustificato dall'ottica animalista di adattare i requisiti minimi generali di ricerca e tutela del benessere animale alle singole specie in base alle caratteristiche etologiche di ciascuna, così come ben indicato in tutti i moderni strumenti.

Diverso tuttavia è il caso della macellazione. Come è noto, infatti, una delle eccezioni all'obbligo di stordimento, oltre a quella delle macellazioni rituali, oggetto, nel corso del presente incontro, di altri mirabili ed interessantissimi interventi, è quella degli animali di bassa corte, per i quali la sedazione preventiva non è prescritta e che possono addirittura essere, legittimamente, oggetto di sospensione (e di sanguinamento) prima (o in assenza) di essa.

Peraltro, per molte specie è consentita anche la macellazione all'interno dell'impresa agricola, ed in particolare per le specie ovine, caprine, suine, pollame e per le specie cunicole (conigli e lepri di allevamento, in buona sostanza), nella misura in cui sia realizzata dallo stesso allevatore e la carne sia destinata al consumo dello stesso allevatore e della sua famiglia, essendo tuttavia anche permessa la vendita commerciale dei prodotti derivanti da animali macellati al di fuori del mattatoio, nella misura in cui la vendita abbia ad oggetto esclusivamente i prodotti di questa provenienza all'interno dell'azienda agricola oppure in mercati di zona ad opera dello stesso allevatore o, infine, in commerci al dettaglio della zona, mentre è stata vietata la macellazione "familiare" di bovini ed equini (e, pertanto, la conseguente commercializzazione delle carni).

Anche nella normativa sulla sperimentazione, si trovano delle seppur minime tracce di specismo infranimale.

In particolare, un riferimento viene fatto ai primati, i quali, purtroppo per loro, per ragioni di vicinanza biologica con la specie umana, sono stati spesso oggetto di sperimentazione scientifica (ma anche cosmetica e farmaceutica, come è emerso di recente relativamente alla ricerca dei vaccini contro il COVID 19). Per le medesime ragioni di vicinanza, tuttavia, la loro utilizzazione in esperimenti scientifici ha suscitato e continua a sollevare numerose questioni etiche e pone difficoltà relativamente alla possibilità di soddisfare i loro bisogni sociali e comportamentali all'interno di un laboratorio. In tal senso pare sufficiente il richiamo alla lettera del considerando n. 17 della Direttiva sulla sperimentazione su animali nella sua attuale versione, n. 63/2010. E, pertanto, le finalità per le quali i primati possono essere utilizzati nelle procedure sono limitate, ai sensi dell'art. 8 della medesima Direttiva, a quelle destinate alla conservazione della specie ed alla ricerca medica su malattie umane invalidanti o suscettibili di portare alla morte. Questo spiega la cautela utilizzata dal nostro Consiglio di Stato, nella valutazione del rispetto delle procedure previste dalla Direttiva (ed in generale della ben nota metodologia delle 3 R di Russell e Burke, a cui si ispira la normativa nel settore), in una delle tre pronunce oggi esaminate (in particolare della celebre sentenza n. 1186 del 28 gennaio 2021). Malgrado ciò, come ben evidenziato dalla pronuncia stessa, la sperimentazione sui primati non è affatto vietata, quando svolta nel pieno rispetto della normativa Europea e nazionale, che impone, fra l'altro, "un obbligo di costante monitoraggio con relativa pubblicazione dei dati sul benessere animale".

4.- Lo specismo nella tutela dell'animale selvatico

Per l'animale selvatico, lo specismo fra specie animali l'ha sempre fatta da padrona, laddove, storicamente, la normativa sulla caccia ha sempre distinto fra le specie cacciabili e quelle protette, restringendo sempre di più (per fortuna) il novero delle prime.

Nel nostro ordinamento, ad esempio, laddove in precedenza l'elenco di specie nocive consentiva l'abbattimento senza alcuna preclusione e con

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

qualsiasi mezzo di un gran numero di specie animali ritenute dannose per l'uomo (quali, fra i tanti, lupi, aquile, gufi ed altri rapaci), l'art. 11 della legge del 1977 n. 968, aveva disposto che, salvo per le specie indicate e nei periodi previsti per la caccia, era "vietato abbattere, catturare, detenere o commerciare la fauna selvatica italiana" e lo stesso concetto è stato ribadito con l'art. 12 della legge dell'11 febbraio 1992 n. 157, che ha previsto che (con eccezione dell'attività venatoria, definita in modo assai comprensivo come quella che "si svolge per una concessione che lo Stato rilascia ai cittadini che la richiedano e che posseggano i requisiti previsti dalla presente legge") "ogni altro modo di abbattimento è vietato, salvo che non avvenga per caso fortuito o per forza maggiore", con l'unica eccezione di topi, ratti ed arvicole (un'ulteriore specie di roditori), specie per le quali non si applica la legge stessa, consentendone, quindi, il libero abbattimento. Per tutte le altre specie, poi, la normativa distingue fra specie protette e specie cacciabili e, all'interno dell'elenco di queste ultime, fra le varie specie.

Ciò anche in quanto l'attività venatoria appare regolata, dai singoli paesi membri dell'UE, seguendo le indicazioni delle due direttive chiamate "Uccelli" e "Habitat", ossia, rispettivamente, la Direttiva n. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e quella n. 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla "conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche" e le rispettive modifiche ed aggiornamenti, impostate proprio sul criterio della discriminazione fra specie non cacciabili e specie cacciabili seguendo determinate prescrizioni, a loro volta ispirate a due famose convenzioni internazionali, rispettivamente, la Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971 ed il Trattato di Berna 1979.

L'impostazione di base di entrambe è quella di una distinzione fra specie rigorosamente protette e specie protette, con l'inserimento di ciascuna specie in uno dei due elenchi: quello delle specie rigorosamente protette e quello delle specie protette.

Cosicché, per quanto riguarda la normativa a tutela degli "Uccelli", in relazione gli esemplari delle specie inserite nel primo elenco, è stato imposto un regime stretto di protezione, in virtù del quale, con l'art. 5, sono state rigorosamente vietate qualsiasi forma di cattura, di detenzione e di uccisione intenzionale e di molestia volontaria specialmente durante il periodo di riproduzione e di dipendenza, di danneggiamento di asportazione di nidi e delle uova, nonché di deterioramento dell'habitat e, con l'art. 6 è stato proibito ogni tipo di commercio di esemplari vivi o morti o anche di parti del loro corpo.

Gli stessi divieti non si applicano agli uccelli inseriti nell'allegato II, i quali, ai sensi dell'art. 7, possono quindi essere oggetto di atti di caccia, "in funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità nel quadro della legislazione nazionale", ma anche di tutte le attività di vendita e propedeutiche alla stessa tanto degli esemplari vivi quanto di quelli morti o di parti o prodotti ottenuti da questi. Per questi ultimi, quindi, si è preferito lasciare, ai singoli Stati membri, la regolamentazione nazionale, purché prevedano un divieto di far "ricorso a qualsiasi mezzo, impianto e metodo di cattura o di uccisione, in massa o non selettiva o che possa portare localmente all'estinzione di una specie" (art. 8). Pare quindi evidente che l'inserimento nell'elenco delle specie rigorosamente protette attribuisce un livello di tutela molto più elevato agli esemplari di quelle specie (di fatto un diritto alla vita), che invece appare assolutamente limitato per quelli inseriti nell'elenco delle specie relativamente protette, alle quali, pur regolamentata, la caccia non è esclusa, anche se, non potrà mai essere consentita quando determina l'estinzione della specie, tanto che il numero di esemplari uccisi deve essere compatibile con la conservazione della specie. In tal senso, quindi, l'inserimento della propria specie nella seconda lista, attribuisce all'esemplare una tutela assolutamente minore, in quanto ne consente la caccia, seppur prevedendo una protezione durante i periodi di maggiore vulnerabilità, ossia nei periodi di nidificazione, di riproduzione e

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

nel periodo in cui i giovani esemplari sono dipendenti da quelli adulti. Cosicché, proprio in questa prospettiva, la direttiva ha inquadrato specificamente quali uccelli apparterrebbero alle specie migratorie, considerati più vulnerabili di altri, impedendone la caccia anche durante gli spostamenti verso i luoghi di riproduzione, in modo che il periodo di caccia risulti ben definito.

Sugli stessi principi specistici si poggia il secondo pilastro della disciplina comunitaria, rappresentato dalla Direttiva 1992/43 del 21 maggio 1992 (con le successive modifiche), relativa alla Conservazione degli Habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche detta Habitat, anch'essa speculare alla disciplina pattizia di provenienza internazionale.

Lo scopo di questo strumento normativo è, come afferma lo stesso art.2, quello di "salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato".

Per il raggiungimento di questo obiettivo, la Direttiva ha stabilito misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie di interesse comunitario elencati nei suoi allegati. Di modo che essa è costruita intorno a due punti fermi: la rete ecologica Natura 2000, da un lato, che ha individuato un elenco di siti naturali nell'ottica della conservazione di habitat e specie e, dall'altro, due diversi elenchi di specie, con tutela diversificata fra loro.

Cosicché, ai fini dell'applicazione dei propri strumenti in modo assolutamente analogo a quanto disposto nella direttiva Uccelli, la direttiva Habitat ha provveduto a redigere due elenchi di specie, negli allegati IV e V, il primo dei quali contenente specie per le quali l'art. 12 ha predisposto un regime di "rigorosa tutela" consistente nel divieto di cattura ed uccisione deliberata, in quello di perturbare deliberatamente gli esemplari in natura, segnatamente durante i periodi di riposo e riproduzione, di distruggerne o raccoglierne le uova in natura e di deteriorare o distruggere i siti di riproduzione e di riposo, nonché una proibizione assoluta di possesso, trasporto, commercializzazione e scambio a fini commerciali di esemplari vivi (salvo che non siano stati catturati prima dell'entrata in vigore della direttiva) o morti o di parti di essi, mentre, per quelle di cui al secondo, relativo alle "specie animali e vegetali di interesse comunitario il cui prelievo nella natura ed il cui sfruttamento potrebbero formare oggetto di misure di gestione", l'art. 14 ha previsto che gli Stati membri, qualora dovessero ritenerlo necessario, possono adottate misure affinché "il prelievo nell'ambiente naturale di esemplari delle specie della fauna (…), nonché il loro sfruttamento, siano compatibili con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente", disponendo, in particolare, prescrizioni relative all'accesso a determinati settori, divieti temporanei di prelievo e di sfruttamento di determinate popolazioni e, in generale, una regolamentazione dei periodi e dei metodi di caccia. In buona sostanza, quindi, anche questa direttiva distingue fra specie non cacciabili e specie cacciabili, fornendo agli esemplari delle prime una tutela ben più ampia.

A livello nazionale, poi, queste direttive sono state attuate attraverso proprie norme, che hanno messo in atto un dispositivo generale di tutela della biodiversità oltre che della flora e della fauna selvatica, ma anche piani di azione specifici per singole specie animali o per specifiche zone o particolari tipologie di habitat, accentuando quindi ancor di più l'aspetto specistico della tutela.

Ad esempio, il nostro ordinamento ha disciplinato con attenzione la tutela di alcune specie minacciate di estinzione ma potenzialmente pericolose per l'uomo e per i suoi interessi economici (in particolare, per quanto riguarda i danni a colture ed allevamenti). Così come in altri ordinamenti, anche nel nostro sono stati elaborati piani di reintroduzione e protezione sul nostro territorio dei grandi predatori, con piani di azione specifici per alcune specie come l'orso bruno (Pacobace, ossia Piano d'Azione interregionale per la Conservazione dell'Orso Bruno nelle Alpi Centro-Orientali del 2010), che operano nel quadro di un rigoroso divieto di abbattimento, disturbo, cattura e commercio di esemplari di tale animale, anche

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

se con alcune deroghe, l'invocazione delle quale ha dato origine ad alcuni casi giudiziari di particolare rilevanza mediatica.
Per altro verso, la stessa Unione ha avuto modo di occuparsi direttamente della protezione particolare di altre specie animali. Fra queste le foche, con il Regolamento (CE) n. 1007/2009 del 16 settembre 2009, poi riformato con il Regolamento (UE) 2015/1775 del 6 ottobre 2015, che ha vietato l'introduzione nel mercato unico di prodotti derivati da tali animali, come carne, olio, grasso e pellami, spesso utilizzati nell'abbigliamento e nella farmaceutica, in considerazione del fatto che "le foche sono esseri senzienti che possono provare dolore, angoscia, paura e altre forme di sofferenza" e "del benessere degli animali e in merito alla possibile presenza sul mercato dell'Unione di prodotti derivati da foche uccise secondo modalità che causano eccessivi dolore, angoscia, paura e altre forme di sofferenza".
Allo stesso modo l'impronta specistica caratterizza fortemente anche la disciplina del commercio degli animali selvatici, così come delineata dal CITES (ossia la Convenzione Internazionale di Washington sul Commercio internazionale di Specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione, sottoscritta nel 1973 ed entrata in vigore il 1° luglio del 1975), che operando nel quadro del PNUE, ossia del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, ha disciplinato il commercio di 35.000 specie vegetali ed animali. In tale quadro normativo, le specie animali sono state divise in tre gruppi, ciascuno oggetto di uno specifico elenco al quale è stata dedicata un'apposita Appendice con le proprie norme di tutela, ripartiti, nella maggior parte dei casi secondo lo status delle loro popolazioni e secondo l'impatto che il commercio internazionale può avere, con una disciplina più restrittiva.
Cosicché, l'Appendice I riguarda tutte le specie minacciate di estinzione, il commercio degli esemplari delle quali "deve essere sottomesso ad una regolamentazione particolarmente stretta, allo scopo di non mettere ancora più in pericolo la loro sopravvivenza, e non deve essere autorizzato che in condizioni eccezionali". La Seconda, invece, elenca, oltre alle specie minacciate di estinzione per le quali i singoli Stati hanno sollevato una specifica eccezione, "tutte le specie che, pur non essendo necessariamente minacciate di estinzione al momento attuale, potrebbero esserlo in un futuro se il commercio di dette specie non fosse sottoposto a una regolamentazione stretta avente per fine quello di evitare uno sfruttamento incompatibile con la loro sopravvivenza" nonché "quelle specie che devono essere oggetto di una regolamentazione, allo scopo di rendere efficace il controllo del commercio degli esemplari di specie già presenti nelle Appendici I e II", ossia quelli appartenenti a specie che possono essere confuse con gli appartenenti alle altre specie inserite nei due elenchi precedenti, mentre nella terza lista sono elencate quelle che i singoli Stati, per quanto di loro competenza, intendono sottoporre ad una regolamentazione avente per scopo quello di impedire o di restringere il loro sfruttamento, e tali da richiedere la cooperazione delle altre Parti per il controllo del commercio.
E nello stesso senso, allo specismo ed alla distinzione del livello di tutela degli animali in funzione della categoria in cui è inserita la specie animale alla quale l'esemplare oggetto di commercio appartiene, sono ispirate i due Regolamenti Europei di recepimento del CITES, ossia il Regolamento n. 3626/82 del 3 dicembre 1982 e, successivamente, il Regolamento n. 338/97 del 9 dicembre 1996, relativi alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, i quali hanno ripreso dalla Convenzione il sistema di documentazioni da presentare preventivamente all'introduzione all'interno del territorio dei singoli Stati, adattandolo al contesto europeo di un mercato unico allora in fase di costituzione.
E l'impostazione specistica delle varie normative ha una chiara spiegazione: la prospettiva utilitaristica che, soprattutto all'inizio, animava e che ancora, quantomeno in parte anima, la normativa ambientale: quello della tutela della biodiversità come diritto dell'uomo a vivere in un ambiente variegato e completo di tutte le specie animali e vegetali che sono riuscite a sopravvivere all'ag-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

gressione dell'uomo, mirando quindi ad una diversità, conservazione ed ottimizzazione di tutte le risorse che rendano la vita umana più gradevole, e non già alla tutela del benessere animale, contro ogni dolore o sofferenza psicofisca.

5.- L'antispecismo. Le possibili linee comuni della tutela: il benessere animale

La visione della tutela animale opposta a quella specistica appena individuata è quella di porre tutti gli animali su di una base d'uguaglianza. Questa prospettiva è chiaramente quella annunciata dall'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti degli Animali dell'UNESCO nella cui premessa si afferma: "Considerato che ogni animale ha dei diritti", mentre il successivo art. 1 ribadisce che "Tutti gli animali nascono uguali davanti alla vita e hanno gli stessi diritti all'esistenza", diritti che poi vengono declinati declinando poi nei 13 articoli successivi come spettanti indistintamente a tutti gli animali, a prescindere quindi dalla specie a cui appartengono.
In via di estrema schematizzazione, possiamo rilevare che, al fine di considerare il benessere degli animali, questo documento prevede come sia necessario assicurare il soddisfacimento dei loro bisogni essenziali, garantendo loro: 1) un facile accesso all'acqua fresca e ad una dieta in grado di favorire lo stato di salute in modo da non farli soffrire di fame, di sete e di cattiva nutrizione; 2) un ambiente fisico adeguato, comprendente ricoveri e una zona di riposo confortevole; 3) cure adeguate da malattie, ferite e traumi, attraverso la prevenzione o la rapida diagnosi ed una pronta terapia; 4) di poter manifestare le caratteristiche comportamentali specifiche della propria specie; 5) condizioni che evitino la sofferenza mentale.
Una certa contraddittorietà è tuttavia presente in questa dichiarazione anche relativamente alla sua ottica antispecistica, laddove l'assenza di un divieto assoluto di mettere a morte l'animale, con l'indicazione, al contrario, di non poterlo metterlo a morte "inutilmente" e dal divieto di tutti gli atti di sofferenza, fisica e psichica inutili, potrebbe dare luogo ad una individuazione di questa utilità/inutilità proprio in relazione alla specie animale ed ai suoi rapporti con l'uomo.
Per altro verso, pur riconoscendo come questa Dichiarazione abbia una portata meramente declamatoria, visto che rappresenta (anche testualmente) un invito ai vari legislatori, nazionali e sovranazionali a mettere in atto i precetti sui quali essa si fonda attraverso la propria normativa, è tuttavia necessario mettere in evidenza che si tratta comunque di un'importante testimonianza di uno spirito di nuova sensibilità nei confronti degli animali con il primo riconoscimento per gli animali di alcuni dei diritti proclamati nelle varie elencazioni di diritti fondamentali riservati agli esseri umani.
Una seconda, altrettanto nota ed importante, testimonianza di questa nuova sensibilità si trova negli ultimi trattati dell'Unione Europea ed, in particolare, nella rinnovata formulazione dell'art. 13 del TFUE (così come riscritto dal Trattato di Lisbona), il quale impone agli organi dell'Unione ed agli Stati membri, "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", "di tenere pienamente conto del 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", come ben ci spiegheranno le relazioni sulle macellazioni rituali. Dunque, l'art. 13 TFUE considera indistintamente gli animali in quanto esseri senzienti ed impone ai propri organi, ma anche a quelli degli Stati membri, di tenere in adeguata considerazione il loro benessere, in quanto, appunto, esseri sensibili, con riferimento, quindi, alla loro capacità di sentire, percepire, dal punto di vista soggettivo, la vita e quindi avere una 'coscienza' e, in definitiva, di comprendere ciò che sta accadendo intorno a loro.
La stessa normativa penale, tanto la nostra quanto quella di altri modelli vicini al nostro, non fanno più distinzioni specistiche, nemmeno fra animali

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

selvatici ed animali domestici. E ciò appare confermato nella sentenza della S.C. oggi oggetto di esame, che conferma l'applicabilità della disciplina penale dei maltrattamenti anche all'animale selvatico, ma soprattutto, fornisce una ulteriore conferma, della compatibilità fra la disciplina della caccia che riconosce, con le proprie disposizioni, i limiti al diritto alla vita dell'animale selvatico, e la disciplina penale che, riconosce i limiti alla propria applicabilità in funzione di quanto stabilito dall'art. 19 delle disposizioni di attuazione del Codice Penale. Quindi, anche nei casi in cui all'animale non venga riconosciuto un diritto alla vita, in quanto, in virtù di quest'ultima norma, la sua uccisione non costituisca un reato, i maltrattamenti evitabili che dovessero precederla, realizzerebbero, al contrario, quella condotta illecita rilevante per il diritto penale.

Cosicché l'unica possibile discriminazione specistica nell'applicazione della normativa penale appare quella di chi tuttora individua l'oggetto della tutela nella pietà dell'uomo che assiste o che ha notizia del maltrattamento dell'animale e non nella sofferenza di quest'ultimo, in modo che solo l'animale oggetto della pietà umana sarebbe tutelato. Ma si tratta una distinzione che appare destinata a scomparire, soprattutto grazie ad una interpretazione giurisprudenziale che riconosce sempre di più questa forma di tutela a ogni specie animale.

E la prospettiva antispecistica si sta facendo largo anche negli altri settori della normativa a tutela dell'animale.

Nel diritto ambientale, innanzitutto essa ha trovato una recente applicazione nel divieto di utilizzazione di alcuni mezzi di cattura idonei a causare nell'animale dolore o sofferenza fisica eccessivi ma anche stress insopportabili, anche nei casi e nei momenti in cui la caccia dell'animale sia consentita. Come accennato in precedenza, infatti, ferme restando le differenti classificazioni valide al fine di consentire la caccia delle varie specie animali e le possibili deroghe nazionali ai divieti ed ai limiti previsti dal legislatore comunitario, entrambe le direttive che abbiamo menzionato in precedenza hanno stabilito un limite inderogabile: quello del divieto di utilizzazione di determinati dispositivi di cattura, ritenuti fonte di grande dolore fisico per gli animali, a prescindere dalla specie.

In particolare, in aggiunta ai divieti già previsti in ciascuna direttiva, il Regolamento n. 3254/91CEE del 4 novembre 1991, ha proibito "l'uso nella Comunità di tagliole" (art.2) e "l'introduzione nella Comunità di pellicce e di prodotti che contengano pellicce" (art. 3) di talune specie di animali selvatici originari di paesi che utilizzano per la loro cattura, tagliole o metodi non conformi alle norme concordate a livello internazionale in materia di cattura mediante trappole senza crudeltà. Sono stati quindi vietati, a partire dal 1995, tanto l'utilizzo di tali dispositivi per la cattura di esemplari delle specie di animali da pelliccia inserite nell'allegato I, quanto l'introduzione, all'interno del mercato unico, di pellicce ed altri prodotti derivati da animali selvatici elencati all'allegato II, quanto, infine, l'importazione di pellicce o simili prodotti da paesi che non siano in grado di garantire che gli animali non siano stati catturati mediante tali dispositivi. Ed è vero che è presente un allegato che delimita le specie di animali che rientrano nell'ambito del Regolamento, ma l'elenco comprende quasi tutti gli animali selvatici che l'uomo uccide per procurarsene la pelliccia, di modo che non si può parlare propriamente di discriminazioni di specie i vari esemplari.

In applicazione a questo regolamento, poi, l'UE ha concluso, nel 1998, due trattati sui metodi di cattura non crudeli, Agreement on International Humane Trapping (Aihts), rispettivamente, con il Canada e la Federazione russa, il primo, e con gli Stati Uniti d'America, il secondo, con la finalità di assicurare che, nei paesi firmatari insieme all'Unione Europea, sia vietata la cattura degli animali mediante i dispositivi vietati sul territorio europeo, in modo da garantire anche un sufficiente livello di benessere degli animali catturati e ricercare nuove soluzioni per migliorarlo ulteriormente.

In generale, quindi, la normativa ha come obiettivo quello di affermare un principio ormai pacifico che l'operazione di cattura dell'animale selvatico

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

debba avvenire provocando la minore sofferenza possibile e, nel caso abbia come finalità l'uccisione dell'animale, si instauri un rapidissimo stato di incoscienza a cui subentri, il più velocemente possibile, la morte, con l'elaborazione progressiva di parametri a cui sottoporre i vari dispositivi in termini di sicurezza e di efficienza nella cattura e nell'uccisione senza dolore eccessivo dell'animale.
A tale scopo, sono stati determinati degli indicatori del benessere degli animali catturati relativi alla fisiologia, alle ferite e al comportamento dell'animale prima della sua morte, oltre a degli indicatori relativi al tempo necessario affinché l'animale catturato raggiunga uno stato di incoscienza e insensibilità al dolore, al fine di valutare se un metodo di cattura finalizzato all'immobilizzazione rispetti le norme concordate e, in definitiva, se la pelliccia di un animale catturato in quel modo possa essere immessa sul mercato europeo.
In aggiunta alle indicazioni del legislatore europeo, le normative nazionali sulla caccia hanno poi vietato ulteriori tipologie di dispositivi e di pratiche di cattura. Tanto per fare un esempio, il nostro ordinamento, così come molti altri, con la legge sulla caccia del 1992, ha vietato le pratiche di uccellagione (art. 3), la cattura indiscriminata di uccelli vivi mediante reti, trappole o dispositivi simili, e l'utilizzazione di uccelli vivi accecati o mutilati ovvero legati per le ali, per gli evidenti motivi legati alla sofferenza indotta da tali pratiche negli animali ad esse sottoposti, nonché "i richiami acustici a funzionamento meccanico, elettromagnetico o elettromeccanico, con o senza amplificazione del suono, mentre l'uso di uccelli vivi come richiamo è autorizzato solo entro stretti limiti relativi alle specie di uccelli utilizzabili ed alle attività di cattura e cessione degli esemplari utilizzati a tal fine (art. 21 r, della stessa legge).
Per altro verso, sempre relativamente alla nostra disciplina sulla caccia, l'art. 21 sub u) vieta l'uso "di munizione spezzata nella caccia agli ungulati; esche o bocconi avvelenati, vischio o altre sostanze adesive, trappole, reti, tagliole, lacci, archetti o congegni similari" nonché di impiegare civette e "di usare armi da sparo munite di silenziatore o impostate con scatto provocato dalla preda e di balestre" e limita le tipologie di fucile utilizzabili nella caccia (art. 13).

6.- Conclusione: Specismo o antispecismo: quando lo specismo appare giustificato?

Abbiamo visto come, il complesso sistema di tutela degli animali combina un'ottica antispecistica spesso di fondo ed aspetti di marcata tutela specistica, con una distinzione di trattamento che, allo stato attuale appare fondata soprattutto su basi utilitaristiche. In tal senso quindi lo *status* particolare dell'animale come soggetto di diritto o come oggetto di diritti, ha assunto spesso connotazioni differenti.
Alcune volte, tuttavia, quando non poggia esclusivamente su considerazioni di tipo utilitaristico, il riferimento specistico appare finalizzato al fine di adattare la tutela alle particolari caratteristiche dell'animale determinate dalla appartenenza ad una determinata specie. In tale prospettiva vanno inquadrate, ad esempio, le indicazioni nella tutela penale per valutare quando il trattamento riservato all'animale sfocia nel maltrattamento (e questo sia nell'art. 544 ter che nell'art. 727) e lo stesso nella disciplina della zootecnia.
Al di là di questo, nei casi di strumenti di tutela riservati a singole specie, l'importante, a mio avviso, è che tale tutela specifica aggiunga un grado superiore di protezione per alcune categorie, senza sottrarre nulla alle altre, fondata su basi scientifiche, con la valutazione delle caratteristiche psicofisiche dell'animale.
Riterrei quindi giustificato solamente quello specismo fondato su basi scientifiche, con una tutela potenziata in relazione ai livelli di senzienza dell'animale, valutata sia in funzione del grado di percezione del dolore fisico e, quindi, della sofisticazione del sistema neurologico, sia in relazione al grado di sensibilità psichica dello stesso.
Cosicché, oltre alla disciplina che fonda la propria *ratio* specistica sulle ragioni scientifiche di maggiore vicinanza biologica con l'uomo con di una maggiore capacità dell'animale di percepire tanto

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

il dolore fisico quanto la sofferenza psicologica, dovrebbe svilupparsi anche uno specismo fondato sulla vicinanza psicologica con l'uomo, che sia in grado di tutelare il sentimento che l'animale nutre nei confronti dell'uomo di riferimento. In tal senso, se ritengo giustificata l'emersione della categoria dell'animale d'affezione, meno giustificate appaiono differenze di status all'interno della stessa specie, come spesso avviene su basi religiose, sociali o culturali.

In tal senso appaiono orientate numerose correnti del pensiero animalista. In base a valutazioni legate al grado di percezione del dolore fisico, possiamo richiamare il progetto Great Ape Project di Cavalieri e Singer, ma anche di Wise e di pensatori, filosofi, antropologi e giuristi, che vorrebbero attribuire diritti soggettivi ed una conseguente personalità giuridica alle grandi scimmie antropomorfe proprio per la loro vicinanza biologica, in termini di genoma, con l'essere umano (che si sarebbe distinto dalle altre specie di primati fra i 5 ed i 6 milioni di anni fa). Con tentativi, non sempre riusciti, di far riconoscere giudizialmente alcuni diritti di libertà (con l'attribuzione del diritto di *Habeas Corpus*).

In ossequio al secondo, ossia della sensibilità alle sofferenze psichiche può menzionarsi la crescente, anche se incerta, disciplina destinata all'animale d'affezione, in particolare ai cani ed ai gatti, non soltanto in relazione al codice penale (ed in particolare con l'art. 2 della legge del 2004 n. 189, che vieta l'utilizzo di cani e gatti per la produzione di vestiario e l'introduzione di simili capi di abbigliamento sul suolo nazionale), ma soprattutto in relazione a quello civilistico, che ha preso spunto dalla Convenzione Europea per la protezione degli animali da compagnia del 13 novembre 1987, la quale, considerando che "l'uomo ha l'obbligo morale di rispettare tutte le creature viventi, ed in considerazione dei particolari vincoli esistenti tra l'uomo e gli animali da compagnia" e che "gli animali da compagnia non sono sempre tenuti in condizioni atte a promuovere la loro salute ed il loro benessere", ha imposto agli Stati firmatari di dotarsi di un adeguato sistema normativo affinché venga punito chi sia causa di inutili dolori, sofferenze o angosce ad un animale da compagnia e chi lo abbandoni. Cosicché nei confronti degli esemplari di queste specie di animali domestici viene sempre più riconosciuto l'aspetto personale della relazione, appunto, affettiva, con l'essere umano, con lo sviluppo di una normativa di grande interesse accompagnata anche da una giurisprudenza che ne ha riconosciuto, sempre con maggiore frequenza, le peculiarità, tanto da spingere la dottrina ad affermare che nei loro confronti ci sia sì un diritto di proprietà da disciplinare, ma anche un diritto personale da salvaguardare. Tanto che nei confronti di questi animali sarebbe in fase di costruzione uno status particolare, nei settori del diritto di famiglia e delle successioni, ma anche nel diritto condominiale, con una giurisprudenza anche relativa al danno interspeciale e al codice del consumo in cui verrebbe messa in evidenza la specificità del rapporto affettivo.

Ma di che tipo di status si tratterebbe? L'animale sarebbe un oggetto dal regime speciale, come affermato esplicitamente in altri codici di modelli a noi vicini, o di un soggetto di diritto, con l'elencazione di alcuni diritti a loro spettanti.

E qui rientriamo nella dialettica fra specismo ed antispecismo in generale, ossia fra antropocentrismo e animalismo. Un terreno minato, in cui, più che i dati, emergono le convinzioni personali per una auspicabile evoluzione della prospettiva. L'animale è, tuttora, e deve rimanere, un oggetto di diritto o è diventato o può diventare un soggetto di diritto? Un dibattito sempre più acceso, che non può certo essere liquidato in due battute. Altrove ho avuto modo di argomentare come, in realtà, a prescindere dalla posizione specistica o antispecistica che si vuole assumere, l'importante è che accanto ad uno statuto dell'animale come bene oggetto di rapporti patrimoniali in fase di progressiva limitazione, si consolidi e prenda sempre più forma e sostanza uno statuto dell'animale che individui interessi propri dell'animale disancorandoli dall'ottica proprietaria ed individuando, con sempre maggiore precisione, interessi autonomi e modi di tutelarli sganciati dall'ottica proprietaria. Solo quando e nei limiti in cui il secondo assumerà valenza principale rispetto al primo potrà

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

immaginarsi un effettivo ed efficace riconoscimento della personalità dell'animale non umano. Al momento tuttavia, mi sembra più attuale un operazione volta alla individuazione delle limitazioni alle facoltà dell'uomo nei suoi rapporti con l'animale, costruendo quindi uno statuto dell'animale come *res sui generis*, con, all'interno di tale categoria anche sottocategorie, in funzione del livello di senzienza riconosciuto alle varie specie. E ciò mi sembra, allo stato attuale, assai più proficuo rispetto ad un riconoscimento all'animale non umano di una personalità più che astratta, senza che ne vengano determinate le conseguenze, atteso che il riconoscimento di una personalità per l'animale sulle basi dell'attuale normativa potrebbe non essere, allo stato, garanzia di sua migliore tutela.
Ciò che, a mio avviso, realmente conta, al fine di una protezione dell'animale contro gli abusi dell'uomo, è che il riconoscimento della sua senzienza, poggiando su basi scientifiche, abbia la maggiore estensione possibile, tanto quantitativamente (ossia nella individuazione del maggior numero di ambiti possibili) quanto qualitativamente (ossia con una precisione sempre maggiore e soprattutto con un opera costante e univoca del legislatore e della giurisprudenza), potendosi immaginare, sin da subito, che le statuizioni concrete ed i principi giurisprudenziali abbiano una maggiore efficacia rispetto alle mere statuizioni di principio di stampo legislativo, quando queste ultime non sono accompagnate dall'effettiva specificazione delle conseguenze giuridiche legate alla loro applicazione. Queste ultime, le regole normative, dovrebbero certo servire come linea guida per la giurisprudenza al fine di costruire progressivamente una disciplina che, nel riconoscere i limiti ai diritti dell'uomo nei confronti dell'animale, individui in modo univoco degli obblighi di comportamento dell'uomo stesso nei confronti dell'animale che andranno quindi a costituire uno statuto coerente e sempre più completo composto di situazioni giuridiche e di aspettative giuridicamente protette degli animali nei confronti dell'uomo.

ABSTRACT

La descrizione dei rapporti fra l'uomo e gli animali rappresenta, oggi, una tematica che consente di collegare l'attualità aneddotica quotidiana e la disciplina giuridica attraverso le cronache giudiziarie. Nel presente saggio vengono analizzate alcune aree di questa variegata disciplina, distinguendo quelle di tutela comune fra tutte le specie e quelle di disciplina diversificata in funzione di una classificazione fra specie e mettendo in evidenza come, attualmente, le distinzioni di status fra le differenti specie vengono tuttora prevalentemente effettuate in funzione dell'utilità che ciascuna rappresenta per l'uomo e non già, come auspicato, in funzione delle sue caratteristiche di sensitività, ossia della capacità di sopportare sofferenze fisiche e psicologiche.

The description of the relationship between mankind and animals represents a topic able to link daily life and legal rules by the mean of judicial chronicles. In this paper the author analyses some of the areas of this complex discipline, distinguishing between areas of rules common to all species of animals and areas of divergent regulation, and pointing out how, at his actual decree of deployment, the diversity between the status of the different species are still most of the times based on the different utility which the species have for the human beings and not, as wishful, on the level of sentience of the specie, which corresponds to his capacity to bear physical and psychologic sufferance.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Religione del cibo: quale normatività per il benessere animale?

Alessandra Di Lauro

1.- L'ideologia è una parte della zoologia

La riflessione sul grado e le modalità di penetrazione di alcuni riti e alcune pratiche nel quadro concettuale del benessere animale consente di approfondire il livello di normalizzazione del benessere animale risultante dalla diversità delle norme tecniche e di indagare la forza performativa dei riti e delle pratiche generalmente intese. Nel pluralismo dei registri culturali e giuridici di queste pratiche mi sembra, infatti, possa cogliersi una cartografia più reale degli spazi abitati dal concetto di benessere animale e dai suoi diversi significati.

"*L'idéologie est une partie de la zoologie*" affermava Destutt de Tracy[1] in un libro destinato alle scuole. Si tratta di un'affermazione che si pone in continuità con l'approccio di altri pensatori di quel tempo appartenenti alla corrente detta degli ideologi (come è noto alcuni preferiscono parlare dell'esistenza non di una dottrina filosofica ben precisa, ma di un collettivo di pensiero composto da sapienti dell'epoca appartenenti a diverse discipline dalle concezioni non necessariamente unitarie[2]), alla quale partecipava Étienne Bonnot de Condillac che nel suo *Traité des animaux* (1755) aveva voluto criticare il dualismo Cartesiano e di Buffon[3].

In parte queste opposizioni di approcci, da una parte la dottrina dell'*animal-machine* di Cartesio e dall'altra quella basata sull'empatia e sulla sensibilità riconosciuta agli animali, sembrano ancora confrontarsi come se in definitiva non avessimo scelto e/o come se i diversi usi che riconosciamo agli animali, la loro trasformazione in merce, l'industrializzazione del rapporto, l'utilizzo come animali da compagnia, gli usi scientifici, la loro presenza e il loro apporto nell'ecosistema, il parallelo procedere degli studi sulle conoscenze del mondo animale sviluppassero livelli di sapere ed empatie non sempre coerenti che vedono esprimere sempre questo conflitto fra una visione dell'animale (e direi anche del benessere animale) come specchio filosofico dell'uomo, (in molte accezioni come espressione della sua umanità, della *pietas*, come altro dall'uomo), o come risorsa da sfruttare. Visioni chiaramente entrambe fortemente antropocentriche (come se, come dice Descola, la vita sociale trascorresse in un acquario di cui l'ambiente costituisce lo sfondo[4]) ma anche a causa dell'umanizzazione dell'animale di cui alcuni parlano. Non mi soffermerò sulle diverse correnti filosofiche e giuridiche che hanno esaminato il rapporto con il non umano, né sulla possibilità di guardare all'animale come soggetto di diritto o sull'eventuale riconoscimento della cd. personalità animale. Che pure sono questioni affascinanti. Ma proprio prendendo spunto dagli orientamenti e dalle continuità e discontinuità tra l'uomo e la natura che hanno segnato il pensiero di Philippe Descola vorrei ripensare alle molte contraddizioni e forse anche ipocrisie che si celano dietro il rapporto che stiamo costruendo con il benessere animale.

Il punto di partenza può essere costituito già dal pensiero sulla "cosmologia naturalistica" che Descola finisce per considerare come basata, per

(1) A. L. C. Destutt De Tracy, *Projet d'éléments d'idéologie à l'usage des écoles centrales*, Paris, Didot, an IX (1801), p. 1.
(2) J. Vincent, *L'animal des Idéologues: par-delà nature et culture* (1794-1804), in *Annales historiques de la Révolution française*, 2018/2, vol. 388.
(3) E. Bonnot de Condillac, *Traité des animaux*, Vrin, Parigi, 2004.
(4) Q. Deluermoz – F. Jarrige, *Les animaux et l'histoire, par-delà nature et culture : entretien avec Philippe Descola*, in *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 2017, p. 113, https://journals.openedition.org/rh19/5191.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

i c.d. moderni, su una "doppia credenza", quella della continuità delle "fisicità" tra gli uomini e i non umani, e della discontinuità delle loro interiorità. Il naturalismo, avverte Descola, non sarebbe riducibile a questi aspetti ma presenterebbe un andamento instabile, sempre mobile che finisce per riconoscere a tratti delle lesioni nelle "credenze" costruite intorno alla continuità o discontinuità fisica, fisiologica e chimica e a quelle distinzioni fra umani e non umani sulla base delle capacità mentali, morali proprie degli umani. Le due "credenze" non si presentano mai compatte, stabili e presentano fratture e brecce negli spazi geografici (in luoghi diversi nello stesso tempo) e temporali (in momenti storici diversi) sempre più importanti[5].

Ed ecco che i riti (intesi in modo ampio come comprensivi di tutte le condotte che l'uomo deve produrre o produce in osservanza o contribuendo alla creazione di una "norma", nella ripetizione di una pratica e in modo comprensivo del senso che l'uomo assegna a tali condotte[6]) intorno al consumo del cibo manifestano la tensione tra il rispetto di alcuni precetti, in particolare di quelli religiosi, ma anche quelli non religiosi, e le preoccupazioni legate alla difesa del benessere degli animali. Essi evidenziano che, a prescindere dall'avanzamento delle conoscenze scientifiche intorno alle capacità cognitive e emozionali, è molto nella cultura più che nella natura che va cercata quella differenza fra umano e non umano ed è nella cultura che troviamo qualche risposta alla domanda sul benessere e ciò che intendiamo come tale.

2.- Giudici, precetti religiosi, cibo e benessere animale

Proprio le diverse questioni legate al possibile o impossibile contemperamento del consumo di cibo nel rispetto dei riti religiosi e del rispetto della condizione del benessere animale[7] hanno registrato alcune vicinanze di vedute fra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di Giustizia in ordine al riconoscimento come "riti" delle prescrizioni religiose legate alle modalità di macellazione degli animali.

Potremmo assumere come punto di partenza la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, la famosa sentenza *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*[8], nella quale la Corte ha affermato l'applicabilità dell'art. 9 della Convenzione ricordando che «*l'article 9 énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites*», e che «*il n'est pas contesté que l'abattage rituel est un "rite", comme son nom d'ailleurs l'indique, qui vise à fournir aux fidèles une viande provenant d'animaux abattus conformément aux prescriptions religieuses, ce qui représente un élément essentiel de la pratique de la religion juive*» (par. 73).

Un orientamento se vogliamo confermato a sua

(5) P. Descola, *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2005.
(6) Si tratta della definizione di D. Jeffrey, *Rite*, in *Dictionnaire du corps*, (a cura di) M. Marzano, Paris, 2007, p. 823.
(7) La letteratura in argomento è molto vasta. Si vedano da ultimo gli interventi e i materiali relativo all'Incontro dell'AIDA del 16 aprile 2021 *From Animal Welfare to Animal Law*, in https://www.aida-ifla.it/benessere-animale. Cfr., per tutti: *La questione animale*, in *Trattato di Biodiritto*, diretto da S. Rodotà, P. Zatti, Giuffrè, Milano, 2012; A. G. Chizzoniti – M. Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, 2010, Libellula Edizioni, Tricase e, in particolare, M. Tallacchini, *Dignità, etica science-based, democrazia: la tutela animale nella società europea della conoscenza*, p. 247; E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto agrario*, 2, 2011, p. 220; Ead. *Della carne degli animali e del consumo etico*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, I, 2018, p 33-70; D. Bianchi, *Des dieux dans l'assiette ou un menu laïc ? Premières réflexions sur l'étiquetage des aliments face aux interdits religieux et étiques*, in *Les métha-morphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et le cosmetiques*, (a cura di A. Di Lauro), Collana *NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, Ets, 2019, p. 203; L. Leone, *Farm animals welfare under scrutiny: issues unsolved by the Eu legislator*, in *European Journal of Legal Studies*, 12, 2020, p. 47; L. Leone, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021.
(8) Corte europea dei diritti dell'uomo, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, 27 giugno 2000.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

volta nella sentenza *Liga van Moskeeen en Islamitische Organisaties*[9], dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha sostenuto che la Carta presenta un'accezione ampia "della nozione di «religione» ivi contemplata, la quale può comprendere sia il *forum internum*, ossia il fatto di avere convinzioni, sia il *forum externum*, ossia la manifestazione pubblica della fede religiosa"[10]. In questa decisione la Corte ha confermato che la macellazione "rituale" rientra effettivamente nella nozione di «rito religioso», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del Regolamento n. 1099/2009 presentandosi come "una serie di atti correlati alla macellazione di animali prescritti da una religione" (punto 47) e "costituendo un rito celebrato ogni anno da un numero elevato di musulmani praticanti in Belgio al fine di rispettare un particolare precetto religioso, consistente nell'obbligo di macellare o di far macellare, senza previo stordimento, un animale la cui carne viene poi in parte consumata dalla famiglia e in parte distribuita tra i poveri, i vicini e i familiari più lontani" (punto 48). La Corte ha quindi concluso che la macellazione rituale ricade pertanto "nell'ambito di applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta".

Nella discussione intorno alla relazione fra la libertà religiosa e il benessere animale che il diritto si trova a regolare la Corte però sottolinea che l'esistenza di eventuali "divergenze teologiche fra diverse correnti religiose nel caso di specie interne alla comunità musulmana sulla natura assoluta o non dell'obbligo di procedere alla macellazione senza stordimento degli animali durante la festa del sacrificio", e sulla possibilità di soluzioni alternative nel caso sia impossibile compiere il rito, non può "inficiare la qualificazione come «rito religioso» della prassi relativa alla macellazione rituale" (punto 51).

Come è noto, però, la Corte in questa decisione ha ritenuto che l'obbligo di effettuare la macellazione all'interno di uno stabilimento assoggettato ad autorizzazione rilasciata dalla autorità nazionali competenti e che rispetti i requisiti del Regolamento n. 853/2004 non fosse atto ad atto a "inficiare la validità dell'articolo 4, paragrafo 4, del Regolamento n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera k), dello stesso regolamento, alla luce dell'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'articolo 13 TFUE" e cioè a compromettere la protezione del rito religioso.

Potremmo dire che qui il rito religioso cede di fronte ad un altro "rito" (quello della macellazione in ambienti controllati) ma è significativo che la Corte costruisca questa decisione negando sostanzialmente l'esistenza di una compromissione del rito religioso a causa dell'obbligo di effettuare la macellazione all'interno di uno stabilimento assoggettato ad autorizzazione rilasciata dalla autorità nazionali competenti.

Altrettanto significativo mi sembra il fatto sia stato ritenuto impossibile conciliare le pratiche adottate verso gli animali sottoposti a macellazione rituale senza stordimento preliminare e l'apposizione di una etichetta europea "AB", il segno francese *Agriculture Biologique*. La decisione della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 26 febbraio 2019, C-497/17[11] va infatti in questo senso, senza che appaia la preoccupazione di privare di fatto una collettività della possibilità di accedere al consumo di alimenti di origine animale ottenuti secondo il metodo da Agricoltura biologica.

([9]) Corte di Giustizia dell'Unione europea, 29 maggio 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e a. / Vlaams Gewest*.

([10]) Vengono richiamate a tale proposito le sentenze, del 14 marzo 2017, G4S *Secure Solutions*, C 157/15, punto 28, nonchè del 14 marzo 2017, *Bougnaoui e ADDH*, C 188/15, punto 30.

([11]) Corte di Giustizia dell'Unione europea, 26 febbraio 2019, C-497/17, *OEuvre d'assistance aux betes d'abattoirs*. Si vedano R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2019, p. 65; M.C. Maffei, *Due sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea sul benessere degli animali: brevi riflessioni*, in *Riv. giur. dell'amb*., n. 3, 2019, p. 463 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Dovremmo forse concludere che le "pratiche-regole" intorno ai segni relativi all'agricoltura biologica prevalgano sulle pratiche da precetto religioso?
Cosa dire, poi, della improbabile salvaguardia del rito religioso proposta dalla Corte di Giustizia nella decisione riguardante la "normativa di uno Stato membro che impone, nell'ambito della macellazione rituale, un processo di stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale"[12].
Se, infatti, risulta conforme al regolamento richiamato nella decisione d'imporre lo stordimento degli animali all'atto della macellazione, resta da valutare la regolarità dell'imposizione di tale pratica anche nel contesto della macellazione rituale in virtù di uno spazio di sussidiarietà riconosciuto ai diversi Paesi membri, la stessa proporzionalità della misura e prima ancora la sua validità, ai fini della protezione del benessere animale ma anche della libertà di espressione religiosa.

3.- Eventi sportivi e benessere animale

Un ambito significativo nella riflessione intorno ai riti e al benessere animale è costituito dalle regole che disciplinano le attività realizzate nel corso di eventi sportivi e culturali perché esse finiscono per essere "giustificate" a detrimento della protezione del benessere animale attraverso giustificazioni quanto meno discutibili. Si tratterebbe di eccezioni giustificate dal fatto che: 1) ricadrebbero queste attività nell'ambito di una "produzione marginale di carne o di prodotti di origine animale in rapporto all'evento in sé e che una simile produzione non è economicamente significativa"; 2) "tali eventi non avrebbero alcuna incidenza sul mercato dei prodotti di origine animale e non siano motivati da obiettivi di produzione" inoltre "un evento culturale o sportivo non può essere ragionevolmente inteso come un'attività di produzione di alimenti, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1099/2009"; 3) non si potrebbe fare diversamente perché altrimenti si finirebbe per " privare del loro contenuto le nozioni di «caccia» e di «pesca ricreativa» dal momento che non si può sostenere che tali attività possano essere praticate su animali previamente storditi.
In sostanza la "la caccia e la pesca non possono prevedere il previo stordimento se non svuotandole della loro sostanza". Esisterebbe, quindi, un diritto alla caccia e alla pesca che può privare della propria sostanza il benessere animale?
Proprio il settore della caccia appare poco armonizzato e presenta forti disparità di approccio fra gli Stati membri anche nell'ambito della preservazione di alcune pratiche particolari come, ad esempio in Francia, quelle relative alla "*chasse à courre*" (caccia all'inseguimento fino allo sfinimento), alla "*vénerie sous terre*" che interessa tassi e volpi e la tradizionale "*chasse à la glu*" (caccia con il vischio) che continuano ad essere autorizzata a titolo derogatorio anche nei confronti di alcune specie selvatiche protette. Si consideri che la recente decisione della Corte di Giustizia nella causa C-900/19[13], che fa seguito al rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato francese che chiedeva di sapere se tale ultima pratica poteva dirsi ancora rientrare nelle deroghe di cui alla Direttiva 2009/147/CE[14] riguardante la conservazione degli uccelli selvatici, sembra deporre per una modifica degli orientamenti precedenti.
Ricordiamo che nelle conclusioni dell'Avvocato generale si legge che la "*chasse à la glu*" è una modalità di caccia a fini ricreativi e che in vista dell'importanza culturale del modo di cattura "un

([12]) Corte di Giustizia dell'Unione europea, 17 dicembre 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitsch Consistorie van België*.
([13]) Corte di Giustizia dell'Unione europea, 17 marzo 2021, C-900/19, *One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux/Ministre de la Transition écologique et solidaire*.
([14]) Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

metodo di caccia può essere considerato sufficientemente selettivo ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147, se viene garantito, sulla base di conoscenze scientifiche attuali e di alta qualità e di sufficienti controlli pratici, che la cattura accidentale di specie di uccelli e le sue conseguenze sono accettabili rispetto all'importanza culturale del metodo di cattura. Le Conclusioni, dunque, dell'Avvocato generale finiscono per considerare accettabili anche le catture di uccelli non bersaglio proprio in considerazione del carattere tradizionale del metodo di cattura. Del resto occorre considerare che l'articolo 2 della direttiva stabilisce che "gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative" finendo per mettere sullo stesso piano, come pure è stato sottolineato[15], le esigenze ecologiche e quelle economiche e ricreative.

Tuttavia la Corte di Giustizia ha seguito una via interpretativa diversa da quella dell'Avvocato generale e nella decisione resa il 17 marzo 2021 ha dichiarato che: "1) "L'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, deve essere interpretato nel senso che il carattere tradizionale di un metodo di cattura di uccelli non è sufficiente, di per sé, a dimostrare che un'altra soluzione soddisfacente, ai sensi di tale disposizione, non possa sostituirsi a detto metodo"; 2) "L'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che autorizza, in deroga all'articolo 8 di tale direttiva, un metodo di cattura che comporta catture accessorie, qualora queste ultime, pur essendo di volume esiguo e di una durata limitata, siano idonee ad arrecare alle specie non bersaglio catturate danni che non siano trascurabili". La decisione apre la strada a qualche ripensamento intorno a questi "riti" anche se l'impressione è che la riflessione sia più intensa laddove si tratti di ragionare intorno alla salvaguardia delle specie e continui ad essere poco sensibile al rispetto del singolo animale che non viene riconosciuto nella propria individualità e unicità.

4.- La protezione del benessere animale nell'Unione europea

Il quadro concettuale sul benessere animale è composto da una moltitudine di regole tecniche, ma l'impressione è che esso sia la causa e non l'oggetto della regola, un obiettivo che si "dovrebbe" raggiungere.

La *Commission affaires européennes de l'Assemblée nationale* francese ha depositato nel mese di settembre 2020 un *Rapport d'information sur la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne* presentato da Typhanie Degois[16], che delinea un panorama non positivo rivelando la mancanza di una strategia globale dell'UE e un approccio settoriale al benessere degli animali. Il rapporto si conclude con 102 proposte e ha il merito di evidenziare le carenze della legislazione dell'UE nell'affrontare la questione del benessere degli animali sia dal punto di vista di alcune specie che della Politica Agricola Comune nel suo complesso. Il Rapporto evidenzia la mancanza di una riflessione globale sulla nozione stessa di benessere animale, che viene applicata non come un principio o uno standard ben definito, ma piuttosto come un criterio a volte saltuariamente richiamato.

Il Rapporto afferma, per esempio, che i luoghi nei quali si "macella" il pesce non sono nemmeno

(15) C. Vial, *Chasse à la glu: est-il encore judicieux et acceptable de coller des oiseaux dans les arbres ?, in Revue Semestrielle de Droit Animalier*, 2, 2020, p. 177.
(16) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/due/l15b3344_rapport-information.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

considerati dalla legislazione europea come macelli (p. 73) ed evidenzia la persistenza di pratiche mutilanti e dolorose (come il taglio del becco dei volatili, delle corna dei vitelli, la castrazione dei maiali, il taglio della coda (caudectomia); le procedure di allontanamento dalla genitrice di mammiferi appena nati per ragioni economiche (il latte della madre potrebbe essere destinato alla vendita), e sanitarie (per il produttore è più facile controllare la corretta alimentazione); la durata della vita (sulla quale raramente si discute, ma che rientra nei disciplinari di alcune DOP); l'uccisione dei pulcini in ragione del sesso.

Nella Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*[17] si leggeva che la Commissione garantirà che "i piani strategici, che dovrebbero portare all'uso di pratiche sostenibili quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, nonché a norme più rigorose in materia di benessere degli animali, siano valutati sulla base di solidi criteri climatici e ambientali". La successiva Comunicazione *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*[18] prevede, inoltre, la "Valutazione e revisione della normativa in vigore in materia di benessere degli animali, compresa quella sul trasporto e sulla macellazione degli animali" nel quarto trimestre 2023.

La nuova PAC[19] sembra attribuire un ruolo maggiore rispetto a quello svolto in passato al benessere animale. Tuttavia è ancora presto per dire se il benessere animale troverà, al di là dei numerosi richiami già presenti nei regolamenti emanati, una maggiore e più puntuale individuazione attraverso interventi in grado di incidere sui contenuti stessi di questa nozione.

5.- Preparazione del cibo, gusto e benessere animale

Anche le pratiche intorno alla consumazione e preparazione del cibo delineano un panorama pieno di contraddizioni. Quale benessere animale applichiamo, ad esempio, nella consumazione di animali vivi che pure l'art. 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 considera possibile e qualifica come "alimento"? Ne sono testimonianza le diverse prese di posizione intorno alle pratiche culinarie nella preparazione di aragoste e di astici, le decisioni di alcuni Paesi come la Svizzera, la Norvegia, l'Austria e la Nuova Zelanda, l'introduzione di nuove pratiche di stordimento previste da alcuni chef[20].

Intanto l'estetica o il gusto del cibo sembra richiedere l'osservanza di pratiche che nulla hanno a che fare con il benessere animale o, laddove appaiono manifestare una maggiore sensibilità, celano preoccupazioni diverse dalla cura del benessere animale.

Il mercato giapponese, ad esempio, da sempre

(17) Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «*Il Green Deal europeo*», COM(2019) 640 def., 11.12.2019.

(18) Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio 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 def., 20.5.2020.

(19) Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; Regolamento(UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

(20) https://www.dailymail.co.uk/news/article-8677803/British-vets-launch-battle-stop-lobsters-boiled-alive-new-scientific-evidence.html?ito=social-facebook.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

attratto dal tonno italiano, negli ultimi tempi sembra avere una certa disaffezione per i tonni di mattanza[21] ma solo perché preferisce tonni ingrassati e perfetti.
Il mercato del *foie gras*, come è noto, è molto discusso a causa delle modalità a volte meccaniche e forzate di *gavage* delle oche. Per reagire alle diverse obiezioni sollevate i produttori si sono riuniti intorno ad una Carta che hanno voluto definire "etica" e che promette di fornire agli animali un'alimentazione "sana e appropriata"[22]. Resta il fatto che «*Le foie gras doit provenir exclusivement d'oies ou de canards engraissé(e)s par gavage de façon à provoquer, chez l'animal, une accumulation de triglycérides au niveau des cellules du foie (appelée stéatose hépatique)*»[23], e che se l'alimentazione deve essere in grado di provocare una malattia del fegato non so come le pratiche possano essere ritenute etiche.

6.- Come "etichettare" il benessere animale

Se poi si sposta lo sguardo alle pratiche-regole relative all'etichettatura, esse segnalano altrettanti riti, in una visione antropologica[24] dell'etichetta che mostra anche qui un panorama a geometria variabile scomponibile in molti punti. Ne segnalo solo tre.
Il primo punto è quello della varietà di etichette "religiose" che comunicano l'osservanza di questo o quel precetto anche all'interno della stessa confessione religiosa. Si tratta di un sistema di etichettatura che non si presenta compatto che condivide però il divieto per la carne macellata in osservanza di prescrizioni religiose quali quelle *halal* e *kosher* di apporre segni che richiamino l'Agricoltura biologica.
Il secondo punto è quello costituito dalla mancata segnalazione in etichetta della carne sottoposta a macellazione rituale o comunque ricavata da animali abbattuti senza stordimento e non destinata al mercato "religioso". Il problema della carne che ricade in quella che vorrei qui chiamare, in assonanza con quanto avviene nel settore delle catture di animali selvatici, una forma di "cattura accessoria" o che potremmo dire costituire uno "scarto" del mercato religioso, è molto grave.
Questa situazione si verifica: perché alcune parti dell'animale non possono essere consumate (per esempio il quarto posteriore nel rituale ebraico) o perché la carne ottenuta non supera la selezione. Un alimento *kosher* deve essere buono, soddisfacente, atto ad essere consumato secondo le regole (la *Halakha*), nutrito convenientemente e abbattuto seguendo il rito (*Che'hita*).
Questi scarti del mercato religioso vengono quindi immessi nel mercato convenzionale senza che sia obbligatorio indicare l'assenza dello stordimento nonostante il considerando 50 del Regolamento (UE) n. 1169/2011[25] segnali "l'opportunità di fornire ai consumatori informazioni sullo stordimento degli animali".
Il terzo punto è quello del proliferare dei segni, marchi, certificazioni su o intorno al benessere animale che rispondono a standard pubblici o privati molto diversificati e che costruiscono un panorama di segni che operano con modalità diverse ora rassicurando il consumatore ma senza instaurare un vero cambiamento nelle pratiche o vantando qualità che rientrano in quelle standard richieste dalle norme (una sorta di *ani-*

([21]) https://www.rai.it/programmi/report/inchieste/Lultima-mattanza-34ad70ae-9165-420f-b66e-42bb745725fc.html .
([22]) https://elevage-gavage.fr/le-foie-gras/les-engagements .
([23]) https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Vie-pratique/Fiches-pratiques/Foie-gras.
([24]) A. Di Lauro, *L'etichetta degli alimenti: un racconto antropologico fra creatività e limiti*, in A. Di Lauro (a cura di) *NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, Ets, 2015, p. 77.
([25]) Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011 , relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

mal welfare washing), ora richiedendo richiedono il rispetto di indicatori di benessere più puntuali di quelli imposti dalle norme, ora operando una comunicazione commerciale accompagnata da standard più elevati ma senza raggiungere quelli della produzione biologica (fra questi, ad esempio, il marchio "*Nouvelle agriculture*" della cooperativa Terrena in Francia, i marchi di Carrefour, Casino, Coop che comunicano su l'alimentazione animale senza OGM e la cessazione dell'uso di antibiotici, ecc.).

Tra i segni pubblici e segni privati si riscontra, poi, una concorrenza fra diverse concezioni del benessere animale che fanno riferimento a "normatività" provenienti da discipline e saperi diversi (biologia, medicina veterinaria, etologie, saperi contadini, ecc.)[26].

Altre volte ancora si tratta di segni che propongono una gradualità di impegni, come in Olanda *Beter Leven* che si è imposto come modalità di informazione al consumatore del benessere degli animali nelle fattorie.

Si può notare però che il proliferare di questi segni e pratiche produce una standardizzazione del concetto di benessere animale ricondotta all'adattamento dell'animale alle condizioni del suo sfruttamento industriale e a mera tecnica di *management* dell'allevamento più o meno intensivo e del consumo di massa. I miglioramenti dei percorsi verso i luoghi di macellazione, la meccanizzazione attraverso i box, il controllo dello stress degli animali, segnalerebbero una concezione tecnica, medica del benessere al servizio dello sfruttamento economico.

Intanto l'Unione europea si muove dimostrando di voler intervenire in questo settore anche per venire incontro alle richieste dei consumatori[27]. Indicazioni unitarie potrebbero non solo fronteggiare la confusione del consumatore ma anche impedire una diluizione del concetto di benessere e una disaffezione o peggio ancora un utilizzo ingannevole[28] dei segni volto solo a decolpevolizzare i consumatori.

7.- Conclusioni

Il panorama dei riti e del pluralismo normativo presente dovrebbe comportare un ripensamento della questione relativa alla possibilità di disciplinare il fenomeno sotto il profilo nazionale, regionale o locale.

In un recente libro Anne Peters[29] milita per la costruzione di un approccio globale come griglia analitica più pertinente visto che le relazioni che instauriamo con gli animali possono essere analizzate solo sotto profili e in relazione a ripercussioni che non possono che essere globali, come quelle riguardanti il clima, la sostenibilità, le risorse per le generazioni future, il degrado dei terreni, le problematiche legate all'utilizzazione dei medicinali veterinari, l'impatto sull'alimentazione. Nello stesso tempo solo una disciplina globale potrebbe essere in grado di meglio cogliere e far emergere le contraddizioni profonde esistenti nei diversi livelli di pluralismo normativo e nelle discipline locali di diritto positivo, che spesso perpetuano comportamenti, pratiche, riti che sono abusivi o espressione di quella che viene considerata una violenza o una tolleranza istituzionale.

In questo senso va anche ripensato il richiamo alla sussidiarietà, spesso presente nelle decisioni

(26) Si vedano fra tutti: F. Leonini, *Segni, marchi collettivi e certificazioni alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, in *Cibo, Religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, cit., p. 143; D. Barbarossa, *La disciplina delle macellazioni rituali nell'Europa del benessere animale: tre decisioni della Corte di giustizia*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2019, p. 31.

(27) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13691-2020-INIT/it/pdf .

(28) Le critiche e le obiezioni sollevate dal documentario Seaspiracy di Netflix sono ampiamente significative a riguardo. Ugualmente da seguire è il dibattito sollevato dall'introduzione in Italia del *Sistema di qualità nazionale per il benessere animale*», previsto dall'art. 224-bis del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, come modificato dalla Legge17 luglio 2020, n. 77, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

(29) A. Peters (ed.), *Studies in Global Animal Law*, Springer, 2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

dei Tribunali, che potrebbe essere sviluppato proprio a danno dell'effettività della tutela, come è evidente anche solo prendendo in considerazione i casi relativi alle modalità con le quali gli Stati affrontano le questioni legate agli animali selvatici (lupi, orsi, ecc.).
Senza contare che in mancanza del riconoscimento del benessere animale come obiettivo globale, nell'ambito del commercio internazionale potrebbero prevalere logiche che non tengono conto degli aspetti non commerciali come vengono ancora considerati il benessere animale e la protezione dell'ambiente[30].
Ma è evidente anche che quando si pensa al benessere animale, in questo approccio che si vuole e che deve essere necessariamente globale, nulla dovrebbe sfuggire nella costruzione di un quadro che si voglia coerente dall'applicazione del benessere animale agli animali utilizzati per fini scientifici a una seria rivisitazione delle regole applicabili agli animali di compagnia, alla considerazione delle pratiche da seguire per assicurare la salute degli animali all'interno degli allevamenti e anche delle disposizioni da mettere in atto per salvaguardare gli animali selvatici.
Occorrerebbe decidere cosa intendiamo per benessere animale e se si desidera solo immaginare un benessere legato ad uno stato di salute dell'animale, oppure ad una capacità di adattamento all'ambiente artificiale o ancora se si vuole arrivare a quel benessere che l'Organizzazione mondiale della salute animale (OIE) ha qualificato lo stato mentale e fisico e la soddisfazione dei bisogni fisiologici di un animale[31].
Ciò comporta, come è evidente, anche una profonda riflessione intorno all'empatia che siamo in grado di provare nei confronti solo di alcune specie animali fino ad arrivare ad allargare la nostra visione anche ai vegetali che, come dimostrano studi recenti, sono in grado di memorizzare degli avvenimenti, di comunicare, di reagire ai cambiamenti di ambiente dimostrando di essere esseri "senzienti".
Senza tutto questo ciò che chiamiamo benessere animale non può che rispondere solo a pratiche che stabiliscono come gli animali devono vivere per essere inseriti nel mercato alimentare, come devono essere trasportati[32], come devono essere uccisi[33].
Siamo abituati a considerare la maturità di un ordinamento anche sulla base degli spazi di libertà lasciati ai riti ma potremmo chiederci, proprio in relazione al benessere animale, in quale misura la maturità della legge non si esprima nella capacità di emanciparci da alcuni riti.

ABSTRACT

I riti e le pratiche intorno al consumo del cibo manifestano la tensione tra il rispetto di alcuni precetti, in particolare di quelli religiosi, e le posizioni legate alla difesa del benessere degli animali.
Proprio le diverse questioni legate al possibile o impossibile contemperamento del consumo di cibo nel rispetto dei riti religiosi e della condizione del benessere animale hanno registrato alcune interessanti orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia.
Il grado e le modalità di penetrazione di alcuni riti

(30) C. Maubernard, *Le bien-être de l'animal dans les élevages en droit de l'Union européenne : du performatif à l'effectivité?*, in *Revue des affaires européennes*, 1, 2017, p. 35.
(31) Organisation mondiale de la santé animale (OIE), *Code sanitaire pour les animaux terrestres*, 2015, https://rr-africa.oie.int/wp-content/uploads/2019/08/fr_csat-vol1-2019.pdf .
(32) Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «*sui sistemi di immobilizzazione dei bovini che prevedono il capovolgimento o qualsiasi altra posizione innaturale studi sull'immobilizzazione*», COM(2016) 48 final, 8.2.2016.
(33) Comitato nazionale per la Bioetica, *Macellazioni Rituali e Sofferenza animale*, 2003, p57_2003_macellazioni-rituali_it.pdf (governo.it); Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sul benessere degli animali - Una parte integrante della produzione animale sostenibile*, 14975/19, 16.12.2019; Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio su un marchio a livello di UE relativo al benessere degli animali - Approvazione*, 13691/20, 07.12.2020.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

e di alcune pratiche nel quadro concettuale del benessere animale consentono di approfondire il livello di normalizzazione del benessere animale.

The rites and practices surrounding the consumption of food manifest the tension between respect for certain precepts, particularly religious ones, and positions linked to the protection of animal welfare.
It is precisely the various issues relating to the possible or impossible balance between food consumption and respect for religious rites and animal welfare that have been the subject of some interesting guidelines from the European Court of Human Rights and the Court of Justice.
The degree and manner in which certain rites and practices have penetrated the conceptual framework of animal welfare allow for a deeper understanding of the level of animal welfare standardisation.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021
63

«De esu carnium»
La macellazione rituale: tra protezione del benessere animale e tutela delle minoranze religiose

Antonio Palmieri

1.- Lo «scandalo» del mangiar carne

L'uccisione di animali per trarne cibo è sempre stata avvertita dall'Umanità come uno scandalo: un'azione intrinsecamente violenta, crudele, malvagia e riprovevole che offende la coscienza e alle coscienze provoca turbamento. Ed un simile scandalo si è proposto come un impedimento etico (un «inciampo», secondo il significato latino del termine *scandalum*) tanto alla attività di macellazione, quanto al consumo di carne.
Nel pensiero filosofico dell'antichità è dato di constatare come tale ostacolo sia stato affrontato in due diverse prospettive e con esiti opposti.
Da un lato – nell'ambito di concezioni antropocentriche, di impianto razionalistico ed utilitaristico - l'uomo viene posto al centro del reale e si guarda agli altri esseri viventi come meri strumenti per la soddisfazione di bisogni umani.
È nella Politica di Aristotele che si rinviene la lucida affermazione secondo cui: «*Le piante esistono per gli animali, e gli animali esistono per l'uomo: quelli domestici perché ne faccia uso e si nutra di loro, e quelli selvatici, se non tutti almeno per la maggior parte, perché se ne nutra e tragga da loro altri profitti... Poiché la natura non fa nulla che sia imperfetto o inutile, ne consegue che ha fatto tutti gli animali per l'uomo*» (Politica, I, 8, 1256).
L'esito, dunque, è quello della piena liceità del consumo di carne; nonché quello della assoluta indifferenza etica per l'attività di macellazione.
Dall'altro – in un contesto di accentuata attenzione ai valori di una moralità laica che esalta il valore dell'*humanitas* e mostra attenzione e sensibilità per tutti i viventi – il consumo di carne desta orrore e provoca ribrezzo.
Esemplare di questo indirizzo di pensiero è una pagina di Teofrasto (allievo di Aristotele ma in contrasto con il proprio Maestro): «*Se si sostenesse che, non diversamente dai frutti della terra, il dio ci ha dato anche gli animali per il nostro uso, è comunque vero che, sacrificando esseri viventi, si commette contro di loro un'ingiustizia, perché si fa rapina della loro vita*» (*De pietate*, fr. 7). Il consumo di carne propone, dunque, un problema di ordine morale; e, conseguentemente, la macellazione costituisce un atto di ingiustizia, un inaccettabile atto di rapina della vita compiuto dall'uomo per cieco egoismo.
E come non ricordare, nella medesima prospettiva, il notissimo brano di Plutarco: «*Io mi domando con stupore in quale circostanza e con quale disposizione spirituale l'uomo toccò per la prima volta con la bocca il sangue e sfiorò con le labbra la carne di un animale morto; e imbandendo mense di corpi morti e corrotti, diede altresì il nome di manicaretti e di delicatezze a quelle membra che poco prima muggivano e gridavano, si muovevano e vivevano. Come poté la vista tollerare il sangue di creature sgozzate, scorticate, smembrate, come riuscì l'olfatto a sopportarne il fetore? Come mai quella lordura non stornò il senso del gusto, che veniva a contatto con le piaghe di altre creature e che sorbiva umori e sieri essudati da ferite mortali?*» (*De esu carnium*).
L'esito - questa volta - è quello della radicale rinunzia al consumo di carne e della adozione di una dieta alimentare esclusivamente vegetariana. Ma si tratta di un esito certamente coerente ed ineludibile che, tuttavia, l'umanità - nel suo complesso e nel corso della sua storia - non mostra di aver condiviso; forse perché, come avvertiva in modo caustico Catone il Censore, «*È difficile parlare al ventre che non ha orecchie*».

2.- Il mangiar carne nella prospettiva delle religioni creazioniste. La Shechitah ebraica e la Dhabīḥa Halal islamica

Nelle religioni monoteistiche che riconducono

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

tutto il reale all'attività creatrice del Dio – e, in particolar modo, nella religione ebraica – il problema dell'uccisione di animali a scopo alimentare si è posto in modo tutt'affatto particolare.
Anche gli animali sono creature di Dio e, come tali, meritano rispetto.
Alcuni di essi (non tutti) ben possono essere sacrificati per trarne alimento ma soltanto in virtù dell'autorizzazione divina concessa agli uomini.
La macellazione deve quindi svolgersi nel rispetto del Dio donante e della creatura vivente oggetto del dono divino; nonché con l'osservanza del rito all'uopo prescritto dalla Torah orale.
Ed il rito assume una importanza fondamentale. Si tratta, non di una mera tecnica di macellazione, ma di un vero e proprio rito religioso: volto a rinnovare il ricordo della sacralità del gesto; ed a sottrarre ogni uccisione di un animale alla prospettiva di un atto violento, meccanico e ripetitivo, di puro rilievo economico ed utilitaristico.
La macellazione rituale ebraica – o, sarebbe forse meglio dire, il rito ebraico della macellazione *casher* – denominata *Shechitah* si esegue secondo una procedura complessa e rigorosa: il rispetto di tale procedura è necessario ed indispensabile affinché le carni animali macellate possano essere considerate edibili.
In primo luogo, l'animale deve essere ucciso con rispetto e compassione. L'animale deve essere integro e sano - sia esternamente che internamente - e non deve essere stordito. L'uccisione può essere praticata soltanto da un religioso esperto, espressamente autorizzato all'esito di un adeguato addestramento (lo *Schochet* o macellaio rituale), mediante un taglio rapido, senza interruzioni pressioni perforazioni o lacerazioni, eseguito con una lama (*Chalef* o *Sakin*) estremamente affilata e priva di qualsiasi asperità, ed idoneo a recidere trachea, esofago, arteria carotide comune, vena giugulare e nervo vago. Al taglio così eseguito consegue un calo istantaneo di pressione sanguigna al cervello e la perdita irreversibile di coscienza; in tal modo l'animale viene reso insensibile al dolore e subisce il dissanguamento in modo rapido e senza ulteriore sofferenza.
Appare, dunque, evidente come la *Shechitah* fin dai tempi più antichi sia stata espressione e testimonianza di rispetto per la vita degli animali e caratterizzata dal proposito di contenere la sofferenza degli esseri viventi da sacrificare anche nel momento traumatico della loro uccisione per scopi alimentari: «*L'uccisione dell'animale non deve essere fatta in maniera arbitraria, ma deve essere sacralizzata. Questo perché la morte di un essere vivente non deve mai diventare un atto semplice, ordinario, routinario. La shechitah si impone come un atto educativo che deve far pensare, che comunque non deve far dimenticare la crudeltà dell'azione*».[1]
Anche secondo i dettami della religione musulmana la macellazione costituisce un rituale sacralizzato e deve essere eseguita nel rispetto delle regole della Dhabīḥa Halāl (non dissimili da quelle della *Schechitah Casher* ebraica)[2].
Perché la carne possa essere considerata *ḥalāl* deve essere stata macellata secondo le linee guida tradizionali indicate nella Sunna (gli animali devono essere coscienti al momento dell'uccisione e la morte, che deve essere procurata recidendo la trachea e l'esofago, deve sopravvenire con il dissanguamento completo dell'animale).
La sacralizzazione della macellazione si correla al rispetto della creazione: tutta la vita creata è importante per Allah; e gli animali costituiscono un dono fatto all'essere umano. Si legge, infatti, nel Corano: «*Mangiate delle cose lecite e buone che la provvidenza di Dio v'ha donato, e siate riconoscenti, se Lui voi adorate!*» (Sûra VI).
Significativa anche la Sûra V: "*Vi sono interdetti gli animali morti di morte naturale, il sangue, la carne di maiale, gli animali su cui sia stato invo-*

(1) R. Di Segni, *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Roma, 2000.
(2) E. Francesca, *Introduzione alle regole alimentari islamiche*, Roma, 1995. V. anche A. Roccella, *Macellazione e alimentazione*, in S. Ferrari (a cura di) *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, 2000, p. 201-221.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

cato, all'atto dell'uccisione, un nome diverso da Dio, gli animali soffocati, ammazzati a colpi di bastone, morti per caduta o per colpi di corna, quelli che bestie feroci abbiano divorato in parte, a meno che non li abbiate finiti di uccidere, nel modo prescritto, voi stessi, e, ancora, ciò che è stato immolato per gli idoli sui blocchi di pietra avanti alla vostre case (…), poiché tutto ciò è un'empietà; guai, oggi, a coloro che negano la vostra religione, però non li temete, bensì temete me" (versetto 4, Sûra V).[3]

3.- La macellazione rituale nell'ordinamento giuridico italiano

I rapporti tra la Repubblica e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane sono attualmente regolati, giusta la previsione dell'art. 8, III co., Cost., dalla Legge 8 marzo 1989 n. 101, adottata sulla base dell'intesa perfezionatasi tra le parti il 27 febbraio 1987 (art 1)[4].
Si tratta, è appena il caso di ricordarlo, di una legge c.d. rafforzata, atteso che una sua eventuale futura modifica presupporrebbe necessariamente una preveniva modificazione convenzionale e concordata dei contenuti dell'intesa.
L'art. 6, II co., della Legge 8 marzo 1989 n. 101 così recita: «*La macellazione eseguita secondo il rito ebraico continua ad essere regolata dal decreto ministeriale 11 giugno 1980, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 20 giugno 1980, in conformità alla legge e alla tradizione ebraiche*».
Il rinvio operato dalla Legge n. 101 del 1989 al D.M. 11 giugno 1980 di autorizzazione alla macellazione degli animali secondo i riti religiosi ebraico ed islamico[5], deve considerarsi – almeno in relazione alla macellazione rituale ebraica - un rinvio fisso e non mobile; ne consegue che anche il contenuto delle disposizioni (abbiano esse natura normativa o meramente amministrativa) in esso contenute dovrebbe considerarsi immodificabile fino alla revisione concordata dell'intesa tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.
Il D.M. 11 giugno 1980 dispone:
«*1. Si autorizza la macellazione senza preventivo stordimento eseguita secondo i riti ebraico ed islamico da parte delle rispettive comunità.*
2. La macellazione deve essere effettuata da personale qualificato che sia perfettamente a conoscenza ed addestrato nell'esecuzione dei rispettivi metodi rituali. L'operazione dovrà essere effettuata mediante un coltello affilatissimo in modo che possano essere recisi con un unico taglio contemporaneamente l'esofago, la trachea ed i grossi vasi sanguigni del collo.
3. Nel corso della operazione debbono essere adottate tutte le precauzioni atte ad evitare il più possibile sofferenze ed ogni stato di eccitazione non necessario. A tal fine gli animali debbono essere introdotti nella sala di macellazione solo quando tutti i preparativi siano stati completati. Il contenimento, la preparazione e la iugulazione dei medesimi debbono essere eseguiti senza alcun indugio.
4. Può essere autorizzata la macellazione senza preventivo stordimento eseguita secondo il rito islamico nei macelli riconosciuti idonei all'esportazione di carni ai sensi dell'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, a condizione che:
1) la macellazione avvenga nel rispetto delle disposizioni di cui ai precedenti articoli 2 e 3;

(3) *Il Corano*, traduzione italiana di L. Bonelli, Milano, 1976.
(4) Per i precedenti normativi si vedano: R.D. 21 luglio 1027, n. 1586; R.D. 20 dicembre 1928, n. 3298; L. 2 agosto 1978 (di adeguamento alla Direttiva n. 74/577/Cee). Si veda, infine, il D.Lgs. 1 settembre 1998, n. 333 (di attuazione della Direttiva n. 93/119/Ce del 22 dicembre 1993 relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento) che all'art. 5, comma 2, ha stabilito che le disposizioni che impongono che la macellazione venga preceduta dallo stordimento degli animali non si applicano alle macellazioni rituali.
(5) Decreto di *Autorizzazione alla macellazione degli animali secondo i riti religiosi ebraico ed islamico*, emanato dal Ministero della Sanità di concerto con il Ministro dell'Interno (G.U. n. 168 del 20 giugno 1980). È appena il caso di ricordare che il Centro islamico culturale d'Italia era stato nel frattempo riconosciuto col D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

2) i titolari di detti macelli ne facciano espressa richiesta, ai fini dell'esportazione nei Paesi islamici al Ministero della sanità, che, previo sopralluogo, procederà ad accertare che esistono le condizioni a che gli animali vengano macellati in conformità delle disposizioni di cui agli articoli n. 2 e 3».

La disciplina nazionale, dunque, si conforma ai principi costituzionali di uguaglianza e di non discriminazione per ragioni di razza e di religione (art. 3 Cost.), nonché di libertà delle confessioni religiose (art. 8, I co., Cost.)[6].

4.- La macellazione rituale nell'ordinamento comunitario

Nel diritto dell'Unione il Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento stabilisce la regola generale secondo cui «*Gli animali sono abbattuti esclusivamente previo stordimento, conformemente ai metodi e alle relative prescrizioni di applicazione di cui all'allegato I. La perdita di coscienza e di sensibilità è mantenuta fino alla morte dell'animale. I metodi di cui all'allegato I che non comportino la morte istantanea («semplice stordimento») sono seguiti quanto più rapidamente possibile da una procedura che assicuri la morte quali il dissanguamento, l'enervazione, l'elettrocuzione o la prolungata anossia*» (art. 4, par. 1).

Precisa, per altro, il successivo paragrafo 4 dello stesso articolo, «*Le disposizioni di cui al paragrafo 1 non si applicano agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello*».

Alla luce di tali previsioni del Regolamento, dunque, le macellazioni rituali si sarebbero dovute considerare come pienamente legittime.

Tuttavia, il successivo art. 26 ha consentito agli Stati membri di «*adottare disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento, diverse da quelle contenute nel presente regolamento*», in relazione – tra l'altro – alla «*macellazione di animali conformemente all'articolo 4, paragrafo 4*» e, dunque, alle macellazioni rituali.

Molti Stati dell'Unione si sono avvalsi di tale potere normativo – per così dire – concorrente; con la conseguenza che l'attuale disciplina legislativa della macellazione rituale nei Paesi europei risulta estremamente eterogenea e, sotto molti aspetti, incoerente.

Ma quel che più rileva è che in forza della previsione contenuta nell'art. 26 del Regolamento n. 1099/2009 tutti gli Stati membri potrebbero determinarsi ad adottare discipline più rigorose che impongano lo snaturamento dei riti religiosi di macellazione o che vietino la macellazione rituale all'interno dell'intera Unione[7].

5.- La protezione degli animali e i diritti fondamentali degli uomini. Equivoci e provocazioni

Si è soliti ripetere - non senza enfasi - che il diritto europeo ha riconosciuto agli animali la natura di esseri senzienti.

([6]) S. Lariccia, *La libertà religiosa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Giuseppe Santaniello, vol. XII, *Libertà costituzionali e limiti amministrativi*, Padova, 1990, pp. 227 ss. Si veda anche F. Margiotta Broglio, *La protezione della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano 1967, spec. pag. 44. Una severa, ma non condivisibile, critica al DM del 1980 si rinviene in G. Vignoli, *La protezione giuridica degli animali di interesse zootecnico (Legislazione italiana e Convenzioni internazionali)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1986, I, p. 76: «il doveroso rispetto delle credenze di minoranze religiose, ancorché non esigue, non giustifica l'ammissione legislativa di metodi ripugnanti alla grande maggioranza della popolazione…».

([7]) Anche in Italia, nel corso dell'attuale XVIII Legislatura, sono state presentate in Parlamento talune proposte di modifica della disciplina vigente in materia di macellazione rituale. Tra queste si segnalano quella ad iniziativa dell'On. Alex Bazzaro, *Norme per la tutela degli animali destinati alla macellazione o all'abbattimento* (Atto Camera n. 1134 del 30 settembre 2018); nonché quella ad iniziativa dell'On. Michela Vittoria Brambilla, *Divieto dell'abbattimento di animali destinati alla produzione alimentare senza previo stordimento, nonché modifiche al decreto legislativo 6 novembre 2013 n. 131* (Atto Camera n. 869 del 4 luglio 2018).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

L'enfasi si deve ad una suggestionata e non condivisibile lettura del testo normativo di riferimento. L'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea contiene questo enunciato: «*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.*».
È appena il caso di notare:
- che, nel testo, non si evoca un principio fondativo del diritto dell'Unione o un obiettivo primario dell'ordinamento unionale ma si indica un criterio (per altro non esclusivo ma concorrente) che deve essere adeguatamente considerato nel processo di formulazione e di attuazione delle politiche dell'Unione;
- che il criterio del benessere degli animali appare comunque residuale e recessivo rispetto al patrimonio di tradizioni e valori culturali e religiosi degli Stati membri;
- che, per altro, «*nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni*» il criterio del benessere degli animali appare subordinato e soccombente rispetto all'obiettivo «*di combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*» (art. 10).
Ma, in questa prospettiva, assume decisivo rilievo la circostanza che la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea attribuisca alla libertà di religione il valore di diritto fondamentale di ogni cittadino europeo: «*Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti*» (art. 10)[8].
Nel dibattito sulla macellazione rituale si confrontano, dunque, non due diritti antagonisti di pari rilevanza, *ma un diritto fondamentale* di cittadinanza ed un interesse al benessere animale, dai contorni incerti, di disagevole imputazione soggettiva e di arduo inquadramento sistematico[9].
Nel conflitto tra diritti fondamentali degli uomini e benessere degli animali, il secondo non può essere perseguito a scapito e con sacrificio dei primi.
Tanto più se si considera l'Unione Europea quale luogo privilegiato dell'accoglienza, della convivenza delle diversità, del rispetto e della tutela delle minoranze etniche, culturali e religiose.

ABSTRACT

Nelle religioni ebraica ed islamica gli animali – esseri viventi e doni di Dio - possono essere sacrificati per trarne alimento ma soltanto in virtù dell'autorizzazione divina concessa agli uomini. La macellazione deve quindi svolgersi nel rispetto del Dio donante e della creatura oggetto del dono divino; nonché con l'osservanza del rito religioso all'uopo prescritto (Shechitah ebraica o Dhabīḥa Halāl islamica), volto a testimoniare la sacralità

([8]) V. R. Mazzola (a cura di), Diritto e religione in Europa. *Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna, 2012; L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*, Bologna, 2012; G. Brienza, *Libertà ed identità religiosa nell'unione Europea*, Chieti, 2006; D. Durisotto, *Istituzioni europee e libertà religiosa. Cedu e Ue tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Napoli, 2016; C. Morini, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, Bari, 2018; D. Edigati – A. Tira (a cura di) *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee*, Torino, 2021.
([9]) Sul tema si veda il prezioso studio del Comitato Nazionale per la Bioetica, *Macellazioni rituali e sofferenza animale* (19 settembre 2003), Roma, 2005.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

del gesto e, ad un tempo, a contenere la sofferenza degli esseri viventi da sacrificare nel momento traumatico della loro uccisione per scopi alimentari.
Nel diritto italiano - in linea di coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza e di non discriminazione per ragioni di razza e di religione (art. 3 Cost.), nonché di libertà delle confessioni religiose (art. 8, I co., Cost.) - le cc.dd. macellazioni rituali sono consentite.
Secondo il diritto dell'Unione europea le macellazioni effettuate secondo riti religiosi possono essere legittimamente eseguite, ancorché in deroga alla regola generale che prescrive il previo stordimento dell'animale da macellare. Tuttavia le leggi dei singoli Stati possono introdurre, a tutela del benessere animale, disposizioni più rigorose e persino vietare la pratica delle macellazioni rituali.
La libertà di religione è un diritto fondamentale di ogni cittadino italiano ed europeo. Tale diritto degli uomini non può essere sacrificato in nome del benessere degli animali.

In the Jewish and Islamic religions, animals - living beings and gifts of God - can be sacrificed for food, but only by virtue of the divine authorisation granted to humans. Slaughter must therefore be carried out with respect for the donating God and the creature that is the object of the divine gift, and with observance of the religious rite prescribed for the purpose (Jewish Shechitah or Islamic Dhabīḥa Halāl), aimed at testifying to the sacredness of the gesture and, at the same time, containing the suffering of the living beings to be sacrificed at the traumatic moment of their killing for food.
Under Italian law - in line with the constitutional principles of equality and non-discrimination on grounds of race and religion (Art. 3 of the Constitution), as well as freedom of religious denominations (Art. 8, first paragraph of the Constitution) - so-called ritual slaughter is allowed.
According to EU law, ritual slaughter may be lawfully carried out, even if as an exception to the general rule that the animal to be slaughtered must first be stunned. However, the laws of individual states may, in the interests of animal welfare, introduce stricter provisions and even prohibit the practice of ritual slaughter.
Freedom of religion is a fundamental right of every Italian and European citizen. This human right cannot be sacrificed in the name of animal welfare.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Esercizio "conformato" dell'attività venatoria: un ossimoro?

Roberto Saija

1.- Il tema

L'ambito applicativo delle norme UE sul benessere animale - ispirate alle ben note cinque libertà, dalla fame e dalla sete; da disagi ambientali, dallo stress e dalla paura; la libertà degli animali di comportarsi secondo la specie cui appartengono e, ultima ma non ultima, la libertà dalle malattie, dalle ferite e dal dolore - è molto vasto tanto da abbracciare, oltre agli animali da allevamento, anche la fauna selvatica, gli animali destinati alle sperimentazioni e financo quelli da affezione che spesso vengono considerati pressoché alla stessa stregua degli esseri umani[1].
Il benessere animale è oggetto di attenzione da parte delle istituzioni a 360 gradi ed infatti non dobbiamo dimenticare, in questo sguardo cursorio al diritto europeo sul tema, che prima con la Direttiva "Habitat" e poi con la Direttiva "Uccelli" del 2009 si dispone una tutela efficace delle specie animali rare.
Anche le balene[2] e i delfini sono stati al centro dell'attenzione da parte del legislatore unionale, come anche le foche, animali che hanno impegnato non solo Parlamento, Consiglio e Commissione ma anche il Tribunale di I grado UE[3]. Nella logica della protezione degli animali selvatici durante la caccia non possono essere trascurate le norme sui metodi di cattura, ispirate proprio alla realizzazione della libertà dal dolore e dalle ferite. Sono vietati, infatti, tutti quei sistemi che prevedono l'uso di tagliole ed ogni pratica crudele. Se, per un verso, lo scopo di questi provvedimenti è quello di proteggere le specie a rischio di estinzione - tanto che nel maggio 2020 nell'ambito del *Green Deal*, la Commissione ha presentato una nuova strategia per garantire la biodiversità- non va trascurato che la considerazione dell'animale come essere senziente è radicata nello spirito della legislazione europea. Ciò emerge con chiarezza anche dalla più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia[4], con la nota sentenza emessa a proposito dei c.d. Metodi di cattura tradizionali, in particolare sull'uso del vischio, vietato in linea di principio dall'art. 8 par. 1 della direttiva "Uccelli" per il suo carattere non selettivo, dal momento che coinvolge altre specie oltre a quelle cacciabili (financo gli insetti) che non possono liberarsi con le proprie forze senza subire dei danni, quantomeno al piumaggio. Già l'Avvocato Generale Juliane Kokott, al punto 36 delle sue Conclusioni presentate il 19 novembre 2020, chiamata a pronunciarsi sulla questione se sia ragionevole mantenere alcune pratiche tradizionali, afferma che ciò dipende da considerazioni di carattere morale o culturale, ragion per cui gli SM devono avere a disposizione una certa discrezionalità, i cui limiti vengono oltrepassati soltanto in presenza di un manifesto errore di valutazione.
Al punto 36, nel confermare questa interpretazione, richiama proprio l'art. 13 TFUE, a prescindere dal fatto che la caccia degli uccelli sia riconducibi-

(1) V. M. Tallacchini, *Il sentire animale tra scienze, valori e policies europee*, in https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/Mariachiara-Tallacchini.pdf.
(2) Cfr. la moratoria sulla caccia commerciale alle balene fin dal 1986. A livello internazionale, la caccia alla balena è vietata dalla stagione 1985/1986. Si tratta di una moratoria decretata dall'IWC, Commissione baleniera internazionale, tenendo conto delle incertezze delle informazioni scientifiche disponibili sugli stock di balene a livello mondiale. Cfr. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28198&from=CS.
(3) Cfr. sent. 25 aprile 2013, T-526/10, sez. VII, con nota di A. Gratani, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 5, p. 53
(4) Cfr. sent. 17 marzo 2021, in causa C-900/19; https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/corte-di-giustizia-ue-sez-1-17-marzo-2021-sentenza-c%E2%80%91900-19/.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

le ad una delle politiche richiamate dalla norma[5]. Le considerazioni dell'Avvocato Generale sono state richiamate dalla Corte nella sentenza dello scorso 17 marzo che, nella ricerca delle soluzioni alternative al tradizionale metodo del vischio, ritiene soddisfacenti quelle che rispettano il principio individuato dall'art. 13 TFUE[6].

2.- Il benessere animale nella considerazione di alcune recenti pronunce della Corte di Giustizia e della Corte di Cassazione nel rapporto con l'attività venatoria

Alla costruzione del sistema di tutela del benessere animale, necessariamente multilivello, hanno contribuito le più alte Corti interne ed europee. Prima di andare ad esaminare i risultati cui giungono le diverse Corti, ritengo opportuno premettere che, a proposito della tutela del benessere animale durante l'abbattimento, bisogna nettamente distinguere gli animali da allevamento, destinati per ciò stesso alla catena alimentare sin dalla nascita e l'attività venatoria che in Italia è disciplinata dalla legge n. 157/1992 - che rappresenta, com'è noto, una legge quadro che regola la caccia e la fauna selvatica. Il diritto derivato europeo, e più precisamente il Regolamento (UE) n. 1099/2009, prevede che alle attività venatorie, come anche alla pesca ricreativa, si applicano regole diverse proprio perché ben diverso, rispetto all'abbattimento degli animali da allevamento, è il contesto, per cui queste due attività, tra loro molto simili, sono escluse dalle prescrizioni che prevedono l'obbligo del previo stordimento. Vorrei precisare che non si tratta di una deroga, quale quella prevista in tema di macellazioni rituali, ma di una esclusione vera e propria, giustificata dalla profonda differenza del contesto in cui avviene l'abbattimento degli animali nell'esercizio dell'attività venatoria, differenza di contesto che invece non si riscontra nella macellazione rituale[7], che si inscrive a pieno titolo nell'abbattimento di animali allevati al fine di essere macellati e destinati alla nutrizione umana[8]. D'altra parte, che la caccia, come anche la pesca, non siano praticabili su animali previamente storditi è pressoché evidente, a meno di non volerne stravolgere il contenuto essenziale[9].

Poste queste premesse, dobbiamo cercare di capire se e quali norme in materia di benessere animale si applicano all'attività venatoria.

In questa logica va detto preliminarmente che anche l'esercizio dell'attività venatoria deve, in

---

([5]) Si riporta, per comodità espositiva, il testo dell'art. 13 TFUE: "*L'UE e gli SM devono tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, ma devono rispettare al contempo le disposizioni legislative o amministrative o le consuetudini degli SM per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale*."

([6]) Cfr. sul quadro giuridico in materia di benessere animale dopo Lisbona, E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in Aa. Vv., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi, Napoli, Jovene, 2011, p. 192 ss.; F. Barzanti, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 1-2013, p. 49.

([7]) In argomento, mi permetto di rinviare a R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, 4-2019, p. 64 ss. Per un quadro generale in tema di macellazione rituale, cfr. F. Roggero, *Note in tema di macellazione religiosa secondo il rito islamico*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, 2-2016, p. 33 ss. Più di recente, v. la sentenza Corte Giust. (Grande Sezione) 17 dicembre 2020, causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others contro Vlaamse Regering*, successiva ai contributi citati.

([8]) Cfr. art. 1 par. 3) ii). Per comodità espositiva si riporta il testo dell'art. 1, par. 3 del Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento: *"Il presente regolamento non si applica: a) qualora gli animali siano abbattuti: i) durante esperimenti scientifici eseguiti sotto il controllo di un'autorità competente; ii) durante attività venatorie o di pesca ricreativa; iii) durante eventi culturali o sportivi; b) ai volatili da cortile, conigli e lepri macellati al di fuori dei macelli dai loro proprietari per consumo domestico privato.*".

([9]) Cfr. punto 91 della sentenza della Corte Giust. UE, Grande Sezione, 17 dicembre 2020, n. C-336/19 che si riporta testualmente: "I*n secondo luogo, salvo privare del loro contenuto le nozioni di «caccia» e di «pesca ricreativa», non si può sostenere che tali attività possano essere praticate su animali previamente storditi. Infatti, come enunciato dal considerando 14 del regolamento n. 1099/2009, dette attività si svolgono in un contesto in cui le condizioni di abbattimento sono molto diverse rispetto a quelle relative agli animali da allevamento.*".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

qualche misura, conformarsi al principio del benessere animale, specie dopo che esso è entrato nel diritto primario europeo grazie all'art. 13 TFUE[10]. Ciò che è importante, è stabilire i parametri minimi di tutela. In quest'opera di definizione degli standard, si è rivelata fondamentale l'opera svolta dalla giurisprudenza di legittimità che ha interpretato la scarna normativa interna vigente e cioè, per un verso, la legge 157/1992[11] e, per altro, la disciplina in materia di "delitti contro il sentimento per gli animali", introdotta nel 2004 dalla legge n. 189/04[12]. Mi soffermerei, preliminarmente, su questa rubrica che parla non di *sentimento degli animali* ma di sentimento *per gli animali* che fa pensare ancora agli animali come *cose* più che come *esseri che possono provare dolore e sofferenza* quanto più possibile da evitare[13]. Non sembra, infatti, che in queste previsioni legislative si sia in qualche modo preso in considerazione il sentimento *degli animali* e quindi la loro capacità di provare dolore e sofferenza ma, piuttosto, il sentimento di pietà che l'uomo è in grado di provare verso gli animali, specie quelli di affezione[14]. Tuttavia, se la legge sembra disallineata rispetto al diritto primario europeo, ove l'art. 13 TFUE guarda invece al "benessere animale" considerato in sé e per sé a prescindere dal rapporto con l'uomo e dal sentimento di affezione che questi prova in genere per gli animali[15], diversa è la sensibilità che la giurisprudenza della Cassazione ha manifestato verso gli animali nell'esercizio dell'attività venatoria, in quanto già da qualche lustro ha avuto inizio un filone che tiene in considerazione la necessità di evitare che siano inflitte agli animali sofferenze non necessarie o forme di tormento o inutili crudeltà.

Il benessere animale non può essere perseguito soltanto nell'attività di allevamento ma, come emerge dalla normativa europea, ha un carattere trasversale e ciò si evince anche dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione che anche prima che il Trattato di Lisbona introducesse nel TFUE l'art. 13, riteneva che il divieto di maltrattamenti riguardasse ogni genere di animale, a prescindere dall'attività che viene in rilievo, che può essere la macellazione, come anche l'evento ludico (animali impiegati nei circhi) o la caccia. In particolare, per quanto riguarda l'attività venatoria, in Italia, la "*legge 11/02/1992, n. 157, consente l'uso, a scopo venatorio, di richiami vivi, ma vieta che ad esseri viventi dotati di sensibilità psico-fisica, quali sono gli uccelli, siano arrecate ingiustificate sofferenze, con offesa al comune sentimento di pietà verso gli animali ed, a tal fine, elenca -con carattere meramente esemplificativo- dei comportamenti da considerarsi vietati, ma non legittima l'uso di richiami vivi con modalità parimenti offensive. Detta legge, infatti, non esaurisce la tutela della fauna in quanto limiti alle pratiche venatorie sono posti anche dal previgente art. 727 c.p. e dall'attuale art. 544 ter c.p., i quali hanno ampliato la sfera della menzionata tutela attraverso il divieto di condotte atte a procurare agli animali strazio, sevizie o, comunque, deten-*

([10]) È importante notare che con l'introduzione dell'art. 13 TFUE, il benessere animale non è più inteso solo nell'ottica di tutela della salute umana, ma viene valorizzato in sé e per sé, seppure inteso come welfare, cioè come "protezione" dell'animale, anziché come *well being*, ovvero come "star bene"; come osservato nell'incontro promosso dall'AIDA il 16 aprile 2021 da F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, in https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/Albisinni-esseri-senzienti.pdf.

([11]) Il riferimento è alla L. 11 febbraio 1992, n. 157, *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*.

([12]) Il Titolo 9-*bis* c.p., rubricato "Delitti contro il sentimento per gli animali", è stato introdotto dalla l. 20 luglio 2004, n. 189. Esso include al suo interno l'art. 544-bis - "Uccisione degli animali", l'art. 544-*ter* - "Maltrattamenti di animali", l'art. 544-*quater* "Spettacoli o manifestazioni vietati", nonché l'art. 544-*quinquies* su "Divieto di combattimenti tra animali". Cfr. F. Albisinni, *Animali, umani e istituzioni: nuove regole in cammino. Il regolamento del Comune di Milano*, in corso di stampa.

([13]) Cfr. F. Aversano, *Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitive e disciplina agroalimentare*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, 2-2021, p. 19 ss. Cfr. altresì, L. Costato, *Benessere animale*, in https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/Luigi-Costato.pdf; F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, cit.

([14]) Cfr. G. Pavich, M. Muttini, *La tutela penale degli animali*, Milano, Giuffrè, 2016, *passim*.

([15]) Cfr. M. Donini, *"Danno" e "offesa" nella c.d. tutela penale dei sentimenti. Note su morale e sicurezza come beni giuridici, a margine della categoria dell'"offense" di Joel Feinberg*, in *Riv. it. dir. e proc. pen*., 4-2008, p. 1546.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

zione attraverso modalità incompatibili con la loro natura. Da ciò deriva che la legittimità delle pratiche venatorie consentite sulla base della L. 157/'92 deve essere verificata anche alla luce delle norme del codice penale" introdotte dalla legge del 2004[16].

3.- La pietà verso gli animali ed il benessere animale tra religione e diritto.

Si affaccia, dunque, il concetto di "pietà" verso gli animali ed è proprio su questo stesso sentimento che si basa la recente sentenza della III sezione della Cassazione Penale n. 29816/2020 che addebita al cacciatore che trasporta il capriolo ancora vivo e agonizzante nel bagagliaio della propria auto di non aver dato all'animale morente il *colpo di grazia* che costituirebbe il punto di equilibrio tra pietà e diritto[17].
Questa pronuncia della Cassazione, che si inscrive in un filone giurisprudenziale ormai ben definito, offre l'occasione per riflettere sul rapporto tra uomo e animali. Se si pensa alla caccia come mezzo che l'uomo usava per procurarsi le risorse alimentari, questa pratica risale alla notte dei tempi e in qualche modo può ritenersi, entro certi limiti, giustificata, oltre che consentita dalla legge vigente. La religione musulmana legittima l'uomo a cacciare per procurarsi il cibo, per soddisfare quindi le esigenze di sostentamento e purché questa attività sia esercitata seguendo le regole del Corano che vieta di cacciare gli animali quando si trovano "in stato sacro" (Cor., V, 1)[18]. Questo credo consente la caccia come una f*orma di retribuzione del lavoro dell'uomo* e la vieta nei periodi che devono essere, invece, dedicati alla preghiera, anticipando quel concetto di "stagione venatoria" che oggi acquista, in una visione laica, ben diverso significato.
Oggi il fabbisogno alimentare, specie nel territorio dell'UE, è soddisfatto in altro modo, ragion per cui la caccia non svolge più la funzione di procacciamento del cibo; essa è solo un piacere, uno sport come un altro praticato dall'uomo. In alcuni Paesi europei, esso è praticato dalle fasce più alte della popolazione, ed è noto che persino le famiglie reali europee l'hanno sempre praticata e quelle poche che sono rimaste dopo la caduta delle monarchie successiva alla Grande Guerra continuano a farlo.
Tommaso Moro, che nell'Utopia del 1516 condanna la guerra (*bellum*) come pratica tipica delle belve (*bellum* da *bellua*), mantiene le distanze anche dalla caccia, anche se non lo fa per le ragioni che oggi spingono molti animalisti a condannare questo sport, ma poiché considera questa pratica non degna di un uomo libero ma la riconduce alle arti servili. Condannò fermamente anche le pratiche religiose che comportavano il sacrificio degli animali, in quanto la divinità non avrebbe avuto piacere per il sangue versato dagli animali, dal momento che è stata proprio la divina bontà ad aver dato loro la vita ed arriva ad ammettere la possibilità che le anime degli animali siano immortali, pur senza equipararle a

([16]) Cfr. sent. Cass. Pen. Sez. III, 5 dicembre 2005, n. 46784, in *Dir. e giustizia*, 2006, 6, p. 53, con nota di Natalini, nonché in *Dir. e giur. agr.* 2006, 10, p. 611, con nota di P. Mazza, *Il delitto di maltrattamento di animali e l'uso di richiami vivi per la caccia*. Più di recente, cfr. Cass., Sez. III, sent. 8 febbraio 2019 (dep. 4 aprile 2019), n. 14734, in *Diritto pen. Contemporaneo*, 2019, con nota di F. Furia, *L'animale come soggetto passivo del reato? Tre recenti sentenze della iii sezione in materia di maltrattamenti*, in https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6780-l-animale-come-soggetto-passivo-del-reato-tre-recenti-sentenze-della-iii-sezione-in-materia-di-malt. V. anche F. Aversano, *Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitive e disciplina agroalimentar*e, cit., p. 29.
([17]) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 9 settembre 2020, n. 29816, con nota di D. Russo, *Caccia: il colpo di grazia tra pietà e diritto*, in https://www.rivistadga.it/wp-content/uploads/sites/34/2021/02/Russo-nota-a-cass-pen-29816-2020-n-rosso-5-bis.pdf, nonché in *Diritto&giustizia*, 2020, fasc. 206, p. 4, con nota di A. Ievolella, *Sparano a un capriolo e lo caricano moribondo sul loro veicolo: cacciatori condannati per maltrattamento di animali*.
([18]) Si riporta il passo del Corano: "*O voi che credete, rispettate gli impegni. Vi sono permessi gli animali dei greggi, eccetto quello che vi reciteremo. Non cacciate quando siete in stato di sacralizzazione. Allah comanda quello che vuole.*" L'espressione "in stato di sacralizzazione" indica il periodo in cui il fedele si reca in pellegrinaggio o in visita a luoghi sacri.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

quelle degli esseri umani[19].
Torniamo dunque alla pietà come sentimento che caratterizza il rapporto tra uomo e animale e che diventa la leva che la Corte di Cassazione utilizza come criterio per interpretare le norme sull'attività venatoria in rapporto a quelle che sanzionano il maltrattamento degli animali.
A parte queste considerazioni di carattere generale e sistemico, dal punto di vista dello stretto diritto sembra opportuno scandagliare le regole che governano l'esercizio dell'attività venatoria in relazione al benessere animale attraverso la lente dei giudici europei e nazionali per cercare di individuare un filo conduttore che lega le sentenze.
Nel caso affrontato dalla Cassazione nel 2020, la condotta censurata consiste nell'aver trasportato l'animale morente in condizioni di stress e di dolore che dovrebbero essere evitate non solo in base alla normativa penale cui fa riferimento la sentenza (reato di maltrattamento) ma anche in base ai principi enunciati dal diritto europeo (a partire dalle note "cinque libertà"). Mentre la normativa penale, infatti, prende in considerazione il sentimento che l'uomo prova per gli animali ed è quello che tutela, senza preoccuparsi più di tanto dell'animale in sé, con l'art. 13 TFUE il diritto europeo eleva il benessere degli animali, la loro capacità di soffrire, a bene meritevole di protezione in sé e per sé, sganciandolo definitivamente dall'affezione che l'uomo può provare o meno per queste creature.

4.- Benessere animale e attività venatoria nel diritto derivato

In particolare, se si esamina la norma di diritto primario che costituisce il cardine intorno a cui ruota tutta la problematica, e cioè l'art. 13 TFUE, si può dire che il benessere animale rimane un valore di cui tengono conto sia l'Unione sia gli Stati membri, pur nel rispetto della normativa vigente nei singoli Stati riguardante, per un verso, i riti religiosi, per altro, le tradizioni culturali (e il patrimonio regionale). Anche la Corte di Giustizia, di conseguenza, riconosce l'esigenza fondamentale del diritto unionale di tutelare la salute e la vita degli animali. Quel che manca, tuttavia, è una esatta individuazione del contenuto della nozione di "essere senziente", il che lascia aperta la c.d. "questione animale", per lunghi anni basata su una visione rigidamente antropocentrica che, col passare del tempo, ha lasciato spazio a concezioni più elastiche che estendono diritti e posizioni che prima appartenevano solo all'essere umano[20]. Se in passato l'ordinamento giuridico era radicato su posizioni abbastanza rigide, negli ultimi anni anche il diritto derivato europeo sembra aperto ad estendere il proprio ambito di tutela pressoché a tutti gli esseri viventi e di ciò vi è testimonianza in parecchie norme europee, non ultimo il Regolamento (UE) 2017/625 che, oltre a disciplinare i controlli sulla sicurezza e sulla qualità degli alimenti, ingloba questi controlli in una dimensione ben più ampia che include tutte le forme di vita, umana, animale e vegetale. I controlli non sono finalizzati esclusivamente alla sicurezza e alla qualità, ma individuano il benessere animale (e la protezione delle piante) come oggetto di tutela e di protezione rilevante in sé e per sé, a prescindere dal suo rapporto con l'essere umano e con la considerazione che ogni uomo può avere verso gli animali, inevitabilmente diversa da soggetto a soggetto. Il benessere animale implica, quindi, un obbligo di garantire all'animale un trattamento umano[21], evitando così di cagiona-

([19]) Cfr. Thomas More, *L'utopia*, a cura di U. Dotti, Feltrinelli editore, 2016, *passim*.
([20]) Sul rapporto tra uomini e animali, cfr., di recente, F.P. Traisci, *Animali e umani: il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro sistema giuridico*, Napoli, ESI, 2021, *passim*.
([21]) Si riporta, per comodità espositiva, il considerando 7 del Reg. (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, (c.d. regolamento sui controlli ufficiali): "L'articolo 13 TFUE riconosce che gli animali sono esseri senzienti. La legislazione dell'Unione in materia di benessere

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

re dolori e sofferenze inutili[22].
Come è noto, il Regolamento (UE) 2017/625 adotta un concetto di salute che abbraccia tutti gli esseri viventi e l'intero ciclo della vita, includendovi il benessere animale e la tutela ambientale, dimostrando di voler superare quelle forme di protezionismo che assegnavano all'uomo una posizione primaria sulla base della complessità sociale che caratterizzerebbe l'essere umano e di voler abbracciare le teorie antispeciste basate sul valore dell'essere vivente. La conseguenza che se ne ricava sta nel fatto che gli animali non sono più relegati alla dimensione di oggetto, in quanto dotati di consapevolezza e quindi in grado di provare sensazioni positive e negative che spinge verso una tutela giuridica diversa rispetto al passato dal punto di vista quantitativo e qualitativo anche se non fino al punto di considerarla una forma di soggettività giuridica vera e propria.

5.- L'attività venatoria tra esigenze di salvaguardia della specie e benessere animale

Concentrando l'attenzione sull'attività venatoria, sorgono in proposito diverse questioni: com'è noto, il diritto europeo tutela gli animali, sotto questo profilo, sotto l'aspetto della salvaguardia della specie, soprattutto per garantire la biodiversità e di ciò costituisce una testimonianza prima la direttiva "Habitat" e poi la direttiva "Uccelli". Anche la Corte di Giustizia, nella sentenza del 17 marzo 2021, ne fa principalmente una questione di tutela delle specie a rischio di estinzione, anche se, grazie all'art. 13 TFUE, i giudici della Corte superano la dimensione strettamente ambientalistica, già garantita peraltro dagli artt. 11 e 191 TFUE, e usano il rispetto del benessere degli animali ritenuti esseri senzienti come un criterio, alla cui stregua valutare l'individuazione dei metodi di cattura alternativi rispetto a quelli consacrati dall'uso tradizionale.
Per giungere alla ricostruzione di un quadro complessivo, sembra opportuno passare in rassegna i passaggi argomentativi seguiti dai giudici europei che decidono su una domanda di rinvio pregiudiziale che verte sull'interpretazione dell'art. 9 della direttiva "Uccelli". Il problema affrontato dalla Corte ha ad oggetto, come anticipato, l'impiego del vischio per la cattura di alcune specie (tordi e merli neri) che vivono allo stato selvatico da usare come "richiamo" in vista della stagione venatoria, specie la cui popolazione va, invece, salvaguardata migliorandone anche le condizioni di vita e di sviluppo sostenibile. Accanto alle finalità protettive, la normativa europea si preoccupa anche di contemperare la funzione economica e ricreativa degli uccelli selvatici e posto che non è possibile autorizzarne ogni mezzo di cattura, lascia agli ordinamenti nazionali la funzione di salvaguardare la biodiversità e quindi di regolamentare le modalità e i periodi in cui è possibile la caccia, con il limite imposto agli SM di consentire solo ed esclusivamente quei metodi di cattura e di uccisione che siano selettivi e che non portino all'estinzione di una specie. A livello nazionale, la normativa francese disciplina le modalità di uso del vischio come mezzo di cattura e stabilisce che esso può essere utilizzato solo di giorno (indicandone i criteri: da un'ora prima dell'alba alle ore 11) ed esclusivamente in presenza del cacciatore, demandando ad un decreto del ministro competente la fissazione del numero massimo di esemplari cacciabili nella stagione venatoria e le tecniche, prescrivendo che in caso di cattura accidentale di specie diverse da quelle autorizzate, il cac-

degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi in materia di benessere degli animali al fine di garantire loro un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili. Tali norme sono basate su prove scientifiche e possono migliorare la qualità e la sicurezza degli alimenti di origine animale."
([22]) Cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., 2020, p. 221. Cfr. anche Id., *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, 1-2018, p. 11 ss.; e anche G. Pisciotta, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa e atti delegati*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, 1-2018, p. 37 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

ciatore dovrà aver cura di pulire e liberare immediatamente gli uccelli catturati. Alcuni decreti francesi del 2018 autorizzavano il ricorso a metodi di caccia non selettivi sulla base del fatto che si trattasse di "metodi tradizionali", senza che fosse tuttavia dimostrata la mancanza di un'alternativa soddisfacente[23]. La questione posta alla Corte dal giudice francese remittente consiste nello stabilire se gli Stati possono o meno autorizzare metodi di cattura e di uccisione che abbiano come conseguenza catture accessorie. Se gli Stati hanno questo potere, in base agli spazi lasciati loro dal diritto europeo, rimane da stabilire quali siano i criteri per considerare un metodo di cattura sufficientemente selettivo. Posto che la possibilità di mantenere in vita metodi tradizionali di caccia non può essere garantita in termini assoluti, altrimenti si finirebbe con l'autorizzarne alcuni del tutto vietati dalla normativa europea, nel valutare la mancanza di alternative soddisfacenti, il criterio utilizzato dalla Corte di Giustizia è basato sull'art. 13 TFUE: la salvaguardia delle specie dovrà essere valutata in considerazione della necessità di garantire quei metodi di cattura rispettosi delle esigenze del benessere animale. La "tradizionalità" del metodo di cattura non basta a ritenere che non esista un'alternativa altrettanto soddisfacente.

Il punto cruciale su cui si basa la sentenza è quello della "selettività" che serve a salvaguardare quanto più possibile le specie. Che il vischio sia un metodo di cattura non selettivo, emerge con chiarezza anche dalle conclusioni dell'Avvocato Generale cui si faceva cenno ed è per questo motivo che la direttiva "Uccelli" lo vieta e ciò appare in perfetta armonia con gli obiettivi della direttiva (cfr. considerando 3 e 5), che considera la conservazione delle specie di uccelli che vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli SM come necessaria per il raggiungimento degli obiettivi dell'UE in materia di miglioramento delle condizioni di vita e di sviluppo sostenibile[24]. La possibilità di derogare a questo divieto da parte degli SM deve essere proporzionata alle necessità che la giustificano. Il concetto di "selettività" deve, pertanto, essere considerato, per un verso, in modo restrittivo, mentre per altro verso, si può ritenere sufficientemente selettivo un metodo di cattura che consenta anche catture accessorie, purché queste siano esigue e possano essere liberate senza subire danni di rilievo. Il concetto di selettività, dunque, è complesso in quanto per considerare soddisfatto questo requisito, il rigore e l'elasticità non possono disgiungersi. È dunque possibile catturare altre specie, oltre quelle c.d. "bersaglio", ma solo in numero limitato e senza causare danni permanenti. È qui che interviene il criterio del rispetto del benessere animale nel momento in cui, per valutare la legittimità della deroga, si va a guardare non solo che si tratti di un metodo in sé non letale, ma anche che si riesca a garantire agli uccelli catturati di specie "non bersaglio" la possibilità di essere immediatamente puliti dal cacciatore e che essi non subiscano danni al piumaggio. Il limite sta, quindi, nel fatto che il danno arrecato alle specie "non bersaglio" sia un danno "non trascurabile", oltrepassato il quale la deroga non è più ammessa. La deroga al divieto di uso del vischio deve, quindi, rispettare il criterio esposto e solo così

([23]) Cfr. i decreti 24 settembre 2018, sull'impiego del vischio per la cattura dei tordi e dei merli neri da impiegare come richiamo per le stagioni venatorie in alcuni dipartimenti francesi (JORF del 27 settembre 2018, testi nn. 10-13 e 15), nonché il decreto del 17 agosto 1989, con lo stesso oggetto (JORF del 13 settembre 1989, 11560).

([24]) Per comodità espositiva, si riportano qui di seguito i considerando 3 e 5 della Direttiva "Uccelli": "*(3) Per molte specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri si registra una diminuzione, in certi casi rapidissima, della popolazione e tale diminuzione rappresenta un serio pericolo per la conservazione dell'ambiente naturale, in particolare poiché minaccia gli equilibri biologici. (5) La conservazione delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri è necessaria per raggiungere gli obiettivi comunitari in materia di miglioramento delle condizioni di vita e di sviluppo sostenibile.*" A proposito della Direttiva "Uccelli" giova ricordare che la Dir. (CEE) 79/409/CEE del 2 aprile 1979 del Consiglio è stata abrogata dalla Dir. 2009/147/CE del 30 novembre 2009, sostanzialmente identica nei contenuti, in applicazione dal 15 febbraio 2010.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

sarà legittima, mentre nel caso in cui la soglia sia oltrepassata, il danno sarà considerato irreparabile incidendo sul benessere animale.

6.- Considerazioni conclusive? È presto per trarle?

Se volessimo, a questo punto, tirare le fila e individuare la soglia di tutela che l'ordinamento assicura al benessere animale nell'esercizio dell'attività venatoria, possiamo concludere che mentre per quanto riguarda gli uccelli, i metodi di cattura che possono essere ritenuti leciti ammettono che gli Stati membri autorizzino metodi che consentano la cattura, accanto alle specie bersaglio, anche di altre specie, purché queste siano immediatamente rimesse in volo dal cacciatore senza che subiscano danni irreparabili, per quanto riguarda la caccia in generale, anche grazie alla recente pronuncia della Cassazione del 2020, bisogna evitare agli animali cacciati ogni sofferenza inutile, per cui una volta catturato l'animale, esso va immediatamente abbattuto, riducendo così il più possibile la sua agonia. Si tratta, in effetti, di un criterio ispirato al buon senso ed alla pietà verso chi soffre ed i giudici di piazza Cavour, con la sentenza in esame, non sembra che siano andati oltre quello che dovrebbe essere il rispetto di un codice etico da parte di coloro che esercitano l'attività venatoria, rischiando di trasformare la questione giuridica sottesa ad un "caso di coscienza", atteso che la crudeltà non può ritenersi in alcun modo giustificata, dal momento che l'attività svolta ha finalità prevalentemente o esclusivamente ricreative, avendo perso ormai la funzione primigenia che svolgeva la caccia come mezzo che l'uomo usava per l'approvvigionamento alimentare e risponde ad un desiderio innato nell'uomo di ricercare la preda e sottometterla, quasi come se volesse ribadire la propria supremazia sulla bestia. A fronte del comportamento socialmente riprovevole e, come tale, giuridicamente vietato e punito del cacciatore che anziché abbattere il capriolo e finirlo, lo carica insieme agli altri già morti nel suo veicolo, prolungando inutilmente la sua agonia senza curarsi della paura e del dolore che prova l'animale durante il tempo che lo separa dalla morte ormai inevitabile, non posso non pensare al personaggio del recente romanzo di Luc Lang, Francois, celebre chirurgo all'apice della carriera ed esperto cacciatore che un giorno, durante una battuta si trova davanti un maestoso cervo e, colpito dalla sua magnificenza, ha un attimo di esitazione e spara senza ucciderlo e anziché finirlo, come si conviene ad un buon cacciatore e come egli si aspetta da se stesso, lo carica sul suo pick-up e decide di salvarlo e di restituirlo alla vita in una sorta di ode alla natura selvaggia[25]. In questo caso prevale la pietà verso l'animale o forse più che altro è un segno della debolezza dell'uomo che medita sulle sue abitudini ancestrali. Forse Francois è colpito da quella che Malaparte chiamava la "bellissima meravigliosa mansuetudine e tristezza delle bestie selvatiche", dalla loro "misteriosa innocenza" che traspare dallo sguardo triste che rende addirittura "cristiana" (sono sempre parole di Malaparte) la pietà[26].

Per concludere, tentare di rivedere la caccia alla luce del benessere animale è un percorso sicuramente difficile e pieno di ostacoli, soprattutto in considerazione del fatto che le origini e la storia dell'attività venatoria si perdono nella notte dei tempi e quindi, oltre al criterio del buon senso che ci induce ad una innata pietà verso gli animali come esseri senzienti, tentare di conformare l'esercizio della caccia a regole troppo rigide non sembra la soluzione migliore. La garanzia del rispetto del benessere animale è sicuramente un criterio ineliminabile, anche se non si può non distinguere la caccia come mezzo che gli uomini usavano a fini alimentari e la caccia come attività sportiva tutt'oggi praticata. Il risultato di questa

([25]) Luc Lang, *La tentazione*, tr. Italiana di T. Gurrieri, Edizioni Clichy, 2021, pp. 1-288.
([26]) Cfr. C. Malaparte, *Kaputt*, ed. Adelphi, I ed., 1944, rist. 2020, *passim*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

separazione, che passa attraverso la necessità dell'uomo di nutrirsi, non può che portarci a storicizzare il giudizio verso l'uomo che usava la caccia come mezzo di sostentamento. Se giungessimo ad equiparare quest'attività svolta a fini alimentari per giustificare un'attività sportiva assolutamente evitabile, per ovvie ragioni finiremmo per giudicare uomini vissuti tanto tempo prima di noi secondo principi che appartengono alla nostra epoca ed allo stesso modo, anche noi uomini del XXI secolo, tra qualche tempo, potremmo essere giudicati secondo regole morali che oggi non ci appartengono. Un giudizio universale sulla caccia e sul rapporto tra uomo e animale resta circoscritto al momento storico in cui i comportamenti sono tenuti e non si possono usare principi del passato per giustificare comportamenti che oggi appaiono riprovevoli. Ne deriva che oggi anche la caccia deve essere vista alla luce di quello che è il rapporto tra uomo e animale in questo preciso momento storico ed è alla luce di queste considerazioni che è possibile rinvenire un filo rosso che lega le due sentenze, quella della Cassazione e quella della Corte di Giustizia. In altri termini, il *fil rouge* sta proprio nel benessere animale e nell'art. 13 TFUE che lo innalza a criterio generale.
L'animale diventa il vero destinatario della tutela, il protagonista assoluto della sentenza della Cassazione, non più il sentimento che l'uomo prova verso di lui, quello che la riforma del 2004 chiama "il sentimento per gli animali". È per questo che la S.C., riprendendo le conclusioni cui era giunta la Corte d'Appello, va ben oltre la rubrica del Titolo IX *bis* c.p. "Delitti contro il sentimento per gli animali" e finisce con il considerare vietati comportamenti che provocano sofferenza e tormento all'animale stesso, proprio con l'obiettivo di scongiurare che l'animale sia vittima di inutili crudeltà, specie quando esso può essere sacrificato per un ragionevole motivo. Può essere ucciso, sì, è vero, ma con rispetto per la sua dignità.
In effetti, ad una lettura più attenta di questa norma, essa riguarda determinati settori, come l'agricoltura, la pesca, i trasporti, il mercato interno, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e lo spazio, per cui la caccia sembrerebbe rientrare solo nella sua dimensione di attività produttiva e non come attività ricreativa. Se qualche dubbio rimane dalla lettura della norma, è la Corte di Giustizia a conferire al criterio del benessere animale un respiro più ampio che consente di interpretare il concetto di agricoltura come attività che mette a contatto l'uomo con la natura ed è per questo che è possibile includere in essa la caccia, il cui esercizio, per essere legittimo, deve avvenire nel rispetto di questo criterio guida.

ABSTRACT

Dopo una panoramica generale in cui l'A. inquadra la disciplina giuridica unionale in materia di benessere animale, ispirata alle ben note cinque libertà, egli concentra l'attenzione sulla protezione degli animali durante la caccia, e in particolare sulle norme in materia di metodi di cattura, ispirate alla realizzazione della libertà dal dolore e dalle ferite. L'A. indaga sugli interessi che stanno alla base di queste norme, ovvero le esigenze di protezione delle specie a rischio, per un verso, e la necessità di garantire il benessere animale per altro verso.
In questa logica, l'A. passa in rassegna alcune pronunce giurisprudenziali più significative, come la sentenza 17 marzo 2021 della Corte di Giustizia UE sull'uso del vischio. Si tratta di una sentenza che si basa sull'art. 13 TFUE e affronta il problema delle soluzioni alternative a questo tradizionale metodo di cattura e considera in linea con il diritto europeo quelle che rispettano il principio contenuto nell'art. 13 TFUE.
A livello nazionale, è oggetto di analisi un'altra importante sentenza della Cassazione penale dell'ottobre 2020 che ritiene responsabile il cacciatore che trasporta un capriolo vivo e ancora agonizzante nel bagagliaio della propria auto per non aver dato all'animale morente il "colpo di grazia" che costituisce il punto di equilibrio tra pietà e diritto. Anche in questo caso i giudici sembrano aver tenuto in considerazione il benessere animale e la necessità di garantire all'animale ferito e in punto di morte un trattamento umano risparmian-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

dogli ogni sofferenza possibile, proprio sulla scia del disposto dell'art. 13 TFUE.

After a general overview in which the A. frames the Union legal discipline on animal welfare, inspired by the well-known five freedoms, he focuses attention on the protection of animals during hunting, and in particular on the rules on trapping methods, inspired by the realization of freedom from pain and from wounds. The Author investigates the interests underlying these rules, namely the protection needs of endangered species, on the one hand, and the need to guarantee animal welfare on the other.
The A. reviews some of the most significant jurisprudential rulings, such as the ruling of 17 March 2021 by the EU Court of Justice on the use of mistletoe. This is a ruling based on art. 13 TFEU and addresses the problem of alternative solutions to this traditional method of capture and considers in line with European law those that respect the principle contained in art. 13 TFEU.
At national level, the paper considers another important sentence of the Italian Supreme Court (Corte di Cassazione), Criminal Section, of October 2020, which declared guilty the hunter who carries a live and still dying roe deer in the trunk of his car for not having given the dying animal the "coup de grace" which constitutes the point of balance between piety and law. Also in this case, the judges seem to have taken into consideration animal welfare and the need to ensure humane treatment for the injured and dying animal, sparing it all possible suffering, precisely in the wake of the provisions of art. 13 TFEU.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea

Francesco Emanuele Celentano

1.- Benessere animale e Global Animal Law

La recente decisione con cui, da ultimo, un tribunale federale degli Stati Uniti ha riconosciuto, di fatto, soggettività giuridica ad un gruppo di animali riapre il dibattito concernente il rapporto tra mondo umano e animale[1].

Tale rapporto si fonda innanzitutto su questioni di carattere scientifico ed etico che hanno trovato nel diritto, prioritariamente sovranazionale, un pragmatico strumento attuativo.

Ed invero, l'ampia portata della questione, che coinvolge diversi aspetti della vita umana e animale – tra cui intrattenimento, ricerca scientifica e produzione alimentare –, necessita di regole ben definite idonee a rispondere alle istanze di parte dell'opinione pubblica, nonché alle esigenze di progresso dell'umanità[2]. Per questi motivi in dottrina si è sviluppata la teoria del c.d. *Global Animal Law* inteso quale branca del diritto che pone al centro l'animale in quanto essere senziente[3].

In questa direzione si collocano i numerosi atti[4] promossi o adottati nel corso degli ultimi decenni da organizzazioni non governative o scientifiche, volti a sottolineare che la presenza di una coscienza negli animali determini l'esistenza di diritti intrinsechi, naturali, che prescindono dal riconoscimento da parte umana degli stessi[5].

Sul punto, a posizioni dottrinali che definiremmo utopiche, connesse a un processo di umanizzazione degli animali[6], la comunità internazionale ha risposto con regole – di natura e portata variabile – che tendono a bilanciare gli interessi in gioco e, con estrema gradualità, a riconoscere ai non umani quanto meno talune garanzie di benessere durante il loro sfruttamento. In questo senso, s'intende, dunque, il benessere animale riguardante

---

([1]) Trattasi di un ordine esecutivo emesso dal Tribunale distrettuale dell'Ohio il 25 ottobre 2021 nel caso *Community of Hippopotamuses Living in the Magdalena River v. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sos*. Per un approfondimento sulla questione si rinvia al commento redatto dall'Organizzazione non governativa *Advocates for Animals*, https://www.advocates-for-animals.com/news/categories/case-updates. Giova sottolineare che la decisione s'inserisce in una più ampia casistica; in argomento v. S. Stucky, T. Sparks, *The Elephant in the (Court)Room: Interdependence of Human and Animal Rights in the Anthropocene, in Blog of the European Journal of International Law*, giugno 2020, https://www.ejiltalk.org/.

([2]) Circa la crescente sensibilità sui temi del benessere e della protezione degli animali rileva il sondaggio, condotto nel 2015 e pubblicato a novembre 2016, da Eurobarometro su richiesta della Commissione europea. Il rapporto finale *Attitude of Europeans towards Animal Welfare* segnala che oltre il 40% dei cittadini dell'Unione europea ha a cuore il benessere animale e che oltre l'80% riteneva fosse necessaria una normativa più stringente a tutela degli animali c.d. da reddito. Lo studio è pubblicato all'indirizzo https://europa.eu/eurobarometer.

([3]) V. A. Peters, *Studies in Global Animal Law*, Heidelberg, 2019. In particolare, a p. 2, l'Autrice chiarisce che "Global animal law refers to the sum of legal rules and principles (both state made, and non-state made) governing the interaction between humans and other animals, on a domestic, local, regional, and international level"; "(…) comprises but significantly moves beyond the international legal instruments which seek to conserve endangered species, to protect wild animal habitats, and to uphold biological diversity". Per una ricostruzione degli albori di tale branca del diritto si veda M.C. Maffei, *Evolving trends in international protection of species*, in *German Yearbook of International Law*, 1993, vol. 36, p. 131 ss.

([4]) In questo senso, si pensi, tra i tanti documenti sul tema, alla Dichiarazione di Cambridge sulla coscienza, adottata il 7 luglio 2012 da un gruppo composito di scienziati. Il Documento, pubblicato all'indirizzo https://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf, statuisce, tra l'altro, che "è ormai evidente e facilmente provabile che la coscienza non sia solo dell'uomo e che anzi è presente anche in altre creature, in particolare ma non solo in mammiferi e uccelli". Rileva, altresì, la ben nota Dichiarazione universale dei diritti animali adottata, da organizzazioni non governative e scienziati, presso l'UNESCO il 15 ottobre 1978. In argomento v. J. N. Neuman, *The universal declaration of animal rights or the creation of a new equilibrium between species*, in *Animal Law Review of the Lewis&Clark University*, 2012, p. 92 ss.

([5]) In argomento v. G. J. Gordon, *Environmental Personhood*, in *Columbia Journal of International Law*, 2018, p. 50 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

gli animali generalmente definiti da reddito, in quanto impiegati nelle attività umane per finalità produttive o d'intrattenimento; per quanto possa risultare evidente la contraddizione in termini di benessere durante lo sfruttamento.
Pertanto, mettendo da parte tanto gli aspetti etici[7] – oggetto di sensibilità diverse spesso legate alle tradizioni culturali – quanto le questioni concernenti i presunti diritti degli animali, il presente lavoro intende illustrare l'evoluzione, sul piano internazionale ed europeo, delle politiche di benessere animale con particolare attenzione a quelle concernenti il settore alimentare.
La presente analisi tenterà di cogliere, in particolare, gli effettivi progressi di questa parte del *Global Animal Law* anche alla luce della recente giurisprudenza in materia e delle possibili innovazioni legislative in discussione a livello nazionale e unionale[8].

2.- La regolamentazione internazionale del benessere animale: il ruolo delle organizzazioni internazionali

La prima dettagliata nozione di benessere animale risale al 1965, anno in cui il Governo britannico, sulla scorta dell'operato di un gruppo di esperti, ha riconosciuto le c.d. 5 libertà fondamentali[9]; ovverosia dalla fame e dalla sete, dalle scomodità, dal dolore e dalle malattie, dall'impossibilità di dare sfogo ai bisogni etologici dell'animale e dalla paura.
Queste hanno ispirato la successiva regolamentazione, vincolante e non, in materia. In questa direzione è bene evidenziare che manca, ancora oggi, una normativa unitaria e universale in materia di benessere animale[10]. Le regole esistenti, nella maggior parte dei casi contenute in codici di condotta o atti di *soft law*, sono adottate, infatti, da organizzazioni internazionali operanti in settori diversi e, talvolta, operative su un piano regionale.
L'attore principale nell'ambito in analisi è l'Organizzazione mondiale per la salute animale (in seguito OIE), istituita nel 1924, composta da 182 Paesi membri e da alcuni osservatori tra cui, dal 2004, l'Unione europea (in prosieguo UE)[11]. L'OIE agisce principalmente sul piano medico-veterinario, adottando codici di condotta che in quanto tali non sono vincolanti per gli Stati pur costituendo un punto di riferimento unico per gli operatori del settore a livello globale.
In tale contesto, nel 2004, è stato adottato dai delegati dei Paesi membri il *Terrestrial Code* e nel 2008 l'*Aquatic Code*[12]. Entrambi vengono aggior-

([6]) In dottrina il dibattito circa la personalità degli animali è risalente quanto vivace, v. A. D'Amato, S. K. Chopra, *Whales: Their Emerging Right to Life*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 22 ss.;
([7]) Per quanto riguarda la prospettiva etica delle questioni riguardanti l'uso degli animali da parte dell'uomo si rimanda, *ex multis*, a P. Singer, *Animal Liberation*, 1975.
([8]) Si pensi all'introduzione in Italia dell'etichettatura dei prodotti alimentari di origine animale ideata per garantire al consumatore che le regole sul benessere animale sono state applicate in fase di produzione. Trattasi del Sistema di qualità nazionale benessere animale, promosso dai Ministeri delle politiche agricole e della Salute in collaborazione con l'Ente di accreditamento Accredia. Il sistema, che prevede la certificazione e l'etichettatura di prodotti di origine animale che rispettano standard superiori ai requisiti di legge, è stato istituito dall'articolo 224 bis nel D.L. 19 maggio 2020 n. 34 (Decreto Rilancio) e ha trovato numerose organizzazioni animaliste e ambientaliste contrarie. In argomento si veda il report prodotto dalla Lega italiana antivivisezione (LAV) reperibile all'indirizzo: https://www.lav.it/news/benessere-animali-bugie-etichetta.
([9]) V. *Report of the Technical Committee to Inquire into the Welfare of Animals Kept under Intensive Livestock Husbandry Systems (Brambell Report)*, 1965 reperibile online.
([10]) Con riferimento al vuoto normativo, a livello internazionale, si veda S. Brels, *A Global Approach to Animal Protection*, in *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 2017, p. 105 ss.
([11]) Il Trattato istitutivo dell'Organizzazione è stato firmato a Parigi il 25 gennaio 1924 da 28 Paesi tra cui l'Italia; l'obiettivo era quello di istituire un ufficio permanente che si occupasse di zoonosi poi trasformato nell'attuale Organizzazione con sede a Parigi. In argomento si veda la pagina web dedicata dell'Unione europea: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/international-affairs/international-standards/oie_it.
([12]) I codici e gli altri atti adottati dall'OIE sono reperibili all'indirizzo https://www.oie.int/en/what-we-do/standards.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

nati costantemente alla luce dei progressi in materia di benessere animale risultanti dalle attività di un apposito Gruppo di esperti istituito, nel 2002, in seno all'Organizzazione. Il primo dei due codici, tra l'altro, include le menzionate cinque libertà come "valuable guidance in animal welfare" riconoscendo, altresì, l'importanza dello sfruttamento degli animali per la produzione alimentare.

L'apporto dell'OIE in termini di regolamentazione risulta, però, poco impattante anche alla luce di una composizione, prevista dallo Statuto istitutivo, di natura principalmente tecnica e non politica. L'Assemblea dell'Organizzazione si compone, infatti, non di delegati a livello politico, ma di dirigenti dei ministeri competenti per materia[13]. Ci sembra che tale struttura, nel garantire maggior rigore e un aggiornamento costante delle politiche in materia di benessere animale, determini un ridotto impatto sulla normativa dei singoli Stati.

Nel settore in analisi rileva anche l'operato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'agricoltura (in seguito FAO) che per prima, nel 2006, ha reso noti alcuni dati concernenti le conseguenze dell'allevamento sul cambiamento climatico[14]. Anche in questo caso, l'attività dell'Organizzazione è volta principalmente alla produzione di studi di settore e alla promozione di atti di *soft law* utili ad orientare gli Stati sui temi del benessere animale. La FAO, infatti, offre ai suoi 194 Paesi membri – a cui si aggiungono 2 associati e, dal 1991, l'Unione europea – una sede di dibattito e approfondimento sui temi dell'allevamento[15]. Tale attività è svolta da una specifica divisione dell'Organizzazione, denominata *Animal Production and Health Division* istituita con il fine di orientare gli Stati verso un allevamento che, nel basarsi sul benessere degli animali, è inteso quale strumento volto a ridurre la fame nel mondo. Viene in rilievo, così, un aspetto essenziale quanto limitante della (mancata) regolamentazione a livello universale del tema in esame: l'antropocentrismo[16].

Ed invero, soffermandosi sull'analisi degli atti adottati dalle due menzionate organizzazioni, ma anche da altre tra cui l'Organizzazione mondiale del commercio (in seguito OMC) che si è occupata, de relato, della questione in diversi casi[17], appare evidente che il fine ultimo del benessere animale, dalla prospettiva internazionale, sia quello di favorire una produzione di alimenti più sani, garantendo controlli il più possibile similari in termini di criteri durante tutte le fasi della filiera produttiva.

Tale approccio costituisce, a nostro avviso, il limite più importante allo sviluppo di una regolamentazione internazionale efficace in materia di benessere degli animali, considerato che, come anticipato, la contraddizione contenuta in questo *concetto*, a metà tra diritto e scienza, rende quanto mai complessa l'adozione di atti che dovrebbero, di fatto, limitare la produzione alimentare a tutela della salute animale. Tale possibile riduzione avrebbe delle evidenti ripercussioni in termini economici ed occupazionali che gli Stati, dagli anni Sessanta ad oggi, non sono ancora riusciti

---

([13]) Nella maggior parte dei casi, come per l'Italia, i rappresentanti degli Stati sono dirigenti del Ministero della salute o in alternativa delle Politiche agricole. La lista dei 182 membri permanenti è pubblicata all'indirizzo https://www.oie.int/en/who-we-are/members/.

([14]) V. *Livestock's Long Shadow - Environmental Issues and Options*, 2006 reperibile *online*.

([15]) L'Italia è Parte dell'Organizzazione dal 12 settembre 1946. La lista dei 194 Paesi che compongono la FAO (novembre 2021) è reperibile all'indirizzo https://www.fao.org/legal-services/membership-of-fao/en/.

([16]) Tra i molti esempi possibili, si pensi al diritto penale italiano che a seguito dell'introduzione del Titolo IX-bis con L. 189/2004, punisce il maltrattamento, l'uccisione o l'abbandono di animali. Rileva che la denominazione stessa del nuovo Titolo "dei delitti contro il sentimento per gli animali" sia permeata di antropocentrismo. Pertanto, se finanche in caso di maltrattamento la fattispecie ha a che fare con l'uomo, non stupisce la scarsa regolamentazione degli aspetti connessi alla cura, lato sensu, dei non umani. In argomento v. F. Fasani, *L'animale come bene giuridico*, in *Riv.it. dir. proc. pen*., 2017, p. 710 ss.

([17]) L'Organizzazione mondiale del commercio – 164 Membri inclusa l'Unione europea – nella maggior parte dei casi si è limitata a condividere gli standard adottati dall'Organizzazione mondiale per la salute animale con il fine di garantire una migliore produzione alimentare. In argomento v. https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_oie_e.htm.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

ad affrontare in senso risolutivo.
In questa cornice emerge un'eccezione: il Continente europeo. È proprio in Europa, infatti, che il benessere animale si è sviluppato per il tramite di atti regolamentari vincolanti adottati dalle due principali organizzazioni presenti, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

3.- Il quadro normativo definito dal Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa (in prosieguo CoE), organizzazione che conta 47 Stati membri, inclusi tutti i Paesi dell'Unione europea e la Russia, ha avuto un ruolo essenziale nella formazione di una regolamentazione vincolante, e per alcuni versi incisiva, in materia di benessere animale. Il CoE, infatti, ha promosso l'adozione di 5 convenzioni concernenti il rapporto tra uomo e animale di cui 3 specificamente dedicate alle modalità di sfruttamento degli animali impiegati nella produzione alimentare[18].
La prima di queste è stata la Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale – firmata il 13 dicembre 1968 e in vigore dal 20 febbraio 1971 – ratificata da 14 Stati, inclusa l'Italia[19]. Il Trattato, aggiornato nel 2003, pur riguardando una questione particolare, evidenziava, ben prima dell'attenzione generale al tema, che gli Stati firmatari fossero "animati dal desiderio di evitare, per quanto possibile, qualsiasi sofferenza agli animali trasportati" e che "un progresso in tal senso può essere raggiunto mediante l'adozione di disposizioni comuni (…)". Quindi, per garantire il benessere degli animali in una fase di rischio elevato per la loro incolumità, il multilateralismo è apparso lo strumento ideale. A ben vedere, lo è a maggior ragione oggi, alla luce dell'incremento degli scambi di beni, tra cui rientrano, a dispetto di ogni progresso normativo, ancora gli animali, ritenuti tali in buona parte dei sistemi giuridici nazionali[20].
Allo stesso modo con la Convenzione sulla protezione degli animali negli allevamenti, ratificata da 33 Stati, tra cui l'Italia, e dall'Unione europea, si è iniziato a discutere di regole comuni nel settore pur avendo come riferimento la citata contraddizione: sfruttare con rispetto[21].
Il Trattato chiarisce, all'articolo 1, che per animali s'intendono quelli "allevati mediante dispositivi tecnici e in modo intensivo per la produzione di derrate alimentari, lana, pellicce o ad altri fini agricoli". La Convenzione, richiamando le 5 libertà teorizzate dagli esperti britannici, all'articolo 4, par. 2, statuisce che "Quando un animale è continuamente o abitualmente legato, incatenato o trattenuto, deve esser lasciato uno spazio appropriato ai suoi bisogni fisiologici e etologici, conformemente all'esperienza acquisita e alle cono-

([18]) Il testo delle Convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa è reperibile, anche in lingua italiana, all'indirizzo: https://www.coe.int/it/web/conventions. Gli altri due Trattati non riguardanti gli animali da reddito sono la Convenzione europea sulla protezione degli animali vertebrati utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, firmata il 18 marzo 1986 e in vigore dal 1 gennaio 1991, e la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia firmato il 13 novembre 1987 e in vigore dal 1 maggio 1992.
([19]) Il Trattato n. 65 del Consiglio d'Europa è stato firmato da 15 Stati e ratificato da 14 più l'Unione europea. L'Italia ha ratificato la Convenzione con L. 12 aprile 1973, n. 222.
([20]) In Italia, dove mancano previsioni costituzionali concernenti gli animali, in molti casi trova conferma l'idea che gli animali siano beni mobili. Basti pensare agli artt. 820 c.c. e 2052 c.c. sul danno cagionato da animali o all'art. 925 c.c., che tratta della fuga di animali. Sul punto si veda G. Settanni, M. Ruggi, *Diritto animale, diritto degli animali e diritti degli animali. L'auspicio di un intervento riorganizzativo del legislatore tra esigenze sociali e necessità giuridiche di sistema, in BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, p. 477 ss. A tal proposito giova segnalare che nel 2012 la Germania ha introdotto la tutela degli animali nella propria Costituzione (art. 20 lett. a), così come avvenuto in Svizzera (art. 80); anche il Brasile prevede una tutela di rango costituzionale per la "flora e la fauna" (art. 225.1), diversamente dalla Serbia la cui Costituzione tutela "solo" gli animali ad eccezione di quelli da allevamento. Per una ricostruzione della normativa di singoli Paesi si veda, tra gli altri, C. E. Blattner, *Global animal law: hope beyond illusion, the potential and potential limit of international law in regulating animal matters*, in *Mid-Atlantic Journal of law & public policy*, vol. 3, 2015, p. 10 ss.
([21]) Il Trattato n. 87 del Consiglio d'Europa è stato firmato da 35 Stati e ratificato da 34 più l'Unione europea (novembre 2021). L'Italia ha ratificato tale Trattato con L. 14 ottobre 1985 n. 623.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

scenze scientifiche". A questa si aggiungono altre disposizioni di richiamo delle menzionate libertà sempre condizionatamente alle esigenze produttive.
Quanto statuito ci sembra rilevante in termini generali proprio per il rinvio all'evoluzione scientifica che contribuisce, così, a conferire attualità costante alle previsioni normative che altrimenti sarebbero rimaste un mero riflesso del periodo storico in cui sono state adottate.
Il Consiglio d'Europa ha favorito, poi, l'adozione della Convenzione sulla protezione degli animali da macello – firmata il 10 marzo 1976 e in vigore dal 11 maggio 1982 – fornendo, così, uno strumento normativo relativo ad uno degli ambiti più controversi: la fase di trasformazione dell'animale in alimento[22].
A proposito di antropocentrismo, il Trattato, ratificato da 26 Paesi inclusa l'Italia, chiarisce fin dal Preambolo che è necessario "risparmiare nei limiti del possibile agli animali sofferenze e dolori nella fase di abbattimento", "tenuto conto che la paura, la tensione, i dolori e le sofferenze di un animale al momento dell'abbattimento rischiano di influenzare la qualità della carne". Inoltre, come statuito all'articolo 2, "Nessuna disposizione (…) potrà limitare la facoltà delle Parti contraenti di adottare misure più severe che mirino alla protezione degli animali" fermo restando che "Ciascuna Parte vigila per risparmiare agli animali abbattuti nei mattatoi o fuori di essi qualsiasi dolore o sofferenze evitabili". Nel prevedere una serie di regole dettagliate concernenti le fasi precedenti all'abbattimento, la Convenzione intende garantire il c.d. trattamento umano all'animale nel corso del processo di trasformazione, prevedendo talune deroghe, come quella per il previo stordimento in tutela delle sensibilità religiose[23], frutto di un complesso bilanciamento tra diritti umani e bisogni animali.
In questa direzione, i 24 articoli del Trattato, pur dando per scontato che l'animale resta una parte della catena di produzione degli alimenti, prevedono una serie di obblighi, ben definiti, che gravano sugli Stati. Trattasi di una visione pragmaticamente attuale che rende questo Accordo, sia pur risalente, un indispensabile punto di riferimento per la regolamentazione di settore, oltre che un potenziale modello per possibili sviluppi normativi in senso universale.

4.- L'Unione europea e il riconoscimento della natura senziente degli animali

Il quadro giuridico delineatosi in sede continentale, a partire dagli anni Sessanta, è stato ampliato nell'ambito dell'Unione europea a cui, com'è noto, è assegnata una competenza concorrente in materia di agricoltura (e allevamento)[24].
Quest'ultima, nell'occuparsi della questione già con la 24^ Dichiarazione aggiuntiva al Trattato di Maastricht[25] - firmato il 7 febbraio 1992 e in vigore dal 1 novembre 1993 -, ha gradualmente imposto il tema all'attenzione sia degli Stati membri, anche mediante l'operato della propria Corte di

([22]) Il Trattato n. 102 del Consiglio d'Europa è stato firmato da 30 Paesi e ratificato da 26. L'Italia ha ratificato la Convenzione con L. 14 ottobre 1985 n. 623, mentre l'Unione europea non ne è Parte.
([23]) In argomento si veda L. Costato, *Macellazione degli animali e "pietà" differenziata*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 109 ss.; ci permettiamo di rinviare, altresì, a G. Bozzo, F.E. Celentano et al., *Animal Welfare Policies and Human Rights in the Context of Slaughter Procedure*, in *Agriculture*, Vol. 11, Issue 5, 2021.
([24]) L'articolo 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assegna all'Unione una competenza concorrente (con gli Stati membri) in materia di agricoltura. In particolare, l'articolo 38 chiarisce che "Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti". In argomento, si veda F. Albisinni, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2014, vol. XXIV, p. 967; I. Canfora, L. Costantino, A. Jannarelli, *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, Bari, 2017; P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, *Trattato di Diritto Alimentare Italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021.
([25]) Il testo della Dichiarazione, così come di tutti gli altri atti adottati dall'Unione europea e menzionati nel presente scritto, è reperibile all'indirizzo www.eur-lex.europa.eu.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

giustizia, che dell'intera comunità internazionale, tramite gli accordi commerciali con i Paesi terzi[26].
Il contenuto della Dichiarazione è stato ampliato e trasposto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), firmato il 13 dicembre 2007 e in vigore dal 1 dicembre 2009. L'Unione ha, infatti, compiuto un significativo passo in avanti in materia di rapporto uomo - animale con l'articolo 13 del TFUE. Questo statuisce 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.".
La menzionata previsione esprime il necessario bilanciamento tra questioni sostanzialmente contrapposte perché da una parte, emerge l'esigenza di offrire una tutela agli animali che sia diversa e maggiore rispetto a quella prevista per gli oggetti, dall'altra parte, però, è affermata la necessità di continuare a garantire i diritti umani fondamentali che vengono in gioco. Tra tutti, la libertà di culto e il diritto al cibo indispensabile per la salute e, più in generale, per la vita umana.
In questa direzione risulta convincente quella parte della dottrina che interpreta le previsioni dell'articolo 13 TFUE come "un obiettivo legittimo di interesse generale che costituisce un obbligo gravante sugli Stati membri e sulle istituzioni"[27].
Ed invero, il riconoscimento degli animali quali esseri senzienti, inedito in termini giuridici, ha favorito una evoluzione ben più rapida, quanto meno nel mercato unico europeo, di una regolamentazione volta a tutelarli, sia pure durante lo sfruttamento.
Proprio su queste basi poggia l'evoluto sistema di diritto derivato dell'Unione in materia di benessere animale[28]. In tal senso, giova ricordare il regolamento CE n.1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, che sembra essere la trasposizione, più dettagliata, all'interno dell'ordinamento giuridico unionale della menzionata Convenzione del Consiglio d'Europa sullo stesso argomento.
Come si evince dal quarto considerando, il regolamento ha lo scopo di migliorare la qualità della carne considerato che "La protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento è una questione di interesse pubblico che incide sull'atteggiamento del consumatore nei confronti dei prodotti agricoli" e che "Una migliore protezione degli animali durante la macellazione contribuisce (…) a migliorare la qualità della carne e indirettamente produce un impatto positivo sulla sicurezza del lavoro nei macelli". Pertanto, nel garantire agli animali il miglior benessere possibile nella peggior fase della vita degli stessi, la norma rientra nel già menzionato quadro normativo multilivello che ha l'antropocentrismo come filo conduttore.
Il benessere animale, quanto meno dalla prospettiva legislativa, resta una questione di mercato strettamente connessa alla filiera produttiva. Se questo legame con il mercato potrebbe apparire

(26) V. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'impatto delle attività internazionali in materia di benessere degli animali sulla competitività degli allevatori europei in un mondo globalizzato del 26 gennaio 2018 - COM(2018) 42 final.
(27) Cfr. T. Scovazzi, *Commento all'articolo 13 TFUE*, in *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea* (a cura di F. Pocar, M.C. Baruffi), Padova, 2014, p. 178 ss. Dello stesso avviso è anche F. Barzanti, *Commento all'articolo 13 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea* (a cura di A. Tizzano), Milano, 2014, p. 416 – 425. L'Autore, infatti, definisce le previsioni in esame "un valore del Trattato (…) e al contempo un obiettivo verso il quale tendere tanto da parte dell'UE che degli Stati membri".
(28) Con riferimento al sistema legislativo dell'Unione in materia di benessere animale ci permettiamo di rinviare a F.E. Celentano, *L'ordinamento dell'Unione europea alla prova del diritto al benessere degli animali*, in *Scritti su etica e legislazione medica e veterinaria* (A.A.V.V.), Bari, 2017, p. 27 – 40; F.E. Celentano, *Il benessere degli animali sempre più centrale nella legislazione dell'Unione europea*, in *Sud in Europa*, gennaio 2018, p. 21 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

un limite, nel caso dell'Unione europea rappresenta un punto di forza rispetto all'obiettivo di promuovere un diverso approccio rispetto agli animali.
Com'è noto l'UE rappresenta uno dei mercati più rilevanti al mondo per numero di consumatori e di beni e servizi scambiati; ne deriva che a differenza delle regole adottate in seno al Consiglio d'Europa, il diritto unionale produce effetti non solo sul piano interno, ma anche rispetto ai Paesi terzi. In questo senso, il ruolo della giurisprudenza diviene essenziale tanto per uniformare l'interpretazione delle norme multilivello, quanto per dirimere controversie per il tramite dell'interpretazione delle previsioni del settore, nella maggior parte dei casi sorte proprio per questioni concernenti il mercato e la produzione di beni alimentari.

5.- La giurisprudenza in materia di benessere animale tra diritti umani e regole di mercato

Dopo aver illustrato il quadro normativo multivello in materia di benessere animale, vale la pena di soffermare l'attenzione su alcuni tra i più rilevanti atti giurisprudenziali in materia.
Ed invero, la giurisprudenza a livello nazionale e internazionale concernente questioni attinenti gli animali è sempre più variegata, come nel caso della regolamentazione. Alle sentenze riguardanti i possibili diritti degli animali, ancora poche e molto controverse[29], si aggiungono quelle relative allo sfruttamento degli stessi e, quindi, all'applicazione di norme riguardanti il benessere animale.
Anche da questo punto di vista l'Unione europea risulta essere all'avanguardia tanto in termini di attenzione al tema, quanto di risultati raggiunti dalla prospettiva del necessario bilanciamento di interessi.
Sempre più frequentemente i giudici dell'Unione si sono occupati di questioni connesse direttamente o indirettamente al benessere animale. Infatti, la prospettiva giurisdizionale ha favorito un cambio di paradigma nell'approccio al tema, contribuendo ad una lenta erosione dei limiti posti dal di diritto primario. Tali limiti, previsti dall'articolo 13 del TFUE, costituiscono lo strumento idoneo a garantire che il progresso normativo orientato a tutelare i non umani non comprometta i diritti umani, contribuendo così a creare una cornice regolamentare entro cui gli Stati membri possono agire.
Al fine di evidenziare come le tradizioni religiose e culturali rappresentino parametri da rispettare nella considerazione del benessere animale, giova segnalare due diverse sentenze con cui la Corte di giustizia ha messo in pratica il menzionato bilanciamento tra interessi.
Una delle questioni più controverse è quella della macellazione rituale. In linea generale, la citata normativa del Consiglio d'Europa e dell'UE in materia di abbattimento degli animali, prevede l'obbligo di previo stordimento utile a ridurne sofferenze e stress.
Il legislatore dell'Unione, in aderenza a quanto statuito in sede di Consiglio d'Europa, ha previsto deroghe a tale procedura a garanzia della libertà di culto, in particolare della tradizione ebraica e musulmana in materia. Tale regolamentazione è apparsa, però, lacunosa, tanto da rendere necessario l'intervento chiarificatore della Corte di Giustizia che, in due diverse occasioni, si è occupata della questione da prospettive diverse.
La sentenza resa il 26 febbraio 2019, nel caso *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA) c. Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation e Altri*[30] riguardava l'utilizzo del marchio biologico anche per la carne prodotta nel

([29]) V. supra nota 1. Tra le altre vale la pena di ricordare la sentenza resa, nell'aprile del 2020, dalla Corte suprema del Pakistan nell'affare *Islamabad Wildlife Management Board through its Chairman Versus Metropolitan Corporation Islamabad through its Mayor & 4 others*, in cui si sono riconosciuti ad un elefante e ad altri animali provenienti da uno zoo diritti similari a quelli delle persone. Il testo della sentenza è pubblicato all'indirizzo https://aldf.org/article/islamabad-high-court-holds-that-animals-have-legal-rights/.
([30]) C-497/17. Per un commento della sentenza si veda C. Fincardi, *Divieto di macellazione rituali senza previo stordimento per il settore biologico*, in *Eurojus*, 2019, p. 97 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

rispetto dei citati riti religiosi e, quindi, senza previo stordimento come previsto dalla normativa di riferimento[31]. In questa occasione, la Corte ha chiarito che concedere tale marchio ad alimenti così prodotti tradirebbe la fiducia dei consumatori; pertanto, sia pur per una ridotta quantità di carne rispetto a quella prodotta annualmente nell'Unione, si è optato per un bilanciamento di interessi propeso verso gli animali. In questo senso, ci sembrano convincenti le opinioni dell'Avvocato generale, presentate il 20 settembre 2018, che sottolineava come di fatto non esista un diritto di accesso al cibo biologico e che, quindi, considerata la possibilità di continuare ad accedere al mercato "tradizionale", le maggiori tutele offerte agli animali non avrebbero avuto impatto sui diritti umani[32].

A riprova del fatto, accertato nel poc'anzi menzionato caso, che le possibilità offerte da un mercato variegato di fatto giustificano il perseguimento dell'obiettivo statuito dall'articolo 13 del Trattato sul funzionamento, con la sentenza del 26 febbraio 2019 nell'affare *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e altri c. Vlaamse Regering*[33], la Corte di Giustizia ha chiarito che l'obbligo, imposto da un governo, di previo stordimento (reversibile) anche in caso di macellazione rituale, è senz'altro ammissibile. Infatti, richiamando tanto le evidenze scientifiche a supporto dell'utilità, per l'animale, di tale procedura, quanto il regolamento 1099/2009 CE, i giudici UE hanno statuito che gli Stati godono di un margine di apprezzamento in termini di regolamentazione della questione e che, comunque, la procedura contestata non compromette la modalità di produzione secondo i precetti religiosi. Inoltre, la possibilità, per le comunità interessate, di approvvigionarsi - all'interno del mercato europeo - di carne prodotta secondo i propri standard rende l'eventuale divieto non lesivo del diritto di manifestare il proprio credo[34].

Trattasi, dunque, di bilanciamento tra interessi umani e animali che pone in evidenza un orientamento che si va consolidando tanto a livello normativo che giurisprudenziale: il benessere animale è una parte delle regole del mercato, ma non ne è, almeno completamente, assoggettato. Inoltre, entrambe le decisioni pongono in risalto il ruolo decisivo dei consumatori che possono evidentemente influenzare le regole produttive e orientare le scelte legislative.

I due casi citati confermano, dunque, l'approccio al tema, inedito nella comunità internazionale, dell'Unione europea.

In questo senso, giova richiamare, altresì, l'adozione del regolamento (CE) 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca con cui l'UE ha vietato la commercializzazione all'interno del mercato unico di pellicce e altri prodotti derivanti dalla caccia alla foca svolta, in modo cruento, in talune zone artiche. La questione, divenuta oggetto di controversia nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, rileva ai fini della presente disamina per una moltitudine di motivi. Tra tutti, giova sottolineare che si tratta di animali selvatici in questo caso equiparabili a quelli da reddito perché utilizzati, per fini commerciali, da alcune popolazioni indigene secondo proprie tradizioni.

Ed invero, il caso EC — *Seal Products* costituisce una situazione applicativa del menzionato articolo 13 TFUE tanto per quanto attiene il benessere animale quanto con riguardo ad una delle deroghe previste da tale disposizione: le tradizioni culturali. Sul punto, il 18 giugno 2014, l'Organo di

(31) Trattasi dell'articolo 17 della Convenzione sulla protezione degli animali da macello del 1978 e dell'articolo 3.4 del Regolamento 1099/2009 CE.
(32) V. par. 40 delle conclusioni dell'Avvocato generale Nils Wahl.
(33) C-336/19.
(34) V. il par. 61 della sentenza, in cui si evidenzia che "l'ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell'atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest'ultima vietata in quanto tale".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

appello dell'OMC ha chiarito[35], dopo un lungo contezioso avviato, tra gli altri, da Canada e Norvegia, l'aderenza dei provvedimenti UE alle norme sul commercio internazionale - rispondenti alle legittime preoccupazioni dell'opinione pubblica - imponendo però una rivisitazione della normativa in senso derogatorio come poi effettivamente avvenuto nel 2015 con una apposita decisione del Consiglio dell'Unione [36].
Ci sembra, dunque, che se, da una parte, anche in sede unionale si consideri il benessere animale come una questione prioritariamente commerciale, dall'altra parte, proprio questo approccio conferisca alla regolamentazione, dettagliata quanto sempre più stringente, un'efficacia incomparabile ad ogni altra previsione sovranazionale. È innegabile che la rilevanza del mercato costituisca, quindi, uno strumento di stimolo e progressione più che un limite allo sviluppo di una regolamentazione incentrata sull'obiettivo, insito nei Trattati, di assicurare anche agli animali da reddito talune garanzie.

6.- Conclusioni

Alla luce di quanto osservato, appare chiaro che, in linea con numerosi altri ambiti controversi oggetto di produzione normativa, anche quello del benessere animale deve alla giurisprudenza e al mercato una spinta propulsiva.
Se, sul piano generale, aumentano le decisioni rese da tribunali ad ogni livello in materia di conservazione e tutela degli animali - inquadrabili in un più generale percorso destinato, sul lungo periodo, a favorire il sorgere di diritti veri e propri - in materia di benessere animale i profili commerciali e giurisprudenziali stanno favorendo un pragmatico quanto rapido cambio di passo.
Dopo una lenta evoluzione, il benessere animale, dalla prospettiva giuridica, inizia a diventare sempre più articolato oltre che attuale. Ciò dimostra che, sulla falsa riga dei diritti umani, dalla deregolamentazione al sorgere di nuovi diritti il passo può essere breve e il ruolo dei singoli, in questo specifico caso dei consumatori, è decisivo. Tra tutte, le *policy* in materia di responsabilità sociale d'impresa che, come noto, coinvolgono il mercato in ogni sua componente, costituiscono, a nostro avviso, un possibile strumento attuativo di una normativa che sul piano continentale, se pur perfettibile, costituisce una base di partenza per trasformare le evidenze scientifiche in regole della produzione e, sul lungo periodo, della società[37].
Per altro verso, è evidente che la funzione di stimolo offerta dal mercato e dalla giurisprudenza dovrà essere presto riscontrata dal legislatore, nazionale e internazionale, per rendersi aderente alle emergenti esigenze giuridiche e sociali. In questa direzione, non è da sottovalutare la possibile inclusione dei temi connessi al benessere animale anche tra i diciassette Obiettivi di Sviluppo sostenibile[38], implementandoli o addirittura aggiungendone uno *ad hoc*, in modo da con-

([35]) V. European Communities - Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products - AB-2014-1 - AB-2014-2 - Reports of the Appellate Body del 22 maggio 2014 reperibile all'indirizzo https://www.wto.org/.
([36]) V. le conclusioni del Consiglio UE competitività del 1 ottobre 2015 in cui si sono approvate delle modifiche al regolamento contestato in sede di OMC. Documento reperibile all'indirizzo https://www.consilium.europa.eu/.
([37]) Sul punto rilevano talune buone prassi aziendali che conciliano benessere animale e qualità dei prodotti in risposta all'attenzione crescente dei consumatori. Si pensi, tra le altre, alla catena di grande distribuzione Coop che conta otto milioni di clienti alla settimana ed è tra le imprese più impegnate sul fronte del benessere animale; in argomento si veda la pagina dedicata reperibile all'indirizzo https://www.e-coop.it/benessere-animale.
([38]) Con la risoluzione 70/1 del 21 ottobre 2015 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Il documento statuisce i 17 *Sustainable Development Goals* a cui si aggiungono 169 traguardi che gli Stati si sono posti l'obiettivo di raggiungere entro il 2030. Il documento statuisce, al par. 9, che tra gli obiettivi generali c'è quello di una umanità che "lives in harmony with nature and in which wildlife and other living species are protected". In argomento v. J. Cox, J. Bridges, *Why is Animal Welfare Important for Sustainable Consumption and Production?*, United Nations Environment Programme, 2019; reperibile all'indirizzo https://www.unep.org/.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

ferire all'insieme delle politiche fin qui analizzate una portata effettivamente transnazionale[39].

ABSTRACT

La regolamentazione in materia di benessere animale, parte di un più ampio quadro normativo denominato Global Animal Law, diviene sempre più rilevante ad ogni livello; in particolare sul piano internazionale ed europeo. In questo senso anche i tribunali, nazionali e sovranazionali, acquistano un ruolo decisivo in quanto interpreti di norme spesso ideate per tutelare la salute umana prima di quella animale.
Pertanto, mettendo da parte tanto gli aspetti etici quanto le questioni concernenti i presunti diritti degli animali, il presente lavoro intende illustrare l'evoluzione, sul piano internazionale ed europeo, delle politiche di benessere animale con particolare attenzione a quelle concernenti il settore alimentare.

Animal welfare policies are becoming more and more important at any level, particularly international and European.
It is part of a more complex legal framework named Global Animal Law. In this direction, also tribunals, at national and European level, are fundamental for interpreting norms that are often adopted to protect human health than animal's one.
The aim of the paper is to evaluate the evolution and the actual legal context in terms of animal welfare regulations, focusing on food production activities.

□

([39]) Sul punto la dottrina si è espressa in ambiti e modalità differenti, si veda, *ex multis*, L.J. Keeling, H. Tunón, G. Olmos Antillón, C.L. Berg, M. Jones, L. Stuardo, J. Swanson, A. Wallenbeck, C. Winckler, H. Blokhuis, *Animal Welfare and the United Nations Sustainable Development Goals*, in Frontiers in Veterinary Science, 2019; I.J. Vissen-Hamakers, *The 18th Sustainable Development Goal*, in *Earth System Government Journal, 2020, 3, 100047; O. Torpman, H. Rocklinsberg, Reinterpreting the SDGs: Taking Animals into Direct Consideration*, in *Sustainability*, 2021, p. 843 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Benessere Animale, tra "misericordia" e giurisprudenza

Luigi Costato

Tre sentenze ci hanno sollecitato ad esaminare la problematica delle sofferenze che l'uomo procura agli animali, e ci hanno proposto, principalmente, tre esempi differenti: il rapporto fra macello rituale e stordimento reversibile, l'intervento a scopo di ricerca medica su animali che hanno un patrimonio genetico molto simile a quello umano, la caccia e il trasporto di animali feriti gravemente ma non finiti dal c.d. colpo di grazia.

Occorre, però, osservare che l'uomo, per adattare ai suoi bisogni gli animali addomesticati, non solo ha tolto loro gran parte della libertà ma li sottopone, o li ha a lungo sottoposti, a trattamenti che contrastano con il benessere animale. Tenere nella stessa stalla toro e vacche, anche quando una di queste è pronta alla fertilizzazione ed emana odori di richiamo, significa sottoporre il povero toro a pulsioni molto forti che lo fanno irritare ed addirittura inferocire mentre è legato con una catena o con un laccio piuttosto stretto; per secoli, poi, si sono ingozzate le oche per farle ammalare in modo da avere un fegato enorme, destinato a mettere a nostra disposizione il *fois gras*; il cane, animale gregario, per parte sua è stato strappato, quand'era ancora lupo, al suo clan e si è visto imposto un nuovo capo branco che è l'umano che se ne occupa. Infine, se un tempo la caccia era giustificata da necessità alimentari, oggi ha prevalentemente funzioni ludiche, eccezion fatta per la caccia agli elefanti e ai rinoceronti per togliere alle loro carcasse il corno o le zanne, destinate a soddisfare pratiche superstiziose o a produrre oggetti ormai privi del fascino che avevano un tempo. Esiste, poi, la caccia per diradare certi animali, messa in opera perché non sono presenti i carnivori che possono contenere la loro crescita numerica.

Tornando ai cani, ed ai gatti addomesticati solo parzialmente, essi sono oggetto, nei paesi sviluppati, di cure ridicole poiché spesso svolgono funzioni quasi sostitutive dei bambini, trattati con cibo, prodotto in enormi quantità, con proteine e carboidrati che mancano a 800 milioni di uomini; ma durante le vacanze, molti dei capibranco umani abbandonano i cani, affettuosamente gregari, che li disturberebbero nei loro soggiorni marini o montani.

In definitiva, l'atteggiamento dell'uomo nei confronti degli animali addomesticati è essenzialmente egoistico; esso è esemplarmente ricordato da chi ci parla dei tacchini che sono allevati amorevolmente e saziati di cibo dall'uomo che sembra amarli molto; in realtà essi saranno uccisi in giorno del Ringraziamento, negli USA, salvo uno, "graziato" addirittura dal Presidente durante una piccola cerimonia. E così accade a molti animali che ci forniscono la carne. Ma gli animali da soma sono ancor oggi molto usati nei paesi più poveri, come sono addirittura drogati, in alcuni casi, quelli da corsa; né si possono trascurare i muli e i cavalli usati in guerra, come ci ricordano, di recente, le scalate delle Alpi compiute dai muli nella I guerra mondiale e la carica della cavalleria polacca contro i carri armati tedeschi all'inizio della II guerra mondiale.

Sembra, quindi, piuttosto ipocrita preoccuparsi delle vicende che interessano le sentenze che sono all'origine di questo incontro. In verità la cosa può essere vista sotto un migliore profilo, perché le vicende trattate nelle cause in oggetto altro non sono che il risultato di un parzialmente, molto parzialmente mutato atteggiamento dell'uomo dei paesi ricchi nei confronti, in particolare, degli animali mammiferi (dei pesci non ci si preoccupa proprio, anche se non vi è dubbio che siano senzienti).

Analizzando la questione dello stordimento prima dello sgozzamento rituale, non si può non osservare, però, che il problema è frutto dell'asincronia fra la nascita del rito ed i giorni attuali. È evidente che all'epoca di Abramo e per moltissimi secoli successivi la questione non poteva porsi; tuttavia non è dato di comprendere perché occorra consentire lo sgozzamento di un animale, senza stor-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

dirlo reversibilmente prima, anche dal punto di vista religioso. Infatti, se lo sgozzamento ha lo scopo di eliminare il sangue dall'animale – per inciso si noti che questa operazione è di per sé impossibile da realizzare totalmente – compiere questa azione crudele previo stordimento reversibile non incide in alcun modo sullo scopo dello sgozzamento rituale.

Quanto all'uso di mammiferi per esperimenti medici, la polemica è aperta da decine di anni ed esistono due schieramenti. Sembra che sia difficile conciliare le esigenze della ricerca e il benessere di alcuni animali; come nel caso prima esaminato, la soluzione finisce per essere quella che fa prevalere l'interesse dell'uomo.

Nel caso della caccia, l'episodio mi ricorda il film Bambi, che ho visto da bambino; terribile la scena che vede il padre di Bambi ucciso da un cacciatore, ma si tratta di ipocrisia che serve ai bambini a farsi sentire buoni per un attimo per poi immergerli nella favola avventurosa ma felice incentrata sull'orfano. Certamente il colpo di grazia è un atto di clemenza, ma conseguenza di un atto compiuto per divertimento.

L'uomo, per diventare quello che oggi è, ha mutato dieta decine di migliaia di anni fa, passando da erbivoro e fruttivoro a onnivoro, grazie all'uso della carne come nutrimento pieno di proteine che gli ha consentito di crescere di statura e di migliorare la sua intelligenza. Ora può usarla per procurarsi proteine alternative, così come la tecnologia potrà, fra non molto, evitare torture agli animali da laboratorio.

Comunque, delle tre sentenze, quella che appare meno convincente è quella della Corte di giustizia, dato che l'eventuale morte del sacrificando a causa di un malaccorto stordimento è sempre e comunque rimediabile sostituendo la vittima. Le altre due sentenze sono coerenti con la legislazione vigente che sembra – come è stato notato – adottata per soddisfare la "*misericordia*" degli umani e che, comunque, non si interpone con interessi diversi, neppure quando questi si sostanziano nella caccia per diporto.

ABSTRACT

L'art. 13 del TFUE ha introdotto l'obbligo del legislatore UE di tenere conto del benessere degli animali, in quanto esseri senzienti; di qui l'emergere di una protezione di certi animali dalle sofferenze derivanti dalla caccia, dalla loro uccisione per ragioni rituali e dalla sperimentazione per finalità medico farmaceutiche. Non si può non notare che, comunque, si tratta di una protezione ambigua e messa in atto per alcuni animali e non per altri.

Article 13 of the Treaty on the Functioning of the European Union introduced the obligation of the EU legislator to take into account the welfare of animals as they are capable of feeling pain. Hence the emergence of the protection of certain animals from the sufferings of the antis from hunting, from killing them for ritual reasons and from experimentation for pharmaceutical medical purposes. It cannot be noted that this is an ambiguous protection implemented only for some animals.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Ricerche

Regimi alimentari nel rispetto del benessere animale

Antonio Musio

Il benessere animale tra scelte egoistiche ed altruistiche

L'occasione di riflettere sulle implicazioni connesse ai regimi alimentari adottati dai consumatori è offerta dalla constatazione sempre più evidente del diffondersi, nell'attuale contesto sociale, di un diverso modo di considerare gli animali, non più *res* inanimate al servizio dell'uomo, ma esseri senzienti, meritevoli della più estesa protezione possibile anche nel momento del loro massimo sacrificio. L'affermarsi di siffatta nuova sensibilità si è fatta progressivamente spazio giungendo a condizionare non poco sia gli interpreti del diritto, come testimoniato dai più recenti orientamenti giurisprudenziali[1], sia i decisori politici i quali hanno preso atto dell'esigenza di riconoscere e garantire un più elevato livello di benessere degli animali, da tempo avvertita all'interno di diverse aree disciplinari[2] e, con particolare intensità, nell'ambito delle filiere delle produzioni alimentari. La crescente domanda di prodotti di origine animale ha generato, com'è noto, un intenso sfruttamento del bestiame al servizio dei bisogni umani, determinando un'evoluzione della zootecnia in senso produttivistico che ha favorito l'implementazione di sistemi di allevamento intensivi non privi di rilevanti ricadute per la salute umana[3]. La diffusione delle recenti epidemie, quali la mucca pazza, l'aviaria e la febbre suina, ha, però, determinato la necessità di ripensare profondamente i sistemi di sfruttamento degli animali per scopi alimentari. In tal senso è orientata, infatti, la politica europea volta a fissare condizioni di rispetto, salvaguardia e/o valorizzazione dell'ambiente quale contropartita delle iniziative di sostegno all'agricoltura e,

(1) Sulle più recenti linee evolutive della giurisprudenza in argomento v. in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021: F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*; M. Tallacchini, *Il sentire animale tra scienze, valori e policies europee*; M. Mele, *La tutela del benessere degli animali domestici: le evidenze scientifiche*; L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*; F.P. Traisci, *Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali*; A. Di Lauro, *Religione del cibo: quale normatività per il benessere animale?*; A. Palmieri, «De esu carnium» - *La macellazione rituale, tra protezione del benessere animale e tutela delle minoranze religiose*; R. Saija, Esercizio "conformato" dell'attività venatoria: un ossimoro?; F. P. Celentano, Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea; L. Costato, *Benessere animale, tra "misericordia" e giurisprudenza*. V. altresì N. Borghese, *Il benessere animale nello sport*, in *Riv. dir. sportivo*, 2020, 2, p. 349, secondo cui dall'ambito degli allevamenti la questione si è poi estesa ad altri settori del diritto interessati a regolamentare situazioni ed attività in cui gli animali sono coinvolti a vario titolo. Sul tema della macellazione rituale, cfr. R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2019, p. 64 ss.; F. Guella, *I margini di intervento statale in materia di macellazione rituale e l'attenzione della Corte di giustizia per i "contesti in evoluzione"*, in *Dir. pubbl. comp. eur. on line*, 2021, 1, p. 1375 ss. Quanto ai limiti alla macellazione rituale, giova rammentare che in esito alla sentenza della Corte Giust. 17 dicembre 2020, C-336/19, la Corte Costituzionale belga ha rigettato il ricorso presentato dalle associazioni a difesa dei diritti dei fedeli musulmani ed ebrei facendo così salva la legge, in vigore dal 2017 nelle Fiandre e dal 2019 nella Vallonia, che imponeva il preventivo stordimento degli animali destinati alla macellazione (*Cour Constitutionnelle*, 30.9.2021, n. 118, in www.stradalex.com). Secondo quanto dichiarato dalla Corte, infatti, la legge impugnata non costituirebbe una violazione della liberà di culto, né una limitazione dei diritti delle minoranze.

(2) Sulle ragioni etiche dell'esigenza di ripensare il rapporto tra uomo e altre specie animali giungendo ad una prospettiva in cui l'uomo si prenda cura degli altri esseri viventi del pianeta, e sulle linee evolutive emerse a far tempo dal Rapporto Brambell, pubblicato dal governo inglese nel 1965, v. M. Tallacchini, *Il sentire animale*, cit., ed indicazioni *ivi*. Sull'esistenza di un certo grado di razionalità di alcune specie animali cfr. le considerazioni di D. Hume, *Della ragione degli animali*, in AA.VV., *Diritti animali, obblighi umani*, a cura di T. Regan e P. Singer, Torino, 1987, p. 73.

(3) Sulla tutela del benessere animale in zootecnia si veda il contributo di L. Leone, in AA.VV., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, diretto da P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 536 s.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

quindi, anche agli allevatori. Il legislatore europeo ha, cioè, inteso garantire sistemi di premialità alle imprese agricole, subordinando l'erogazione di fondi all'adozione di misure in grado di favorire uno sviluppo maggiormente rispettoso dell'ambiente anche nelle attività di allevamento[4].

È evidente che le ragioni che hanno condotto a rivedere l'originario approccio puramente produttivistico, insensibile alla condizione animale, trovano il loro fondamento in motivazioni essenzialmente egoistiche, dettate, per lo più, dalla convinzione che i prodotti ottenuti da animali allevati in modo più rispettoso del loro benessere siano anche più salutari per il consumo umano. Accanto a tali ragioni, però, si collocano, in misura crescente, anche motivazioni alimentate dalla consapevole sensibilità di ampi strati della società, che hanno sviluppato sentimenti di maggior rispetto nei riguardi delle altre specie viventi del nostro pianeta[5]. Tali approcci si fondano sull'idea, scientificamente confermata dagli studi di fisiologia animale[6], che gli animali sono in grado di provare, non solo sofferenza fisica, ma altresì sentimenti più o meno elaborati. Ciò ha fatto emergere la convinzione dell'esistenza in capo ad essi di una sfera psichica e cognitiva in grado di configurare una pur peculiare soggettività[7] e di far considerare gli esseri viventi non umani, se non proprio titolari di diritti[8], in quanto sforniti di capacità giuridica[9], almeno destinatari di uno specifico dovere di protezione da parte dell'uomo[10] tale da ridurre al massimo o eliminare del tutto, ove possibile, le sofferenze degli animali utilizzati per scopi strumentali alle attività dell'uomo, quali la sperimenta-

([4]) Tra i criteri individuati per l'erogazione di sostegni in agricoltura compaiono anche le modalità di identificazione e registrazione degli animali da allevamento, nonché le misure di prevenzione e di lotta contro alcune malattie. Si rinvia sul tema da ultimo a S. Masini, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 140 ss. Occorre evidenziare come le Istituzioni europee hanno recentemente adottato la nuova politica agricola comune per il periodo 2023-2027 con l'introduzione dei Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 2.12.2021 nn. 2115 (relativo ai Piani strategici), 2116 (relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio) e 2117 (relativo all'organizzazione comune del mercato). Ancora una volta il benessere degli animali viene posto quale condizione per poter usufruire, da parte degli allevatori, delle agevolazioni messe a loro disposizione. E, infatti, il considerando 42 del Regolamento n. 2115/2021 afferma che "la condizionalità intende contribuire a sviluppare un'agricoltura sostenibile grazie a una migliore consapevolezza da parte dei beneficiari circa la necessità di conformarsi a tali norme di base. Essa intende inoltre rendere la PAC più rispondente alle aspettative della società attraverso un miglioramento della coerenza della PAC con gli obiettivi in materia di ambiente, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali". Secondo il considerando 66 del Regolamento n. 2116/2021, inoltre, la condizionalità è considerata "un elemento importante della PAC che garantisce che i pagamenti promuovano un livello elevato di sostenibilità e assicura condizioni di parità per gli agricoltori all'interno degli Stati membri e all'interno dell'Unione, in particolare per quanto riguarda gli elementi sociali, ambientali e climatici della PAC ma anche le questioni relative alla salute pubblica e al benessere degli animali".

([5]) V. *supra* nota 1.

([6]) Studi scientifici sulla percezione del dolore degli animali destinati al consumo umano e da laboratorio sono stati condotti dall'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA) la quale ha pubblicato diversi pareri dai quali emerge come tali animali possono provare sofferenze rilevabili e misurabili.

([7]) Sul tema della soggettività degli animali si rinvia ai contributi di F. Rescigno, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005, p. 181 s.; F.P. Traisci, *op. cit.*; D. Cerini, *Gli animali come "soggetti-oggetti": dell'inadeguatezza delle norme*, in *The Cardozo electronic law bulletin*, 2019, 2, p. 1 ss.; G. Spoto, *Il dibattito sulla soggettività giuridica degli animali e il sistema delle tutele*, in *Cult. e dir.*, 2018, 1-2, p. 61 ss.; 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; P. Zatti, *La compagnia dell'animale*, in P. Cendon, *Il diritto delle relazioni affettive*, vol. 3, Padova, 2005, p. 2021; D. Nazzaro, *L'animale "essere senziente" quale oggetto di tutela*, in *Il nuovo dir.*, 2004, II, p. 117; 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. e impr.*, 2020, 1, p. 527 ss.

([8]) Si domanda perché solo gli animali non dovrebbero avere il diritto ad avere diritti S. Castignone, *I diritti degli animali. Un problema aperto*, in AA.VV., *Emotività animale. Ricerche e discipline a confronto*, a cura di M. Andreozzi, S. Castignone e A. Massaro, Milano, 2014, p. 26.

([9]) Sulla questione del riconoscimento di una capacità giuridica degli animali cfr. 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 *Cult. e dir.*, 2018, 1-2, p. 35 ss.

([10]) Sul punto cfr. C.M. Mazzoni, *op. cit.*, p. 61. Con riferimento al rapporto tra diritto ed animali, D. Cerini, *Il diritto e gli animali: note giusprivatistiche*, Torino, 2012, p. 18 ss., individua, quali possibili alternative, il riconoscimento di veri e propri diritti soggettivi, l'attribuzione di un semplice interesse e, infine, l'esistenza di un generico dovere dell'uomo nei confronti degli animali

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

zione preclinica[11], l'allevamento finalizzato al consumo alimentare o alla produzione di pellicce, la mutilazione di parti del corpo praticata per migliorarne il rendimento (si pensi alla coda dei suini o al becco delle galline ovaiole), l'addestramento per consentire l'esibizione in spettacoli circensi, e così via[12].

La necessità di risparmiare agli animali inutili sofferenze, in considerazione della capacità degli stessi di nutrire sentimenti più o meno complessi, tuttavia, non può più essere considerata soltanto una tendenza di carattere sociale in quanto essa è assurta anche a fondamento di un certo orientamento giurisprudenziale maturato in merito alla contravvenzione di abbandono di animali prevista e punita dall'art. 727 c.p. In effetti, la Cassazione penale, con sentenza del 4 aprile 2019, n. 14734, ha avuto modo di precisare che, ai fini dell'integrazione della contravvenzione *de qua*, assumono rilievo, non soltanto quei comportamenti che offendono il comune sentimento di pietà e mitezza verso gli animali per la loro manifesta crudeltà, ma anche quelle condotte che incidono sulla sensibilità psicofisica dell'animale, procurandogli dolore e afflizione[13].

2.- Il rispetto del benessere animale da scelta etica a imperativo normativo

La prospettiva sin qui delineata si è progressivamente radicata fino a diventare un comune sentire che ha condotto a considerare il benessere animale un valore al quale ispirarsi, non solo nell'adozione di comportamenti eticamente accettabili, ma anche nella predisposizione di regole giuridicamente vincolanti[14]. La crescente sensibilità animalista[15] si è, così, tradotta in norme giuridiche la cui comune *ratio* riposa sull'esigenza di predisporre un sistema coordinato e coerente di protezione[16], al punto da giungere a delineare un vero e proprio diritto degli animali, inteso come quell'"insieme di norme orientate a disciplinare i rapporti tra questi ultimi e l'uomo, con particolare riguardo ai diritti dei primi e ai doveri del secondo nei riguardi degli esseri non umani"[17].

([11]) E. D'Amore, *Normativa che regola l'utilizzo degli animali a fini sperimentali o scientifici*, in AA.VV., *Per un codice degli animali,* a cura di A. Mannucci e M. Tallacchini, Milano, 2001, p. 225 ss. Più di recente, si vedano le considerazioni svolte da B. La Porta, *Criticità della tutela dei dati scientifici nel regolamento sui nuovi alimenti anche alla luce della disciplina in materia di benessere animale*, in *Dir. agroalim*., 2021, 2, p. 305 ss.

([12]) In tal senso, cfr. C.M. Mazzoni, *I diritti degli animali: gli animali sono cose o soggetti del diritto?* in AA.VV., *Per un codice degli animali*, cit., p. 116 ss. Per un'analisi dell'evoluzione del pensiero europeo che ha condotto al riconoscimento dei diritti degli animali si veda A. Massaro, *Dall'anima degli animali ai diritti animali*, in *Lo Sguardo*, 2015, p. 331 ss.

([13]) Cass., 4 aprile 2019, n. 14734, in www.ambientediritto.it. Tale posizione, invero, non è nuova, in quanto la stessa Cassazione, in precedenza, aveva già avuto modo di affermare che l'art. 727 c.p. "tutela gli animali in quanto autonomi essere viventi, dotati di sensibilità psico-fisica e capaci di reagire agli stimoli del dolore", al punto che il reato di maltrattamento può venire in rilievo anche in presenza di condotte che, pur non accompagnate dalla volontà di infierire sugli animali, incidono, senza giustificazione, sulla sensibilità degli stessi procurando dolore. Il riferimento è a Cass., 14 marzo 1990, in *Riv. pen*., 1990, p. 545, con nota di M. Santoloci, *Una positiva ed interessante evoluzione dell'interpretazione dell'art. 727 fornita dalla Corte di Cassazione*.

([14]) Per un orizzonte più vasto di quello meramente antropocentrico dovuto anche all'accentuazione dell'integrazione tra scienza, filosofia, etica e diritto, cfr. AA.VV., *La questione animale*, a cura di S. Castignoni e L. Lombardi Vallauri, in *Tratt. biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, Milano, 2012, *passim*. In tema di rapporti tra etica e diritto con riferimento al trattamento degli animali da parte dell'uomo si rinvia ai contributi di D. Nazzaro, *Aspetti etico-giuridici della tutela degli animali*, in *Nuova rass*., 2004, p. 800 ss.; S. Castignone, *La questione animale tra etica e diritto*, in AA.VV., *Teorie etiche contemporanee*, a cura di C.A. Viano, Torino, 1990, p. 225 ss.; M. Tallacchini, *Appunti di filosofia della legislazione animale*, in AA.VV., *Per un codice degli animali*, a cura di A. Mannucci e M. Tallacchini, Milano, 2001, 36 ss.

([15]) Per F. D'Agostino, *I diritti degli animali*, in *Riv. internaz. filos. dir*.,1994, p. 78, tale sensibilità sarebbe frutto di differenti approcci ideologici.

([16]) Per una disamina dell'evoluzione normativa in materia di benessere animale cfr. i contributi di F. Albisinni, *Esseri senzienti*, cit., p. 1 ss. e di V. Vadalà, *Prospettazione storico-evolutiva dei diritti degli animali,* in *Giust. civ.*, 2017, III, p. 549 ss. Per un approfondimento della disciplina posta a tutela degli animali nell'ordinamento italiano v. G.A. Parini, *La tutela degli animali e della relazione interspecifica uomo animale*, in *Riv. dir. civ*., 2021, 3, p. 1000 ss.

([17]) Così F. Fontanarosa, *I diritti degli animali in prospettiva comparata*, in *Dir. pubbl. comp. eur. on line*, 2021, 1, p. 169. Giunge a configurare l'opportunità di riconoscere a livello internazionale, anche per gli animali, il diritto alla vita, alla libertà e alla libertà dalla tortura,

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Nell'ambito del contesto normativo, a segnare un radicale cambio di prospettiva rispetto al passato è stato senz'altro l'art. 13 del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'UE che impone, tanto all'Unione quanto agli Stati membri, il dovere di tener conto *"delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti"*[18]. A tale previsione, che eleva il sentimento per gli animali da semplice elemento del patrimonio della coscienza sociale, a valore a copertura costituzionale dell'ordinamento europeo[19], non si è, invero, giunti all'improvviso, ma solo dopo una crescente attenzione dimostrata dal legislatore europeo verso la necessità di garantire il benessere degli animali[20]; esigenza questa che, dopo l'introduzione del Trattato di Lisbona, è stata con ancor maggiore convinzione perseguita grazie a una serie di ulteriori provvedimenti[21].

In punto di normativa nazionale[22], sebbene manchi una previsione di rango costituzionale che faccia esplicito riferimento al benessere animale[23], il legislatore ordinario è, a più riprese, intervenuto

A. Peters, *Toward International Animal Rights*, in AA.VV., *Studies in Global Animal Law*, a cura di A. Peters, Berlino, 2020, p. 116 ss. Una siffatta codificazione, infatti, secondo l'Autrice, non solo offrirebbe l'opportunità di mitigare la sofferenza degli animali, ma consentirebbe altresì di adempiere alla missione principale della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che è quella di prevenire la commissione di atti barbari che oltraggiano la coscienza dell'umanità. Ritiene che, per essere efficace, il diritto animale contemporaneo debba essere necessariamente globale o transnazionale Id., *Global Animal Law: What It Is and Why We Need It*, in *Transnational Environmental Law,* 2016, vol. 5, *issue* 1, p. 9 ss. Condivide tale idea anche D. Favre, *An International Treaty for Animal Welfare*, in *Animal Law Review*, 2012, vol. 18, *issue*, 2, p. 237 ss., il quale auspica l'adozione di un Trattato internazionale per la protezione degli animali in grado di ottenere il riconoscimento internazionale del benessere animale e di stabilire le linee guida e le politiche generali in materia di trattamento e di sfruttamento degli animali.

([18]) Sulle differenti posizioni assunte dalla dottrina in merito alla reale portata dell'art. 13 TFUE cfr. F.P. Traisci e F. Fontanarosa, *I diritti degli animali: da oggetti di consumo agroalimentare a soggetti giuridici con diritti propri*, in AA.VV., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Atti del XXV Colloquio dell'Associazione italiana di diritto comparato, Parma 23-25 maggio 2019, Roma, 2020, p. 862 s. Più in generale, sulla portata dell'art. 13 del Trattato di Lisbona, cfr. F. Barzanti, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, p. 49 ss.; E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 2, p. 220 ss.

([19]) In tal senso T. Gazzolo, *Diritto e divenire-animale*, in *Pol. dir.*, 2012, 4, p. 710. Per un'analisi della tutela costituzionale degli animali a livello comparato cfr. A. Valastro, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in *Quad. cost*., 2006, p. 67 ss.; R. Orrù, *Il vento dei "nuovi diritti" nel Grundgesetz tedesco ora soffia anche sugli animali?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1140 ss.; E. Buoso, *La tutela degli animali nel nuovo art. 20a del Grundgesetz*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 371 ss. Circa il valore giuridico della novità "costituzionale" cfr. M. Lottini, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione Europea*, in *Cult. e dir.*, 2018, 1-2, p. 11 ss.

([20]) La Direttiva del Consiglio 20 luglio 1998, n. 98/58/CE rappresenta, in particolare, una normativa di carattere generale sulla protezione degli animali allevati e considera la loro condizione all'interno degli allevamenti. Essa prevede, nello specifico, che la libertà di movimento degli animali non deve essere limitata in modo tale da causare loro inutili sofferenze o lesioni, precisando altresì che, qualora l'animale sia legato, incatenato o trattenuto, debba poter disporre di uno spazio adeguato alle sue esigenze fisiologiche ed etologiche. A tale provvedimento fanno da corollario altre quattro direttive di settore che si occupano di garantire il benessere di talune specie animali, quali le galline ovaiole, alle quali deve essere garantito di potersi appollaiare e di razzolare (art. 6 Direttiva del Consiglio 19 luglio 1999, n. 1999/74/CE), i polli da carne, per i quali è prevista una densità massima di allevamento (art. 3, comma 2, Direttiva del Consiglio 28 giugno 2007, n. 2007/43/CE), i vitelli, i quali, se di età superiore alle otto settimane, non possono essere rinchiusi in recinti individuali (art. 3 Direttiva del Consiglio 18 dicembre 2008, n. 2008/119/CE) e i suini per i quali è prevista una regolamentazione sulla dimensione minima dei box per le scrofe e degli stalli da parto (art. 3 Direttiva del Consiglio 18 dicembre 2008, n. 2008/120/CE). Merita una menzione anche Il Regolamento 22 dicembre 2004, n. 1 che si preoccupa di garantire gli animali durante il loro trasporto, fissando le condizioni affinché, anche in questo caso, non siano esposti a lesioni o a sofferenze inutili, prevedendo, peraltro, che la durata del viaggio sia ridotta al minimo e che durante lo stesso siano assicurati i loro bisogni.

([21]) Si pensi al Regolamento 24 settembre 2009, n. 1099, che disciplina l'abbattimento, consentendo di ridurre al minimo le sofferenze degli animali. Nello stesso senso sono, poi, il Regolamento 30 novembre 2009, n. 1223, che vieta la sperimentazione sugli animali nella filiera dei prodotti cosmetici (art. 18, comma 1, lett. b) e d), la Direttiva 22 settembre 2010, n. 63, che ne regolamenta l'utilizzo per fini scientifici (considerando n. 13), nonché il Regolamento 15 marzo 2017, n. 625, 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 (art. 1, comma 2).

([22]) V. Pocar, *Gli animali come soggetti di diritti e la legislazione italiana*, in *Materiali storia cultura giur.*, 1993, 2, p. 397.

([23]) C.M. Mazzoni, *La questione dei diritti degli animali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, p. 514. In argomento cfr. anche G. Gemma, *Costituzione e diritti degli animali*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 615.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

innalzandone progressivamente il livello di protezione[24]. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, il fenomeno è stato affrontato in maniera organica, come testimoniano la legge quadro 14 agosto 1991, n. 281, sugli animali d'affezione e sulla prevenzione del randagismo che ha abolito la soppressione di cani randagi (art. 2, comma 2) e ammesso quella dei gatti solo se gravemente malati o incurabili (art. 2, comma 9), segnando un importante passo in avanti nella direzione del rispetto delle sensibilità animaliste[25], e l'art. 2 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 116, che ha riconosciuto come l'impiego di un animale a fini sperimentali o ad altri fini scientifici "può causare dolore, sofferenza, angoscia o danni temporali o durevoli", tanto da aver reso obbligatoria l'anestesia in tutte le sperimentazioni che possono provocare dolore sempre che non sussistano valide giustificazioni scientifiche per escluderla[26]. Decisivo per l'innalzamento del livello di protezione nei riguardi degli esseri viventi non umani è stato, però, il contributo della legislazione penale[27] che ha esteso il novero delle condotte criminose, non più limitate alle sole sevizie fisiche sull'animale, ricomprendendovi altresì le sofferenze psicologiche conseguenti alla violazione delle caratteristiche naturali delle singole specie[28] e ha introdotto una serie di delitti che prevedono condanne per chi uccida animali, compia atti di crudeltà contro di essi o comunque li maltratti[29].

([24]) Ciò a cominciare dalla legge 27 dicembre 1977, n. 968 che ha considerato la fauna selvatica non più *res nullius*, bensì patrimonio indisponibile dello Stato con la conseguenza di impedirne la libera appropriazione da parte di chiunque. Di poco successivo è l'art. 1 della legge 2 agosto 1978, n. 439 (successivamente abrogata dall'art. 16 D.Lgs. 1° settembre 1998, n. 333), emanata in attuazione della Direttiva CEE n. 74/577 relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione, con cui si è stabilito che la macellazione di bovini, bufalini, equini (cavalli, asini, muli e bardotti), suini, ovini e caprini sia obbligatoriamente preceduta da un preventivo stordimento in grado di provocare "uno stato di incoscienza che persista fino alla macellazione, evitando comunque ogni sofferenza inutile agli animali". Attualmente l'art. 5, comma 1, d.lgs. 1° settembre 1998, n. 333, emanato in attuazione della Direttiva CE n. 93/119, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento, stabilisce che i solipedi, i ruminanti, i suini, i conigli e i volatili da cortile, trasportati nei macelli ai fini della macellazione, devono essere trasferiti e, se necessario, stabulati secondo norme ben precise e che inoltre essi devono essere immobilizzati, storditi prima della macellazione o abbattuti istantaneamente e dissanguati seguendo le indicazioni prescritte.

([25]) L'art. 1 della legge n. 281/1991 stabilisce che "*lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente*".

([26]) Altro passo in avanti è stato compiuto con la legge 11 febbraio 1992, n. 157, che ha introdotto norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, sostituendo la precedente legge n. 968/1977. A seguito di tale intervento normativo è venuta meno la sussistenza nel nostro ordinamento di un diritto soggettivo perfetto all'esercizio dell'attività venatoria, degradando la pretesa a interesse legittimo il cui contenuto va ora individuato nel non vedersi negato il rilascio della licenza di caccia nel caso di possesso di tutti i requisiti richiesti dalla legge. Peraltro, a partire dall'introduzione di tale legge, il rilascio della suddetta licenza è consentito al fine di abbattere esclusivamente talune specie la cui cattura può avvenire solo nei periodi, negli orari e con i mezzi stabiliti dalla legge.

([27]) Per un accurato raffronto tra le previsioni penali e la normativa del settore agroalimentare condotto in vista di garantire l'effettiva salvaguardia degli animali si veda F. Aversano, *Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitive e disciplina agroalimentare*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2021, p. 19 ss.

([28]) In particolare, la legge 22 novembre 1993, n. 473, ha introdotto nuove norme contro il maltrattamento degli animali, aggiornando l'art. 727 c.p. in tema di abbandono. Secondo l'attuale dettato della previsione "chiunque abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 1.000 a 10.000 euro. Alla stessa pena soggiace chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze". In argomento, cfr. G. Fiandaca, *Prospettive possibili di maggiore tutela penale degli animali*, in AA.VV., *Per un codice degli animali*, cit., p. 79 ss.

([29]) La legge 20 luglio 2004, n. 189 ha introdotto diversi reati che vanno da quello di uccisione di animali (art. 544 *bis* c.p.) che punisce chiunque, per crudeltà o senza necessità, ne cagioni la morte, a quello di maltrattamento degli stessi (art. 544 *ter* c.p.) che si configura allorquando qualcuno, per crudeltà o senza necessità, cagioni una lesione ad un animale ovvero lo sottoponga a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche oppure somministri agli animali sostanze stupefacenti o vietate ovvero li sottoponga a trattamenti in grado di procurare un danno alla salute degli stessi, da quello di spettacoli o manifestazioni vietati (art. 544 *quater* c.p.) che punisce coloro i quali impiegano gli animali in combattimenti clandestini o in competizioni non autorizzate a quello di divieto di combattimenti tra animali (art. 544 *quinquies* c.p.) che sanziona chi promuova, organizzi o diriga combattimenti o competizioni non autorizzate tra animali che possono metterne in pericolo l'integrità fisica. L'oggetto giuridico tutelato da tali previsioni non è direttamente l'animale ma il sentimento di pietà umana che esso suscita sulla scorta dell'acquisita consapevolezza che gli animali sono esseri senzienti, in grado cioè di provare dolore e sofferenza fisica e anche psicologica. La legge 4 novembre 2010, n. 201, con cui si è ratificata e dato esecuzione in Italia alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia firmata a Strasburgo

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021
96

3.- Scelta del regime alimentare e possibili conflitti di interesse

Il nuovo modo di concepire il rapporto con gli animali ha finito per influenzare, non solo il legislatore, che - come visto - ha modificato l'ordinamento introducendo sempre più previsioni a tutela del loro benessere, e la giurisprudenza, la quale ha sviluppato nel corso del tempo una crescente sensibilità animalista, ma anche le scelte alimentari di una parte significativa dei consumatori. Sebbene le ragioni poste alla base dell'adozione di regimi alimentari restrittivi, in cui è limitato o escluso il consumo di carne, possano dipendere da valutazioni di tipo diverso (come, ad esempio, quella di considerarlo potenzialmente nocivo per la salute umana), tuttavia, in molti casi, la scelta trova il suo fondamento direttamente nel sentimento di pietà per gli animali o comunque di profondo rispetto nei confronti degli stessi.

All'interno di tale categoria di consumatori esiste, poi, un florilegio variegato e composito di modelli comportamentali che vanno da coloro che, pur consumando prodotti di origine animale, scelgono in funzione delle modalità di allevamento, evitando l'acquisto di alimenti ottenuti con metodi crudeli ed irrispettosi delle caratteristiche etologiche, a chi rifiuta il consumo solo di alcuni tipi di carne; e, passando alle posizioni più estreme, da coloro i quali escludono dalla propria dieta sia carne che pesce, a chi giunge a privarsi di qualsivoglia alimento di derivazione animale, come latte, formaggi, uova, miele, ecc.

Da quanto illustrato emerge con chiarezza come la volontà di seguire particolari regimi alimentari rappresenti nient'altro che un'espressione della libertà di coscienza dell'individuo la quale, a sua volta, può trovare ragione nel radicamento di convinzioni di tipo religioso[30], ma anche di stampo etico-filosofico[31]. Ulteriore corollario di siffatta con-

il 13.11.1987, ha, poi, disciplinato e sanzionato il fenomeno del traffico e dell'introduzione illecita di animali da compagnia. Ai sensi dell'art. 4 della suddetta legge è sanzionato chi, "al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, reiteratamente o tramite attività organizzate, introduce nel territorio nazionale animali da compagnia di cui all'allegato I, parte A, del Regolamento CE 26 maggio 2003, n. 998/2003, privi di sistemi per l'identificazione individuale e delle necessarie certificazioni sanitarie e non muniti, ove richiesto, di passaporto individuale" ovvero chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, trasporti, ceda o riceva a qualunque titolo gli elencati animali da compagnia. Mentre il successivo art. 5 sanziona, salvo che il fatto costituisca reato, chiunque introduca nel territorio nazionale animali da compagnia privi di sistemi per l'identificazione individuale ovvero in violazione dei requisiti previsti dalla legislazione vigente o comunque li trasporti o li ceda, a qualunque titolo. Sempre nel 2010 si è anche provveduto a modificare il codice della strada, introducendo il comma 9 *bis* all'art. 189 con il quale è stata prevista la cd. omissione di soccorso ai danni di animali di affezione, da reddito o protetti. Ai sensi della richiamata disposizione (introdotta dall'art. 31, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120), infatti, "l'utente della strada, in caso di incidente comunque ricollegabile al suo comportamento, da cui derivi danno a uno o più animali d'affezione, da reddito o protetti, ha l'obbligo di fermarsi e di porre in atto ogni misura idonea ad assicurare un tempestivo intervento di soccorso agli animali che abbiano subito il danno".

([30]) Si pensi ai musulmani che non mangiano carne di maiale o ai buddisti i quali non si cibano di alcun tipo di carne.

([31]) Il riferimento può essere ai vegani che bandiscono dalla loro dieta, non solo qualsiasi tipo di carne e di pesce, ma anche tutti gli alimenti di origine animale come latte, formaggi, uova, ecc. Sul punto si vedano le considerazioni L. Chieffi, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2015, 5, p. 5 s. In merito, invero, occorre distinguere tra veganesimo etico e veganesimo salutista, in quanto il primo non si fonda solo su principi esclusivamente nutrizionistici. I seguaci del veganesimo etico, infatti, escludono dal consumo, non solo prodotti alimentari, come quelli derivati dalla macellazione, dalla caccia o dalla pesca, ma anche quelli provenienti dallo sfruttamento degli animali come la lana, la seta, la cera, il miele, nonché medicine e cosmetici che contengano componenti animali o siano il frutto di sperimentazione sugli animali. Ad ogni modo, sebbene la maggior parte delle carte fondamentali riconosca solo la libertà di religione, tra i due tipi di convinzioni (religioso, da un lato, ed etico-filosofico, dall'altro) non sembra potersi ragionevolmente porre alcuna sostanziale differenza tale da giustificare un diverso trattamento giuridico. A conferma di tale assunto è, del resto, anche il recente precedente di un giudice inglese (Trib. Norwich, 21 gennaio 2020, caso *Casamitjana Costa c/ The League Against Cruel Sports*, in www.gov.uk) secondo cui il veganesimo etico, pur non essendo un credo religioso ma un movimento animalista basato sulla critica alla comune concezione per cui la specie umana ha il pieno diritto di disporre delle altre specie animali per appagare le proprie esigenze alimentari e non può essere equiparato a una confessione religiosa solo al verificarsi di determinate condizioni, vale a dire allorquando i seguaci lo pratichino sinceramente, tale credo rappresenti una convinzione profondamente radicata nei soggetti e non semplicemente un'opinione o un punto di vista basato sullo stato attuale delle informazioni disponibili, coinvolga un aspetto sostanziale della vita e del comportamento umani, raggiunga un certo livello di cogenza, serietà, coesione e importanza, sia degno di rispetto in una società democratica, sia compatibile con la dignità umana e, infine, non

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

siderazione è che ogni tipo di scelta alimentare, più o meno radicale che sia, coinvolge l'esercizio di una situazione giuridica di natura esistenziale. Si pone, di conseguenza, il problema per l'interprete di operare un equo bilanciamento tra la pretesa di coloro i quali vorrebbero esercitare tale libertà e le situazioni potenzialmente in contrasto con essa. Non rari sono stati i casi in cui si è posto un conflitto di interessi tra chi pretendeva di esercitare un diritto di effettuare specifiche scelte alimentari per se stessi o per i propri figli e quanti, invece, opponevano l'opportunità di praticare scelte di tipo differente per meglio tutelare la salute dei soggetti interessati o eccepivano l'impraticabilità di tali scelte per motivi legati a questioni di tipo organizzativo e di buon andamento della P.A. In proposito, possono venire in rilievo almeno tre differenti contesti all'interno dei quali il problema è stato affrontato e risolto nelle aule giudiziarie, sia dal Giudice ordinario che da quello amministrativo. Un primo ambito di intervento è stato quello delle scelte alimentari nel contesto familiare ove è possibile riscontrare non solo conflitti tra genitori, ma anche tra questi ultimi e i figli. Un secondo livello di questioni si è, poi, posto nell'ambito delle comunità intermedie (scuole, ospedali, penitenziari, ecc.) con riferimento al dovere delle Istituzioni di garantire il pluralismo dell'offerta nutrizionale a tutti i soggetti che si vengono a trovare nella condizione di dover frequentare tali istituti. Infine, un terzo contesto è stato quello dell'ambiente lavorativo dove si è prospettato il problema di non discriminare i lavoratori per motivi religiosi e/o ideologici e, naturalmente, anche per quelli legati alle loro scelte alimentari.

A tali questioni si aggiunge, poi, quella relativa alla necessità di garantire la corretta informazione dei consumatori di prodotti alimentari sulle metodologie di allevamento degli animali. Rispetto a tale ultimo profilo non si pone più una questione di rispetto della scelta alimentare, intesa come pretesa a consumare cibi alternativi a quelli di derivazione animale, ma il problema di garantire al pubblico dei consumatori un'adeguata e veritiera rappresentazione delle reali condizioni in cui gli animali vengono trattati negli allevamenti e di promuovere, così, un modello di consumo etico, critico e consapevole. Da questo punto di vista il benessere animale non viene più inteso come valore fine a se stesso, ma quale presupposto necessario per garantire la migliore qualità degli alimenti in vista della salvaguardia della salute dei consumatori e dell'ambiente[32].

4.- Scelte alimentari nell'ambito del contesto familiare

Quanto alla problematica delle scelte alimentari nel contesto familiare, viene innanzitutto in rilievo la questione della praticabilità di diete vegane o vegetariane rispetto alle quali si è discusso in merito alla configurabilità o meno di una pretesa dei genitori di imporre scelte alimentari di questo tipo ai figli minori[33]. Sebbene, infatti, non sia in discussione il diritto di ciascun genitore di educa-

sia in conflitto con i diritti fondamentali degli altri individui. Per un primo approfondimento sulla sentenza cfr. F. Colombo, *Oltre il pluralismo religioso. Il veganesimo come convincimento di coscienza*, in *Stato, Chiese e pluralismo religioso*, 2020, 18, p. 27 ss.
La Commissione europea dei diritti dell'uomo, invero, già in precedenza, aveva avuto modo di equiparare il trattamento giuridico del veganesimo a quello di un qualsiasi altro credo religioso, individuandone il fondamento giuridico nell'art 9, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che garantisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione e di manifestare le proprie convinzioni individualmente o collettivamente, in ambito pubblico o in privato, senza che tali manifestazioni possano essere oggetto di restrizioni diverse da quelle eventualmente stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute, della morale pubblica, dei diritti e delle libertà altrui. In tal senso cfr. Commissione europea dei diritti dell'uomo, 10 febbraio 1993, caso C.W. c/ Regno Unito in http://echr.ketse.com secondo cui "*the Vegan convictions with regard to animal products fall within the scope of Article 9 para. 1 (Art. 9-1) of the Convention*".
([32]) In tal senso cfr. L. D'Aronco, *Il benessere degli animali negli allevamenti e la normativa europea. Il caso delle galline ovaiole*, Milano, 2018, 27 s.
([33]) A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 4 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

re i figli secondo i propri convincimenti, deve ritenersi comunque che esso sia destinato a cedere di fronte ad altri diritti prevalenti, primo tra tutti quello alla salute dei minori i quali potrebbero subire conseguenze negative a causa di errate scelte del regime alimentare da parte dei genitori. Invero, non pochi sono stati i contrasti interpretativi con riferimento alla scelta di sottoporre i figli minorenni a regimi alimentari particolarmente restrittivi, come, ad esempio, quello vegano. Può, infatti, rilevarsi come con decreto del 9 giugno 2017, il Tribunale per i minorenni di Cagliari abbia escluso in via astratta e generale la violazione dei doveri inerenti alla responsabilità genitoriale da parte di chi decida di far seguire ai propri figli una dieta vegana, la quale - secondo la motivazione del giudice sardo - non rappresenta di per sé una "scelta biasimevole" e "se correttamente seguita secondo le indicazioni degli specialisti, non costituisce alcun pregiudizio per la crescita di un minore"[34]. In un'altra fattispecie, invece, decisa questa volta dal Tribunale per i Minorenni di Milano col decreto 16 luglio 2016, si è stabilito di disporre l'affido del minore ai Servizi sociali del Comune ed il collocamento dello stesso presso la casa dei nonni materni, atteso che il bambino, a causa di un'alimentazione ispirata ai precetti vegani, si presentava fortemente denutrito[35]. Secondo i giudici milanesi, infatti, sebbene un particolare regime alimentare possa essere idoneo per la salute di un adulto, potrebbe non esserlo per un bambino, rivelandosi inadeguato per il suo sviluppo. Pertanto - ha concluso il Collegio milanese -, all'esito di un bilanciamento degli interessi in gioco, la scelta non può che essere quella di preservare la salute dei minori da decisioni sconsiderate dei genitori.

Altro tema strettamente collegato alle scelte alimentari dei figli riguarda, poi, il conflitto che si viene a creare tra genitori nei casi di separazione e divorzio. Sempre più spesso, infatti, sorgono controversie circa la dieta da far seguire alla prole minorenne. Dalla consultazione dei repertori è emersa una serie di decisioni giudiziarie, a proposito di controversie tra coppie in cui uno dei genitori pretendeva, col dissenso dell'altro, di imporre ai figli minori diete restrittive. In un primo precedente, il Tribunale di Bergamo, con la decisione del 17 aprile 2015, ha affrontato una vicenda in cui la madre imponeva al figlio di sei anni una dieta vegana mentre il padre pretendeva di compensare l'assenza di proteine animali con la somministrazione di carne e uova nei giorni in cui il minore era a lui affidato, sottoponendo di fatto, in quel periodo, il figlio ad una dieta iperproteica[36]. Nella specie, il giudice bergamasco, nel tentativo di bilanciare le contrapposte pretese genitoriali, ha, quindi, stabilito, per la madre, l'obbligo di integrare la dieta vegana con un pasto a base di carne, almeno una volta alla settimana, mentre, per il padre, quello di far mangiare carne al figlio non più di due volte durante il fine settimana.

Altro caso è stato quello in cui il Tribunale di Monza, il 5 luglio 2016, ha dovuto decidere sul ricorso di una madre la quale chiedeva, a modifica del decreto del Tribunale per i minorenni di Milano, che il figlio di otto anni, affidato al Comune di Monza, potesse seguire anche a scuola la dieta vegana[37]. Nella vicenda *de qua* il Collegio monzese ha deciso sulla scorta dell'elaborato peritale redatto dal C.T.U., il quale aveva ammesso la possibilità di far seguire al piccolo una dieta vegana anche a scuola solo se la stessa fosse stata ben controllata e integrata con specifici apporti alimentari. Il Tribunale ha, quindi, accolto il ricorso, a condizione, tuttavia, che le parti sottoponessero il minore a controlli semestrali sulla crescita da effettuarsi in ambiente ospedaliero e, successivamente al primo, almeno annuali.

([34]) Trib. min. Cagliari (decr.), 9 giugno 2017, in *Foro it.*, 2017, 1, c. 3203.
([35]) Trib. min. Milano (decr.), 16 luglio 2016, *inedito*.
([36]) Trib. Bergamo, 17 aprile 2015, in C. Pagallo, *I diritti dei vegani: un approccio giuridico*, in *L'Ircocervo*, 2015, p. 60.
([37]) Trib. Monza, 5 luglio 2016, in www.altalex.com.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

A distanza di pochi mesi la medesima fattispecie è stata, però, risolta in modo antitetico dal Tribunale di Roma il quale, con decisione del 19 ottobre 2016, ha disposto che la figlia di due genitori in conflitto tra loro seguisse, nella mensa scolastica, una dieta priva di restrizioni e non già quella vegana unilateralmente imposta dalla madre[38]. Il Collegio romano, in particolare, dopo aver constatato l'assenza di ragioni connesse alla salute, quali allergie o intolleranze alimentari, che avessero imposto limitazioni alla dieta della minore, ha ritenuto, anche a prescindere dallo scarso accrescimento ponderale e in altezza della stessa, che fosse preferibile rifarsi a parametri di normalità statistica e, quindi, a un regime alimentare privo di restrizioni[39].

5.- Scelte alimentari nell'ambito delle comunità intermedie

Altro profilo da considerare è, come detto, quello della necessità di garantire le scelte alimentari anche nelle comunità intermedie all'interno delle quali ciascun individuo deve poter svolgere liberamente la propria personalità. Il riferimento è, in particolare, a tutte quelle istituzioni pubbliche (quali ospedali, scuole, penitenziari, ecc.) che il soggetto si trova a dover frequentare, per periodi più o meno lunghi di tempo, nel corso della sua esistenza.
In particolare, con riferimento agli istituti penitenziari si è posto il problema di garantire il diritto dei detenuti di seguire una dieta rispettosa dei precetti religiosi professati e ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'art. 11 del Regolamento penitenziario (D.P.R. n. 230/2000) prescrive in modo inequivocabile come «*nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose*». In proposito, significativo è stato il caso - deciso dalla pronuncia della Corte di Cassazione del 25 settembre 2013, n. 41474 - di un detenuto, sottoposto al regime detentivo di cui all'art. 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario, che aveva denunciato al Magistrato della sorveglianza il comportamento dell'amministrazione penitenziaria per non avergli garantito la somministrazione di un vitto vegetariano[40]. Nella specie, il ricorrente si doleva del fatto che, nonostante la sua richiesta si giustificasse per motivi religiosi e che, in quanto pratica rituale, la stessa dovesse essere intesa come corollario della libertà di culto, la direzione del penitenziario si era determinata a respingere l'istanza, limitandosi a comunicare una propria precedente ordinanza, deliberata su reclamo di altro detenuto in tema di somministrazione del vitto in istituto. La Suprema Corte ha, così, riconosciuto la violazione del diritto del detenuto, evidenziando come tale tipo di riscontro reso dall'istituto di pena, in quanto sfornito di una motivazione specifica, configurasse una mancata risposta e disponendo, pertanto, l'annullamento senza rinvio del provvedimento impugnato.
Il caso affrontato dalla Cassazione penale, tuttavia, non può essere considerato il primo in assoluto dal momento che già in precedenza la questione era giunta all'attenzione dalla giurispruden-

([38]) Trib. Roma, 19 ottobre 2016, in *Fam. e dir.*, 2017, 6, p. 574 ss., con nota di E. Andreola, *Dieta vegana per il figlio tra interessi del minore e responsabilità genitoriale*.
([39]) In particolare, il Tribunale motiva la sua decisione, precisando che "*a prescindere dalle specifiche convinzioni di ognuno, qualora debbano essere compiute scelte che superino il disaccordo tra i genitori, occorre riferirsi alle condotte normalmente tenute dai genitori nella generalità dei casi per la cura e l'educazione dei figli. Il regime alimentare normalmente seguito nelle scuole è quello che prevede l'introduzione nella dieta di qualunque alimento senza restrizioni*". Secondo il ragionamento del Tribunale romano, un'alimentazione priva di restrizioni dovrebbe presumersi preferibile e ciò per il fatto che le istituzioni scolastiche, proponendo diete che prevedono il consumo di tutti gli alimenti, implicitamente considerano che tale scelta possa meglio garantire la corretta crescita dei loro alunni. Conclude, infatti, il giudicante, nel caso de quo, che "*la presenza di un regime alimentare sottoposto allo stretto controllo pubblico delle mense presenti nelle istituzioni scolastiche, scongiura i rischi prospettati dalla resistente che la minore possa essere pregiudicata nella corretta crescita inserendo nella dieta carne, pesce o cibi confezionati, poiché aderendo a tale prospettazione dovrebbe ritenersi che nelle mense scolastiche venga compromessa la salute di tutti i bambini che seguono un "normale" regime alimentare*".
([40]) Cass., 25 settembre 2013, n. 41474, in *Dir. & Giust.*, 8 ottobre 2013.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

za europea. La Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, con la pronuncia del 7 dicembre 2010, n. 18429, aveva condannato lo Stato polacco per non aver assecondato la richiesta avanzata da parte di un detenuto buddista di seguire una dieta vegetariana in considerazione del suo credo religioso[41]. La Corte, segnatamente, aveva sottolineato che il ricorrente avesse solo chiesto di escludere dalla propria dieta gli alimenti a base di carne e che, a differenza di altri regimi alimentari, la dieta vegetariana non richiedesse l'impiego di prodotti speciali, né comportasse che i cibi fossero cucinati, preparati e serviti secondo modalità predefinite. Sulla base di siffatte premesse e precisato che le regole alimentari, rappresentando un'espressione del diritto di manifestare liberamente il proprio credo religioso attraverso le pratiche e l'osservanza dei riti, rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 9 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che, nel valutare il regime alimentare dei detenuti, l'autorità penitenziaria deve cercare un bilanciamento adeguato e ragionevole fra le esigenze dell'istituzione carceraria e la libertà religiosa dei soggetti privati della libertà personale. Anche per i Giudici di Strasburgo, quindi, il rifiuto, da parte dell'amministrazione penitenziaria, di offrire al detenuto una dieta rispettosa delle esigenze alimentari tipiche del suo credo religioso costituisce una limitazione irragionevole del diritto di manifestare liberamente la propria fede.

Con riferimento agli istituti scolastici è stata, invece, la giurisprudenza amministrativa ad affrontare la questione relativa alla pretesa dei genitori di far seguire ai propri figli specifiche diete nell'ambito del servizio delle mense scolastiche. In un primo caso, la Sezione di Bolzano del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per il Trentino Alto-Adige del 24 luglio 2015, n. 245, è intervenuta in quanto era stata disattesa la richiesta dei genitori di far seguire al figlio la dieta vegana[42]. Nella specie, il TGAR ha giudicato illegittimo, poiché sproporzionato ed abnorme, il provvedimento con cui il Comune, "dopo aver messo a disposizione degli utenti dell'asilo nido un modulo prestampato per la scelta della dieta, comprendente anche quella vegana", aveva, poi, invitato i genitori, che avevano optato in tal senso, "a consegnare un'attestazione del pediatra di libera scelta da cui risultasse lo stato clinico del bambino e l'assenza di carenze nutrizionali, disponendo che in mancanza di detta attestazione il bambino non avrebbe più potuto frequentare la struttura".

Successivamente, la stessa Sezione del TRGA per il Trentino Alto-Adige, con decisione del 22 marzo 2017, n. 107, si è trovata ad affrontare nuovamente il ricorso presentato da una madre che chiedeva al Comune l'iscrizione del figlio alla scuola dell'infanzia. Il modulo di iscrizione predisposto dall'Amministrazione comunale prevedeva la possibilità di scegliere alcune diete speciali, talune per motivi sanitari (diabete, favismo, celiachia e allergie/intolleranze) ed altre per ragioni connesse agli orientamenti ideologici familiari (menù senza carne, menù senza carne di manzo, menù senza carne di maiale e menù senza carne e senza pesce). La ricorrente aggiungeva al modello prestampato, di suo pugno, la scelta di un menù di tipo vegano ma il Comune rigettava la richiesta, essendo stata indicata una dieta speciale non prevista nell'elenco. L'impugnata determinazione dirigenziale è stata, però, giudicata illegittima in quanto si limitava ad elencare una serie di menù che sarebbero stati tassativamente previsti per le mense scolastiche comunali, omettendo di indicare sia la fonte normativa o regolamentare di tale elenco sia le ragioni giuridiche poste a fondamento del rigetto della domanda della ricorrente[43].

In una ulteriore vicenda, sempre la Sezione di

([41]) Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 dicembre 2010, n. 18429, caso *Jakobski c/ Polonia*, in *Cass. pen.*, 2011, 5, p. 1974 ss.
([42]) TRGA Trentino Alto-Adige, Sez. Bolzano, 24 luglio 2015, n. 245, in *Foro it.*, 2015, 11, 3, c. 623, con nota di A. Palmieri.
([43]) TRGA Trentino Alto-Adige, Sez. Bolzano, 22 marzo 2017, n. 107, in www.altalex.com.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it
Anno VIII, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2014

Bolzano del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per il Trentino Alto-Adige, con sentenza del 31 gennaio 2018, n. 35, pur respingendo la richiesta dei genitori di somministrare pasti privi di qualsiasi alimento di origine animale alla figlia, non si è discostata dal precedente orientamento favorevole all'accoglimento di ricorsi proposti contro le determinazioni di rifiuto di erogazione di menù vegani[44]. La difforme soluzione di rigetto del ricorso è stata giustificata unicamente in considerazione del mutato quadro normativo. A differenza dei casi decisi nel 2015 e nel 2017, infatti, nella definizione della vicenda del 2018, determinante è risultata l'emanazione di un nuovo Regolamento adottato dal Comune che prevedeva la facoltà di scelta tra ben quattro diete di tipo vegetariano alternative a quella ordinaria e ritenute maggiormente rispondenti alle esigenze più diffuse. Tale offerta nutrizionale è stata giudicata dal Collegio appropriata e sufficientemente variegata, giustificando così la soluzione di preservare la determinazione della P.A. dalle censure mosse dai ricorrenti.

6.- Scelte alimentari e divieto di discriminazione dei lavoratori

Un ultimo ambito nel quale è sorta la necessità di garantire la tutela delle scelte alimentari adottate nel rispetto del benessere animale è stato quello del divieto di discriminazione dei lavoratori. Particolarmente significativa, al riguardo, è la sentenza del Tribunale del lavoro di Norwich, del 21 gennaio 2020, la quale ha accolto il ricorso di un dipendente di un'organizzazione benefica a difesa degli animali e contro sport come la caccia alla volpe e ad altri animali il quale si doleva di aver subito una discriminazione basata sulla sua adesione al veganismo[45]. Il lavoratore, in particolare, era stato licenziato per aver gettato discredito sul datore di lavoro, accusato di fronte agli altri colleghi dal ricorrente, di aver fatto investimenti in un fondo pensioni al cui interno vi erano azioni di società coinvolte in test sugli animali. Nel caso in questione è interessante notare come, a fondamento della pronuncia, i giudici inglesi abbiano posto il principio in virtù del quale il veganesimo etico soddisfa i requisiti per essere un credo filosofico ed è, pertanto, equiparabile a una religione, tanto da poter essere tutelato dalla legge inglese del 2010 sull'eguaglianza dei diritti senza differenza di sesso, religione o ogni altra caratteristica sociale (*Equality Act*)[46].
La pronuncia, peraltro, precede solo di qualche mese la sentenza del Tribunale del lavoro di Bologna, del 9 aprile 2020, che ha riconosciuto l'esistenza di un diritto di seguire un regime alimentare vegano nella mensa pubblica da parte di una maestra di scuola elementare. In particolare, la ricorrente richiedeva di fruire di un servizio di mensa strutturato in modo da poter soddisfare le sue esigenze alimentari[47]. A rilevare in siffatta fattispecie è che, sebbene l'istituto scolastico avesse, dopo la presentazione del ricorso, accolto la richiesta della docente, il giudicante abbia deciso di condannare comunque il datore di lavoro al pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno per il ritardato riconoscimento del diritto. In particolare, nel provvedimento giudiziario in questione si avverte la necessità di precisare che la scelta di seguire un regime alimentare vegano da parte della lavoratrice fosse determinato "*da convinzioni di natura filosofica e/o religiosa che appaiono meritevoli di tutela nell'ambito di ampio riconoscimento del diritto alla libertà di pensiero*

(44) TRGA Trentino Alto-Adige, Sez. Bolzano, 31 gennaio 2018, n. 35, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2018, p. 4 ss., con nota di A. Musio, *Pluralismo dell'offerta nutrizionale tra libertà di coscienza, tutela della salute del minore ed esigenze organizzative della P.A.*
(45) Trib. Norwich, 21 gennaio 2020, cit.
(46) Il Giudice inglese afferma: "I am therefore satisfied and find it easy to conclude that there is overwhelming evidence before me that ethical veganism is capable of being a philosophical belief and thus a protected characteristic under the Equality Act 2010".
(47) Trib. Bologna, 9 aprile 2020, in www.lav.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

riconosciuto dalla Costituzione italiana".

7.- Scelte alimentari dei consumatori e diritto alla corretta informazione circa il trattamento degli animali in allevamento

L'ulteriore aspetto che ha richiesto l'intervento dell'interprete per bilanciare i contrapposti interessi attiene - come anticipato - alla necessità di assicurare ai consumatori di prodotti alimentari una corretta informazione in merito alle metodologie di allevamento di fronte a tecniche di marketing solo apparentemente *green*. Il tema, invero, dei condizionamenti di tipo etico che potrebbero guidare il consumatore nella scelta di taluni prodotti, è ormai, da tempo, al centro del dibattito degli studiosi proprio con particolare riferimento al mercato agroalimentare[48]. Significativa è, a tal proposito, la circostanza che tra gli obiettivi fissati dal Regolamento 25 ottobre 2011, n. 1169, per le informazioni sugli alimenti, vi è quello di tendere "a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche" (art. 3, comma 1). Ne consegue che per il legislatore europeo, al fine di garantire scelte consapevoli e una corretta informazione, i consumatori devono essere posti in condizione di conoscere, non solo le caratteristiche del bene messo in commercio, ma anche il complessivo contesto in cui esso è stato prodotto.

Relativamente al tema delle scelte etiche dei consumatori, un contributo di non poco conto al dibattito è stato offerto dalla recente pronuncia della Corte di Giustizia che ha affrontato il problema dell'origine dei prodotti alimentari provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele[49]. La Corte ha, infatti, precisato che qualora gli alimenti originari di tali regioni, quali le alture del Golan o la Cisgiordania, fossero descritti come provenienti dallo Stato di Israele, l'informazione dovrebbe essere considerata decettiva per i consumatori[50]. A parere dei Giudici europei, infatti, nel caso di specie, l'informazione offerta non avrebbe consentito di conoscere la provenienza dei prodotti acquistati da un territorio occupato da una potenza straniera; la circostanza avrebbe potuto condizionare l'acquisto degli stessi, rappresentando un fattore rilevante nella scelta di un consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto.

Il medesimo ragionamento svolto sull'origine dei beni prodotti in territori occupati da potenze straniere vale naturalmente anche per i prodotti alimentari di derivazione animale e per le relative pratiche produttive. Le indicazioni, infatti, secondo cui i contesti produttivi rispettino i ritmi naturali degli animali perché, ad esempio, gli stessi sono tenuti all'aperto o a terra e non già in gabbie anguste oppure siano stati alimentati senza l'uso di antibiotici o altri componenti chimici, sono in grado di condizionare le scelte dei consumatori, in quanto i prodotti così ottenuti sono comunemente percepiti come più sani e maggiormente

([48]) Afferma L. Paoloni, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2020, p. 16 che "la filiera agroalimentare «etica» non solo debba essere trasparente, caratterizzata cioè da tutti i passaggi tracciati del prodotto tra i vari protagonisti secondo già quanto previsto dalla normativa specifica (europea e nazionale), ma è auspicabile che sia anche certificata, laddove la certificazione sia utile al consumatore per individuare in modo immediato il prodotto ottenuto osservando appunto parametri di eticità".

([49]) Si veda, in particolare, F. Albisinni, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 53 ss. In merito, L. Bairati, *L'etica del consumatore nella governance globale del cibo*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2020, p. 21 osserva come "il fenomeno per cui i consumatori, nell'effettuare le loro scelte di acquisto, sono mossi da intenti di natura etica, morale e politica, è ormai noto da diversi decenni sia alle istituzioni sia agli operatori del settore".

([50]) Corte Giust., 12 novembre 2019, n. 363, in www.leggiditalia.it secondo cui "il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento deve essere indicato qualora l'omissione di una simile indicazione possa indurre in errore i consumatori, facendo pensare loro che tale alimento abbia un paese di origine o un luogo di provenienza diverso dal suo paese di origine o dal suo luogo di provenienza reale.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

sicuri per la salute umana.
È diventato, pertanto, un diritto del consumatore quello di essere avvertito dell'adozione, da parte del produttore, di determinati *standard* o del rispetto di taluni codici di condotta che garantiscano, non solo i diritti umani, quelli dei lavoratori, la sicurezza alimentare, la salute dei consumatori, l'accesso alla terra e alle risorse naturali, ma anche il benessere degli animali utilizzati per scopi alimentari nell'ambito della filiera. Il consumatore medio, in sostanza, deve poter essere in grado di associare l'assenza di condizioni di benessere animale negli allevamenti intensivi (causata dalla mancanza di accesso all'aperto o dalla costrizione in spazi angusti o, ancora, dall'alimentazione forzata e innaturale oppure dalla somministrazione di antibiotici e ormoni) a maggiori rischi per la sua salute e ciò sia per l'insorgenza negli animali di malattie trasmissibili all'uomo sia per l'uso intensivo e sistematico di prodotti chimici potenzialmente nocivi.
D'altro canto, il crescente interesse per i profili etici da parte dei consumatori, unitamente alla preferenza per produzioni biologiche attente a garantire cibi più naturali, hanno indotto i produttori a intercettare la nuova sensibilità emersa a livello consumeristico e a investire sul relativo segmento di mercato proponendo e presentando prodotti il cui ciclo produttivo sia rispettoso del benessere animale. Si è, così, diffusa la prassi di sensibilizzare i consumatori su aspetti etici al fine di stimolare la preferenza di un prodotto rispetto a un altro, ad esempio, tramite messaggi promozionali volti a enfatizzare le caratteristiche di sostenibilità e di minore impatto ambientale del prodotto pubblicizzato rispetto a quelli concorrenti[51].
Tuttavia, non sempre gli operatori del settore agiscono correttamente, ed infatti non sono mancati casi in cui i prodotti siano stati falsamente presentati come rispettosi dell'ambiente e del benessere animale al solo fine di approfittare delle opportunità legate al mercato dei consumatori orientati ad acquistare prodotti *green*. È questo il fenomeno meglio conosciuto sotto il nome di *greenwashing* e che consiste in una pratica aziendale volta a generare nel consumatore la falsa percezione che le politiche o i prodotti di un tale produttore siano rispettosi dell'ambiente e che si concretizza nell'utilizzo di messaggi pubblicitari eccessivamente generici e non verificabili, se non addirittura ingannevoli, in quanto basati su informazioni non veritiere, e mediante i quali i consumatori più sensibili alle tematiche ambientali sono sollecitati all'acquisto sulla scorta della particolare sostenibilità del prodotto.
A fronte di tali tecniche comunicative scorrette, al fine di supportare le decisioni d'acquisto del consumatore, è sorta l'esigenza di garantire informazioni più affidabili e meglio comprensibili in merito alle *performances* ambientali di prodotti e servizi pubblicizzati. E così taluni *claims*, in quanto potenzialmente in grado di ingenerare confusione circa le modalità di produzione dei beni messi in commercio, sono stati ritenuti ingannevoli dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. È questo il caso di un messaggio pubblicitario che lasciava intendere, contrariamente al vero, che le uova fossero prodotte da galline allevate sui prati, atteso che sull'imballaggio era riportata la dicitura "uova fresche di galline allevate a terra", accompagnata da un disegno raffigurante un contadino che camminava in campagna attorniato da due galline[52]. Tale ultimo elemento evocativo presente sulla confezione, in altre parole, avrebbe suggerito ai destinatari del messaggio che le uova reclamizzate provenissero da allevamenti aventi caratteristiche simili a quelli del tipo estensivo all'aperto che, ai sensi del Regolamento CEE della Commissione del 15 maggio 1991, n. 1274/91 (recante modalità di applicazione del Regolamento CEE n. 1907/90 in materia di commercializzazione delle uova),

([51]) Per un approfondimento sul tema si rinvia a F. Bertelli, *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contr. e impr.*, 2021, 1, 286 ss.
([52]) AGCM, 8 novembre 2001, n. 10113, in www.agcm.it.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

sarebbero utilizzabili solo se le galline avessero avuto accesso per tutta la durata del giorno ad un terreno aperto, ricoperto in maggior parte da vegetazione, con densità non superiore ad una gallina per 10 metri quadrati.
La stessa Autorità ha giudicato, altresì, potenzialmente ingannevole, ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 del codice del consumo, una campagna pubblicitaria in cui le affermazioni riportate sul sito *web* aziendale enfatizzavano la sussistenza di un maggiore spazio, rispetto a quelli prescritti per legge, all'interno dell'allevamento, e vantavano la tutela del benessere degli animali ascrivendolo a tutta la produzione aziendale e non solo alle due uniche linee di eccellenza[53]. In particolare, negli allevamenti convenzionali, il benessere animale veniva tutelato attraverso il mero rispetto delle norme di legge in materia, mentre, solo nelle linee di produzione di eccellenza, si riscontrava un impegno superiore a favore di tale obiettivo, attraverso la mancata somministrazione di antibiotici, il razzolamento all'aperto per almeno metà del ciclo di vita, un maggiore spazio in allevamento e arricchimenti ambientali in grado di garantire una situazione di maggiore *confort* per gli animali.
La questione è stata affrontata anche dal Giurì di autodisciplina pubblicitaria che, in merito allo *spot* in cui i prodotti venivano presentati come "non testati sugli animali", ha dichiarato che la pubblicità fosse in contrasto con l'art. 2 del Codice di autodisciplina secondo cui la comunicazione commerciale deve evitare ogni dichiarazione o rappresentazione che sia tale da indurre in errore i consumatori, anche per mezzo di omissioni, ambiguità o esagerazioni non palesemente iperboliche[54]. Rispetto alla fattispecie oggetto del suo esame, l'organismo di autodisciplina ha evidenziato come, già dall'entrata in vigore della Direttiva europea 2003/15/CE dell'11 marzo 2013, è vietato testare sugli animali sia i prodotti finiti, sia le materie prime utilizzate per realizzare cosmetici. Ne consegue che, la pubblicità di cosmetici, che ne esalti il sistema di produzione sull'assunto del fatto che gli stessi non siano testati sugli animali, sarebbe da considerarsi scorretta dal momento che vanterebbe una qualità propria anche di tutti gli altri prodotti della stessa specie in commercio nel mercato europeo ove per legge, ormai, nessun prodotto cosmetico può più essere testato sugli animali.
Il verificarsi delle descritte condotte, tali cioè da giustificare l'intervento sanzionatorio delle autorità preposte al controllo, ha fatto sorgere la necessità di affermare, anche a livello normativo, in maniera più efficace, il diritto dei consumatori di poter liberamente scegliere prodotti, destinati al consumo alimentare e non solo, in base ad informazioni veritiere e corrette anche rispetto alle reali condizioni di benessere degli animali impegnati nella produzione. E, così, il nostro legislatore, al fine di garantire ai consumatori più sensibili alle istanze ecologiste il diritto a un'informazione corretta e veritiera sui sistemi di produzione seguiti negli allevamenti, ha provveduto a regolare il fenomeno della certificazione volontaria per il benessere animale, individuando i presupposti per un'etichetta negli alimenti di origine animale in cui sia specificato con chiarezza il metodo di allevamento. L'art. 224 *bis* del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, introdotto in sede di conversione con la legge 17 luglio 2020, n. 77, ha, infatti, istituito il sistema di qualità nazionale per il benessere animale quale schema base di produzione in grado di soddisfare requisiti di salute e di benessere animale superiori a quelli delle pertinenti norme europee e nazionali[55]. Anche l'Unione Europea, in considerazione del fatto che non esista uno *standard* di riferimento per valutare in maniera oggettiva la

([53]) AGCM, 19 dicembre 2018, n. 27492, in www.agcm.it.
([54]) Giurì, 23 settembre 2014, n. 37, in www.iap.it.
([55]) Secondo quanto stabilito dalla previsione normativa in questione, il Sistema di qualità nazionale per il benessere animale è stato creato "al fine di assicurare un livello crescente di qualità alimentare e di sostenibilità economica, sociale e ambientale dei processi produttivi nel settore zootecnico, migliorare le condizioni di benessere e di salute degli animali e ridurre le emissioni nell'ambiente".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

qualità della vita degli animali all'interno degli allevamenti, ha postulato un sistema di certificazione e di etichettatura basato su parametri comuni in grado di offrire una corretta informazione ai consumatori. Il 15 dicembre 2020, infatti, il Consiglio europeo ha approvato le conclusioni per un'etichettatura sul benessere degli animali, sulla scorta dell'esigenza di migliorare le condizioni di vita per il maggior numero possibile di animali destinati alla produzione di alimenti e invitando la Commissione europea a presentare una proposta su un'etichetta in grado di attestare il rispetto di *standard* di benessere superiori a quelli previsti nell'attuale legislazione dell'Unione.

8.- Considerazioni conclusive

Dall'analisi sin qui condotta è emerso come la diffusione della sensibilità nei riguardi degli animali, radicatasi in primo luogo a livello sociale, abbia progressivamente interessato il tessuto normativo, al punto da condizionare gli interpreti nella individuazione del benessere animale in termini di prevalenza rispetto ad altri interferenti valori, anche di rango costituzionale.
Dalla ricerca dei casi esaminati è, altresì, venuto in rilievo come l'ambito delle scelte alimentari sia stato quello in cui, in modo forse più evidente, i conflitti di interessi hanno raggiunto livelli di forte esasperazione se solo si tiene conto delle sempre più frequenti controversie tra genitori, nella fase patologica della famiglia, in merito al regime alimentare cui sottoporre i figli minori; oppure delle pretese, rivolte nei confronti delle istituzioni pubbliche, di poter usufruire di diete che siano conformi, non più solo al credo religioso professato, ma anche ai seguiti orientamenti etico-filosofici.
Nell'attuale contesto sociale, la scelta di adottare particolari regimi alimentari e, nella specie, quella di consumare solo cibi che siano prodotti nel rispetto delle condizioni di benessere animale, può essere, quindi, concepita non più esclusivamente come pratica rituale e, pertanto, quale corollario della libertà di culto, ma altresì come espressione di un sentire laico, originato dalla necessità di rivedere il rapporto tra l'uomo e gli altri essere viventi.
L'adozione di diete volte a evitare il sacrificio di animali rappresenta, dunque, una nuova forma di manifestazione della libertà di coscienza, attraverso la quale ciascun individuo può liberamente sviluppare la propria personalità. A venire, pertanto, in rilievo è una situazione giuridica che, avendo natura esistenziale, non può che essere connotata da un primario rilievo assiologico e, di conseguenza, da un grado rafforzato di protezione da parte dell'ordinamento giuridico.
A conferma di siffatte considerazioni, del resto, si pongono le decisioni fin qui esaminate, ove le scelte alimentari, adottate nel rispetto del benessere animale, sono state riconosciute meritevoli di tutela da diverse autorità. Si tratta, infatti, non solo di provvedimenti di natura giurisdizionale, sia del giudice ordinario, anche in veste di giudice del lavoro, che di quello amministrativo, ma anche di quelli assunti dalle Autorità amministrative di regolazione del mercato, nonché di carattere autoregolativo, come quelli emanati dagli organismi privati di autodisciplina. Tali pronunce, a vario titolo, hanno tutte contribuito a rafforzare la posizione dei consumatori di fronte ai produttori di alimenti ottenuti dallo sfruttamento di animali, garantendone la libertà di scelta e, di conseguenza, la possibilità di sviluppare la propria personalità, orientando il mercato verso forme di produzione più eque, più umane e, in definitiva, più sostenibili.

ABSTRACT

La sensibilità nei riguardi degli animali, dopo essere progressivamente penetrata nel tessuto normativo, grazie all'introduzione di molteplici previsioni in grado di innalzarne il livello di protezione, ha altresì investito gli interpreti i quali hanno sempre più spesso posto il benessere animale in posizione di primazia rispetto ad altri valori, anche di rango costituzionale. Nei repertori di giurisprudenza numerose sono state le controversie che si sono rinvenute tra genitori in merito al

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

regime alimentare cui sottoporre i figli minori oppure tra comuni cittadini e Pubbliche Amministrazioni alle quali sono rivolte istanze di poter usufruire di diete conformi, non più solo al credo religioso professato, ma anche agli orientamenti etico-filosofici seguiti. Ma il contenzioso non è stato affrontato solo nelle aule giudiziarie, tanto del giudice ordinario quanto amministrativo, in quanto anche l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato e il Giurì di autodisciplina pubblicitaria hanno contribuito a rafforzare la posizione dei consumatori di fronte ai produttori di alimenti ottenuti grazie allo sfruttamento di animali, garantendone la libertà di scelta e, in definitiva, la possibilità di sviluppare liberamente la propria personalità orientando il mercato verso forme più eque, più umane e più sostenibili di produzione.

The sensitivity towards animals, after having progressively penetrated the regulatory framework, thanks to the introduction of several provisions capable of raising the level of protection, has also concerned the interpreters, who have increasingly placed animal welfare in a position of primacy over other values, including those of constitutional rank. In the repertories of jurisprudence there have been numerous disputes that have arisen between parents regarding the diet for their minor children or between citizens and Public Administrations concerning requests of diets complying, no longer only with religious beliefs, but also to ethical-philosophical ideas. But the litigation has taken place not only in courtrooms, both of ordinary and administrative judges, as also the Authority for Competition and Market and Advertising Self-Regulation Jury contributed to strengthening the position of consumers vis-à-vis producers of foods obtained thanks to the exploitation of animals, by guaranteeing their freedom of choice and, ultimately, the possibility of freely developing their own personality by orienting the market towards fairer, more humane and more sustainable forms of production.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

L'istituto della diffida nel settore agroalimentare*

Valeria Paganizza

1.- Introduzione

L'estate 2020, nella moltitudine di norme avvicendatesi, fu interessata dall'adozione, quasi in sordina, di una novella di rilievo per l'istituto della diffida prevista all'articolo 1 del D.L. 91/2014[1] (noto anche come Decreto Campolibero). Gli encomi che si sarebbero potuti spendere per l'inconsueta lungimiranza e l'innegabile *favor* verso gli operatori del settore alimentare e che avevano rappresentato il pregio della riforma, sono stati tuttavia tacitati dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71 di conversione del D.L. 22 marzo 2021, n. 42[2].
Inserita, come si dirà oltre, dapprima solo in normative verticali ed estesa alle violazioni generali in materia agroalimentare, con le condizioni e i limiti che saranno rilevati oltre, proprio dal D.L. 91/2014, la diffida si colloca esternamente rispetto alla cornice delle sanzioni amministrative tracciata dalla Legge 689/81[3].
Il Decreto-Legge, modificato, sul punto, una prima volta, in sede di conversione, dalla Legge 116/2014[4], una seconda con il D.L. 76/2020, convertito con Legge 120/2020[5] e, più di recente, dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71, ha avuto indubbiamente il merito di estendere questo strumento di semplificazione, fondato sulla collaborazione tra Amministrazione e imprese.
È evidente che l'intenzione del Legislatore era quella di superare le derive afflittive del sistema sanzionatorio amministrativo (che, come noto, non si articola sulla bipartizione tra dolo e colpa ma sanziona la violazione a prescindere dall'elemento soggettivo), concedendo al trasgressore la possibilità di sanare l'illecito entro un certo periodo temporale.
Ciò che si palesava come iniziativa volta a diminuire il contenzioso, e in ciò assolutamente lodevole, si è tuttavia dimostrato essere, sovente e con eccezione della breve parentesi intercorsa tra settembre 2020 e maggio 2021, uno strumento tendenzialmente inapplicabile, sia per le stringenti condizioni che la norma prevede, sia per le eccezioni che alcune circolari ministeriali e note applicative hanno sollevato alla sua attuabilità, rendendolo, di fatto, inutilizzabile.
Il presente contributo, dopo uno schematico riepilogo della struttura del procedimento sanzionatorio nel settore agroalimentare e della collocazione della diffida rispetto ad esso, ripercorre l'evoluzione dell'istituto in esame, tentando di evidenziare sia gli elementi di criticità che quelli di pregio, per identificare le possibili direzioni di un futuro intervento di riforma.

(*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione e l'aggiornamento dell'intervento "Informazioni alimentari e sanzioni: la diffida, questa sconosciuta", tenuto durante l'incontro svoltosi in modalità telematica il 04 dicembre 2020. L'evento, organizzato dall'Università degli Studi di Udine, dal titolo "Informazioni alimentari e sanzioni - La disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni in materia di informazioni alimentari", si inserisce nell'ambito del ciclo di incontri F-Law – Forestry Law and Food Law.
(1) Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 91, Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.
(2) Decreto-Legge marzo 2021, n. 42, Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare, convertito con modificazioni dalla L. 21 maggio 2021, n. 71.
(3) Legge 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale.
(4) Legge 11 agosto 2014, n. 116, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.
(5) Decreto-Legge luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito con Legge 11 settembre 2020, n. 120.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

2.- La diffida: collocazione nel procedimento sanzionatorio

Com'è noto, il procedimento per l'accertamento delle violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa, l'irrogazione della stessa e le eventuali opposizioni, disciplinato dalla L. 689/1981, si potrebbe idealmente dividere in fasi. Una prima fase di accertamento, nella quale l'Autorità competente, compiuti i necessari atti di indagine, verifica la conformità di una condotta alle norme applicabili e ne rileva l'eventuale violazione. A questo punto, si aprono diverse possibilità:

a) l'accertamento coincide con il momento dell'ispezione (es. i controllori, recatisi in un punto vendita, si avvedono dell'erronea indicazione della denominazione in un alimento).

In tal caso potrà aversi

i. sia una contestazione immediata (e questa è la dinamica che l'articolo 14 L. 689/81 suggerisce di prediligere), con notifica del verbale di *accertamento e contestazione* sia al trasgressore (o ai trasgressori) che all'eventuale obbligato in solido,

ii. sia una contestazione non immediata, con separazione tra il momento dell'accertamento, per il quale sarà rilasciato un *verbale di constatazione*) e quello di contestazione.

b) l'accertamento avviene in un momento successivo all'ispezione, a seguito, ad esempio di specifici atti di indagine.

Nel secondo caso, peraltro non infrequente nel settore delle violazioni a norme del settore agroalimentare, si potrà avere un verbale di constatazione della condotta posta in essere in violazione della legislazione applicabile, nel caso in cui l'ispezione consenta di rilevare l'illecito, cui seguirà un separato verbale di contestazione, entrambi notificati sia al trasgressore che all'eventuale obbligato in solido. In tal caso, il verbale di *contestazione* dovrà essere notificato in un termine non superiore ai 90 giorni dall'accertamento per i trasgressori residenti in Italia e 360 giorni per i trasgressori residenti all'estero. Il decorso del termine in assenza di notifica comporta l'estinzione dell'obbligazione di pagamento del soggetto verso cui la notifica stessa è stata omessa (art. 14 u.c. della L. 689/81).

Al momento della contestazione, ancora una volta si possono presentare diversi scenari, dipendenti dalla scelta dei soggetti cui la stessa è notificata:

i. in un primo caso, il presunto trasgressore e l'eventuale obbligato in solido beneficiano del pagamento in misura ridotta concesso dalla Legge e corrispondente all'importo più favorevole tra un terzo del massimo o il doppio del minimo della sanzione prevista per la violazione commessa, oltre alle spese del procedimento, se il versamento dell'importo avviene entro 60 giorni dalla contestazione immediata o dalla notifica del relativo verbale (art. 16 della L. 689/81), a cui si aggiungerà, per le violazioni delle norme in materia agroalimentare, un'ulteriore riduzione del 30%, se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notifica (art. 1, u.c. del D.L. 91/2014).

ii. in un secondo caso, nel termine di 30 giorni dalla data di contestazione o di notificazione della stessa (art. 18 della L. 689/81), il presunto trasgressore e l'obbligato in solido possono presentare scritti difensivi all'Autorità competente per la successiva irrogazione della sanzione, chiedendo eventualmente di essere sentiti. Secondo l'orientamento costante della Giurisprudenza[6] e nonostante quanto sembrerebbe trasparire dalla formulazione testuale dell'articolo 18 della L. 689/81, non vi sarebbe alcun obbligo, per l'Autorità, di procedere all'audizione. D'altra parte, capita sovente che l'Autorità cui rinvia la norma non abbia di fatto le conoscenze per poter valutare gli eventuali scritti difensivi: sia sufficiente considerare come la competenza per l'irrogazione della sanzione sia talora demandata al

([6]) Si vedano, ad esempio, Cassazione civile sez. un., 28/01/2010, n.1786; Cassazione civile sez. II, 27/01/2012, n.1230.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Sindaco del Comune dove è stata commessa la violazione. Senza nulla togliere alla preparazione dei Primi Cittadini del nostro Paese e senza che la considerazione debba esser percepita come azzardata, non sempre essi dispongono, almeno per il settore alimentare, degli adeguati strumenti per comprendere le argomentazioni contenute negli scritti difensivi. È noto, peraltro, che il tema della competenza delle sanzioni amministrative nel settore agroalimentare, soprattutto in tema di informazioni ai consumatori, continua ad essere dibattuto, anche alla luce del susseguirsi di interventi normativi che, anziché chiarirne il riparto, contribuiscono a confondere operatori e controllori[7]. La giurisprudenza è più volte intervenuta scindendo la competenza per le violazioni di norme in tema di sicurezza e igiene, di competenza regionale, con delega per l'irrogazione della sanzione ai Comuni, dalle sanzioni in tema di commercio, relative alla tutela del consumatore, come quelle sulle informazioni sugli alimenti, di competenza statale (e che solo "di riflesso" possono interessare la salute)[8].

In caso di accoglimento degli scritti difensivi, l'Autorità competente all'irrogazione della sanzione disporrà con ordinanza l'archiviazione degli atti.

iii. in assenza di pagamento, di presentazione di scritti difensivi, di presentazione degli stessi oltre il termine o di mancato accoglimento, l'Autorità competente determinerà la sanzione e ne ingiungerà con ordinanza il pagamento al trasgressore e all'obbligato in solido entro trenta giorni dalla data della notifica. Mentre tra l'accertamento e la contestazione non possono trascorrere più di novanta giorni (salvo il caso di notifica a soggetto non residente), la legge non stabilisce alcun termine entro cui debba essere notificata l'ordinanza-ingiunzione. Sul punto si è recentemente espressa la Corte Costituzionale[9] che, pronunciandosi sul quesito di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Venezia, ha riconosciuto una lacuna dell'articolo 18 della L. 689/81, nella parte in cui non stabilisce un termine massimo per la notifica dell'ordinanza ingiunzione. Tale carenza è stata, nel tempo, colmata con l'applicazione dell'articolo 28 della L. 689/81 che preclude la riscossione delle somme dovute per la violazione al decorrere del termine di prescrizione di cinque anni dalla data della violazione. Pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, essendo compito del Legislatore porre rimedio alla lacuna, la Corte ha tuttavia ritenuto che il ricorso al termine di prescrizione del diritto alla riscossione sia "*inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione*". Con la notifica dell'ordinanza-ingiunzione, ancora una volta, il percorso potrà seguire direzioni diverse dal momento che i soggetti destinatari della notifica potranno

- decidere di procedere al versamento dell'importo individuato nell'ordinanza-ingiunzione, con la possibilità di una riduzione; o
- proporre opposizione davanti al Giudice di Pace o al Tribunale, ai sensi dell'articolo 22 della L. 689/1981 e dell'articolo 6 del d.lgs. 150/2011[10] o, infine,
- scegliere – ma l'ipotesi è remota – di lasciare decorrere il termine senza procedere al versamento.

Quella sopra descritta è la cornice entro cui si svi-

(7) Si rinvia in argomento a M. Minelli, *Il riparto di competenze (art. 6)*, in *Studium iuris*, 2018, nn. 7.8, pp. 842 ss.; O. Pini, *Il riparto di competenze in tema di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, n. 4, pp. 20 ss.
(8) Cassazione civile, sez. II, 11/08/2016, n. 17028; Cassazione civile, sez. II, 28/11/2007, n. 24724; Cassazione civile, sez. II, 11/04/2006, n. 8452.
(9) Corte Costituzionale, 12 luglio 2021, n. 151.
(10) Com'è noto, il D.lgs. 1 settembre 2011, n. 150, Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha esteso l'applicazione del rito del lavoro alle opposizioni ad ordinanza-ingiunzione.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

luppa il procedimento sanzionatorio amministrativo. In esso, la diffida si dovrebbe collocare dopo l'accertamento della violazione e prima della sua contestazione al trasgressore e all'obbligato in solido. E ciò perché solo dopo che l'Autorità di controllo avrà verificato l'esistenza di una violazione, potrà invitare il trasgressore a porvi rimedio e ad eliminare le conseguenze dell'illecito. Ne deriva che l'applicazione della diffida determinerà necessariamente la scissione tra il momento dell'accertamento e quello della contestazione, secondo lo schema sopra richiamato.

È stato tuttavia rilevato da parte della dottrina[11] come la sua collocazione "ideale" dovrebbe trovarsi in un momento antecedente all'accertamento, per non sostanziarsi in una "condizione di non punibilità" e rappresentare invece un elemento per la valutazione della sussistenza dell'illecito che non si verificherebbe nell'ipotesi di adempimento all'invito contenuto nella diffida.

Per quanto apprezzabile sia la citata ricostruzione, chi scrive non ritiene di condividerne l'orientamento. L'Autorità potrà infatti invitare all'adempimento, attraverso la diffida, solo una volta che avrà accertato la sussistenza di una violazione. Al momento dell'accertamento, quindi, la condotta, illecita perché contraria alle norme del settore agroalimentare, già si è verificata (e talora perdura). Ma sintanto che l'accertamento non sarà avvenuto, non sarà possibile procedere alla diffida se non sulla base di un mero "sospetto" di violazione, inidoneo, quindi, a fondare una pretesa di riparazione ad una condotta solo presuntivamente illecita. Non solo. Frequentemente l'accertamento è coincidente con il momento dell'ispezione: immaginiamo una consueta attività di controllo ufficiale da parte della competente Autorità che si avveda di una violazione lampante, ad esempio in materia di igiene o di informazioni sugli alimenti. Più che di anticipazione della diffida rispetto all'accertamento, sarebbe forse opportuno riferirsi ad un differimento della verbalizzazione di un atto, quello di accertamento appunto, già avvenuto. A parere di chi scrive, dunque, è assolutamente condivisibile la collocazione della diffida tra l'avvenuto accertamento e la contestazione, soluzione peraltro contenuta anche nel Decreto-Legge 91/2014 ma non condivisa, invece, da alcune delle Leggi Regionali di cui oltre si darà conto.

3.- L'istituto della diffida nelle normative verticali

Quando pensiamo alla diffida nel settore agroalimentare, la mente corre subito al D.L. 91/2014. Non fu questo, tuttavia, come si è anticipato, né il primo né tantomeno l'unico atto a disciplinare il particolare istituto.

Una prima forma di "diffida" si ritrovava già nel decreto legislativo 155/1997[12], sull'igiene dei prodotti alimentari, il cui articolo 8, più volte modificato, stabiliva, a seguito dell'intervento della L. 21 dicembre 1999, n. 526[13], che l'Autorità che avesse accertato carenze nell'osservanza delle norme del decreto medesimo avrebbe dovuto applicare le sanzioni nel caso in cui "*il responsabile dell'industria alimentare"* non avesse provveduto *"ad adeguarsi alle prescrizioni impartite a seguito del primo controllo, entro un termine prefissato, comunque non inferiore a centoventi giorni dalla data del verbale del primo accertamento*". Se la sanzione che seguiva alla mancata ottemperanza, nel caso in cui fosse derivato un pericolo per la salubrità e la sicurezza dei prodotti alimentari, era di rilievo penale, il termine individuato dalla norma era d'altra parte sufficientemente ampio da consentire comunque all'operatore di conformarsi

(11) G. Napolitano, *Manuale dell'illecito amministrativo. Depenalizzazione e funzione sanzionatoria della Pubblica Amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2017, p. 168.
(12) D. lgs. 26 maggio 1997, n. 155, Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari.
(13) L. 21 dicembre 1999, n. 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1999.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

alle prescrizioni indicate dall'Autorità. Un'analoga previsione è stata poi ripresa nel D.lgs. 6 novembre 2007, n. 193[14] (che ha abrogato il d.lgs. 155/97), il cui articolo 6, comma 7 lascia all'Autorità la fissazione di un termine congruo entro cui l'operatore dovrà procedere all'eliminazione delle violazioni riscontrate, pur senza fornire indicazioni sull'estensione minima o massima di tale termine. Anche in questo caso, le prescrizioni da ottemperare nel lasso temporale stabilito riguardano due aree specifiche della più ampia disciplina della sicurezza alimentare, ossia le norme in tema di igiene e di predisposizione delle procedure di autocontrollo.

Lo strumento della diffida era parimenti presente nel D.lgs. 30 settembre 2005, n. 225[15], recante le Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CE) n. 1019/2002 relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva, abrogato dal D. lgs. 23 maggio 2016, n. 103[16]. L'articolo 7 del decreto legislativo del 2005 imponeva all'organo di controllo di procedere con una diffida ad adempiere rivolta al soggetto "contravventore", in presenza di una violazione sanabile e in caso di prima infrazione, e solo successivamente, in assenza di adempimento nel termine individuato dalla norma in 15 giorni, di applicare la sanzione prevista dagli articoli da 1 a 6 del decreto, nella misura massima. I tratti essenziali dell'istituto erano quindi

a) l'obbligatoria applicazione, da parte dell'organo di controllo, della diffida, in presenza dei requisiti individuati dalla norma, senza che fosse prevista, in ciò, alcuna discrezionalità e senza necessità di un'istanza della parte interessata;

b) il requisito della violazione sanabile;

c) il requisito della prima infrazione. Non era tuttavia specificato se per prima infrazione si intendesse la prima della norma violata, la prima violazione del decreto legislativo o la prima violazione in assoluto. Come poi fosse possibile, per l'Autorità di controllo, conoscere l'esistenza di pregresse infrazioni, non era specificato, ma suggeriva la necessaria costituzione di un registro nazionale accessibile a tutti gli organismi incaricati dei controlli;

d) la limitazione alle sole violazioni sanzionate dagli articoli da 1 a 6 del d.lgs. 225/2005;

e) il termine di 15 giorni per l'adempimento;

f) l'applicazione del massimo edittale in caso di inadempimento.

Solo pochi mesi più tardi, quando, probabilmente, l'Istituto della diffida non aveva ancora incontrato un'ampia applicazione nel settore per cui era stato originariamente previsto, la Legge 20 febbraio 2006, n. 82, recante "Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino"[17] e definitivamente abrogata dalla Legge 12 dicembre 2016, n. 238[18], la propose nel settore vinicolo, con le differenze di seguito elencate, di non poco momento rispetto alle previsioni delle norme sulla commercializzazione dell'olio di oliva:

A) *La rilevanza delle infrazioni*. Mentre la rubrica dell'articolo 43 della L. 82/2006 circoscriveva la diffida alle "infrazioni minori", il D.lgs. 225/2005 nulla precisava sulla rilevanza delle violazioni, al di là della sanabilità. Con l'espressione "infrazioni minori", peraltro la Legge del 2006 intendeva "*imprecisioni, errori e omissioni formali o infrazioni di lieve entità, punite con la sanzione amministrativa pecuniaria avente un minimo edittale non*

(14) D. lgs. 6 novembre 2007, n. 193, Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore.
(15) Decreto legislativo 30 settembre 2005, n. 225, Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CE) n. 1019/2002 relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva.
(16) Decreto legislativo 23 maggio 2016, n. 103, Disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento (UE) n. 29/2012 relativo alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva e del regolamento (CEE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli di oliva e degli oli di sansa d'oliva, nonché ai metodi ad essi attinenti.
(17) Legge 20 febbraio 2006, n. 82, Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino.
(18) Legge 12 dicembre 2016, n. 238, Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

superiore a 500 euro".

B) L'intento. Nella Legge 82/2006 lo strumento della diffida era dichiaratamente volto a "*sanare il fatto accertato attraverso un richiamo formale" che avesse comportato "quando possibile, una semplice operazione di regolarizzazione, nonché il declassamento, la distruzione o il cambio di destinazione del prodotto o dei materiali irregolari*". La diffida, quindi, sarebbe stata intimata sia laddove fosse stata possibile un'operazione di regolarizzazione, sia nel caso in cui, in luogo della regolarizzazione, si fosse fatto ricorso al declassamento del prodotto o alla sua distruzione o alla sua conversione ad altra destinazione: l'esito atteso di una diffida, quindi, non necessariamente sarebbe consistito, come per il d.lgs. del 2005, in un "esatto adempimento" ma nella semplice eliminazione dell'estrinsecazione della violazione. Anche l'insanabilità avrebbe quindi potuto lasciar spazio ad una diffida, nella misura in cui si fosse potuto optare per un'azione alternativa all'adempimento, come ad esempio la distruzione, il declassamento o la destinazione ad altro uso dell'alimento. L'unico limite alla sua applicazione era costituito dal quarto comma dell'articolo 43, il quale escludeva il ricorso a questo strumento per "*i reati e le violazioni per fatti riguardanti falsi, frodi o prodotti pregiudizievoli per la salute, anche se puniti con sanzione amministrativa pecuniaria*". Per quanto concerneva la copertura della diffida, la Legge 82/2006 la estendeva a tutte le violazioni delle sue disposizioni e ad ogni altra violazione in materia vitivinicola.

C) La "procedibilità" e la collocazione temporale. Altra differenza rispetto alla disciplina della diffida nel settore dell'olio d'oliva, nella Legge del 2006 la diffida non era un atto che l'accertatore avrebbe dovuto compiere d'ufficio ma era subordinata alla richiesta dell'avente diritto, formulata, secondo quanto previsto dalla norma, anche in un momento successivo alla contestazione. Quest'ultima precisazione avrebbe potuto creare perplessità. Il momento in cui si sarebbe meglio collocata la diffida su istanza dell'interessato sarebbe stato, per logica, immediatamente successivo a quello di contestazione della violazione: solo dopo l'accertamento della sussistenza dell'illecito da parte dell'Autorità incaricata del controllo e la comunicazione della contestazione dell'illecito al soggetto contravventore, questo avrebbe potuto formulare la propria istanza di applicazione della diffida. Prima che vi fosse una contestazione, anche se di fatto l'Autorità avesse già proceduto a riscontrare l'esistenza di una violazione, non sarebbe parso logico chiedere alla stessa l'applicazione della diffida perché in realtà nessuna contestazione era ancora stata mossa. Tuttavia, nel precisare che l'istanza sarebbe stata proponibile "anche" dopo la contestazione, la Legge 82/2006 suggeriva che "normalmente", la domanda del contravventore di applicazione dell'istituto avrebbe dovuto essere anteriore, collocandosi, quindi, tra la constatazione e la contestazione, ossia dopo che l'Autorità di controllo avesse rilevato gli estremi dell'esistenza della violazione, ma prima della formale contestazione all'interessato. A sostegno di questa lettura si collocava anche il terzo comma dell'articolo 43 della Legge 82/2006, secondo cui, nel caso in cui la medesima azienda fosse stata soggetta a diffida per tre volte nei cinque anni precedenti all'accertamento, ogni successiva infrazione avrebbe dovuto essere "contestata, rendendosi inapplicabile ogni ulteriore diffida". È evidente, dal testo della norma, quindi, che il Legislatore aveva immaginato la diffida come strumento anteriore ed alternativo alla contestazione dell'illecito.

D) I termini per l'adempimento. Mentre nel decreto legislativo del 2005 il tempo concesso per la regolarizzazione era di 15 giorni, nel caso del vino la norma lasciava all' "agente verbalizzante" la determinazione delle tempistiche per l'adempimento.

E) Le conseguenze. Infine, anche le conseguenze della mancata ottemperanza alle prescrizioni della diffida erano diverse: nel caso delle norme vitivinicole, sarebbe stata applicata la sanzione amministrativa pecuniaria prescritta per il fatto accertato, aumentata fino al doppio. Non vi era però specificazione se il doppio fosse da riferire al minimo o al massimo edittale. Considerata l'ampia discrezionalità che la diffida della Legge

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

82/2006 lasciava anche nello stabilire i termini per l'adempimento, parrebbe plausibile che l'importo cui riferirsi fosse il massimo edittale.

4.- Diffida vs. ravvedimento operoso

La Legge 238/2016 che – si ricorda – ha portato all'abrogazione anche della Legge 82/2006, ha inserito, per la materia vitivinicola, un ulteriore istituto che si colloca, a differenza della diffida, addirittura in un momento anteriore alla constatazione. Il motivo è di immediata comprensione ed è suggerito dal nome stesso dello strumento disposto dalla Legge: il ravvedimento operoso. A differenza della diffida, dove l'eventuale istanza del contravventore avveniva solo dopo che l'Autorità di controllo avesse constatato l'esistenza di un illecito e si poneva così come strumento di reazione all'accertamento dell'amministrazione, nel caso del ravvedimento è il soggetto che, avvedutosi autonomamente dell'esistenza della violazione, prevenendo l'Autorità amministrativa, si adopera per l'eliminazione delle conseguenze della violazione medesima. Il ravvedimento operoso non è infatti consentito qualora siano già iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative da parte dell'organo di controllo dei quali l'autore della violazione o i soggetti obbligati in solido al pagamento della sanzione abbiano avuto formale conoscenza e comunque qualora sia già stato redatto il verbale di constatazione o accertamento di un'irregolarità.
Oggetto del ravvedimento sono solo specifiche violazioni individuate:
- nelle mancate (o in alcuni casi tardive) comunicazioni previste come obbligatorie: comunicazione di centri di raccolta temporanei fuori fabbrica per i sottoprodotti della trasformazione dei prodotti vitivinicoli a scopi energetici (art. 13, comma 3); comunicazione della lavorazione di prodotti a base di mosti e vini, di vini liquorosi, di vini spumanti e di talune bevande spiritose negli stabilimenti promiscui (art. 14, commi 1 e 3); comunicazione delle fermentazioni e rifermentazioni, ove previste dai disciplinari di DOP e IGP (art. 10 comma 3); comunicazione della produzione di mosto cotto (saba, sapa) negli stabilimenti enologici (art. 12, comma 2); comunicazione relativa alle detenzione di vinacce ad usi diversi dalla distillazione (art. 13, comma 4); comunicazione relativa ai recipienti per gli acetifici con produzione annua superiore a 20 ettolitri e per i depositi di aceto allo stato sfuso (art. 76, comma 5);
- nelle mancate, difformi, inesatte, tardive dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza di prodotti vitivinicoli (art. 78, commi 1 e 3);
- nelle non fedeli dichiarazioni di vendemmia e produzione vitivinicola (art. 78, comma 2);
- nella violazione degli obblighi relativi ai documenti di accompagnamento, alla tenuta dei registri e alla documentazione prevista come ufficiale dalla legislazione vigente (art. 78, comma 4).
La norma sul ravvedimento operoso "premia" il soggetto che si attiva per la regolarizzazione riducendo sensibilmente la sanzione, in particolare
- a un quinto della sanzione prevista in misura fissa e a un quinto del minimo, ma comunque in misura non inferiore a 50 euro, nei casi in cui essa sia compresa fra un minimo e un massimo;
- a un sesto del minimo, ma comunque in misura non inferiore a 50 euro, se la regolarizzazione degli errori o delle omissioni avviene entro un anno dall'omissione o dall'errore;
- a un ottavo del minimo, ma comunque in misura non inferiore a 50 euro, di quella prevista dall'articolo 76, comma 3, se la dichiarazione di giacenza, di vendemmia e di produzione vitivinicola sono state presentate con ritardo non superiore a trenta giorni.
A differenza della diffida, quindi, in caso di ravvedimento, il pagamento della sanzione non è sostituito dall'adempimento, ma vi si affianca.
Ciò che è singolare è la previsione del secondo comma dell'articolo 85 della L. 238/2016 secondo cui "*Il pagamento della sanzione ridotta deve essere eseguito entro il primo giorno lavorativo successivo alla regolarizzazione dell'errore o dell'omissione e comunicato entro tre giorni lavorativi, mediante PEC, ovvero mediante altri sistemi legalmente riconosciuti, all'ufficio territoriale dell'ICQRF competente per il luogo in cui è avve-*

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

nuta l'irregolarità".
Si è detto, sopra, che l'operatore può procedere alla regolarizzazione con il ravvedimento operoso solo se non vi siano ancora stati ispezioni, accertamenti o contestazioni. Per poter pagare la sanzione per una condotta che non gli è mai stata contestata, il soggetto che si ravvede dovrà quindi autosanzionarsi versando volontariamente ed autonomamente, il giorno successivo alla regolarizzazione, la somma prevista dall'articolo 85 della L. 238/2016, alla tesoreria del luogo in cui egli ha la sua sede (art. 83).
Almeno nei primi anni dalla sua introduzione, il meccanismo del ravvedimento operoso non aveva trovato significative adesioni, come si ricava dalla nota n. 143 del 16 febbraio 2018[19], con cui l'Ispettorato Centrale per la Tutela della Qualità e la Repressione delle Frodi rispondeva alle istanze formulate, in una nota del 9 febbraio 2018, da diverse organizzazioni interprofessionali ed associazioni di categoria rappresentative del settore vitivinicolo.
Queste, come emerge dal documento dell'ICQRF, avevano in particolare evidenziato la difficoltà, per gli operatori, di avvalersi del ravvedimento operoso, in assenza di indicazioni e in mancanza di un coordinamento tra le disposizioni della Legge 238/2016 e il sistema adottato da AGEA, che non consentiva rettifiche alle dichiarazioni successivamente al 31 dicembre dell'anno di riferimento. L'Ispettorato rispondeva rinviando "alle determinazioni di competenza del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, nonché dell'AGEA". La criticità fu peraltro superata nella campagna di vendemmia e produzione di vino e mosto della campagna 2019/2020, come emerge dalla nota dell'AGEA del 13 settembre 2019[20].
Per quanto concerneva, invece, l'aspetto procedurale, l'ICQRF precisava che l'operatore che avesse voluto avvalersi del ravvedimento operoso avrebbe dovuto darne comunicazione all'AGEA o alla competente struttura regionale designata, accompagnando l'avviso con la descrizione dettagliata degli errori e delle omissioni commesse, con un riferimento alle violazioni descritte nella Legge 238/2016, in particolare all'articolo 78, commi 1, 2 e 3. Il soggetto inottemperante avrebbe poi dovuto procedere alla regolarizzazione telematica e al pagamento, entro il primo giorno lavorativo successivo alla registrazione, della sanzione, in misura ridotta, sul capo VIII capitolo 2301 del Bilancio dello Stato, prestando tuttavia attenzione all'IBAN della Tesoreria territorialmente competente. Del versamento avrebbe dovuto poi essere portato a conoscenza l'ICQRF mediante PEC o altro mezzo idoneo, con allegazione della ricevuta del versamento.

5.- Il D.L. 91/2014 prima e dopo la Legge di conversione 116/2014

L'estensione orizzontale dell'istituto della diffida alle violazioni del settore "agroalimentare" fu prevista, attraverso lo strumento della decretazione di urgenza, con il D.L. 91/2014, giustificato, secondo quanto riportato nel preambolo, tra l'altro, dalla "*straordinaria necessità ed urgenza di adottare disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi, nonché di prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini*".
Il fatto che il procedimento amministrativo richiedesse una semplificazione è una circostanza non opinabile; tuttavia, che la necessità di questo intervento fosse straordinaria o tanto urgente da non poter attendere un iter legislativo ordinario potrebbe non essere così sostenibile, se si considera che la Legge 689/1981 aveva ormai compiuto più di trent'anni e che ci sarebbe stato dunque tempo a sufficienza per superare le eventuali cri-

([19]) Nell'impossibilità di reperire il documento nel sito istituzionale dell'ICQRF, si è consultato il file contenuto al seguente link [ultimo accesso 03/08/2021].
([20]) https://www.agea.gov.it/portal/pls/portal/docs/1/7030206.PDF [ultimo accesso 03/08/2021].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

ticità del sistema.
E che la diffida, almeno nella sua versione del 2014, fosse davvero uno strumento di semplificazione è altrettanto dubbio, se si considera, da un lato, che aggiungeva una fase al procedimento amministrativo sanzionatorio che prima esisteva solo per settori e a condizioni ben determinati, e dall'altro, che per molti aspetti diveniva inapplicabile o inefficace.
La diffida, come formulata nel testo originario del Decreto-Legge, era infatti prevista per "le violazioni alle norme in materia agroalimentare di lieve entità", per le quali fosse prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria e che fossero ritenute dall'organo di controllo incaricato "sanabili". Il termine assegnato per regolarizzare la non conformità, elidendo "le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo", era previsto, dal D.L., in 20 giorni dalla ricezione della diffida.
La diffida si applicava, secondo la previsione del decreto, anche ai prodotti "*già posti in vendita al consumatore finale, con esclusione delle violazioni relative alle norme in tema di sicurezza alimentare*". Il testo del Decreto-Legge, a parere di chi scrive, avrebbe consentito, al riguardo, due interpretazioni. L'una avrebbe escluso dall'applicazione della diffida le norme in tema di sicurezza alimentare, solo nei casi in cui i prodotti fossero già stati posti in vendita al consumatore finale, consentendo quindi di applicarla per quelle violazioni in tema di sicurezza, qualora gli alimenti non fossero mai stati resi disponibili al consumatore. L'altra avrebbe consentito l'applicazione della diffida a qualunque prodotto fosse già stato posto in vendita al consumatore, ma avrebbe vietato in ogni caso l'applicazione in tutte le ipotesi di violazioni in tema di sicurezza alimentare, indipendentemente dal fatto che questo fosse stato o meno reso disponibile al consumatore.
La diffida non si sarebbe inoltre applicata in caso di reiterazione della stessa violazione (reiterazione specifica), accertata con provvedimento esecutivo, nei tre mesi successivi. Infine, nell'ipotesi di mancato adempimento dell'operatore alle indicazioni impartite, l'organo di controllo avrebbe dovuto procedere alla contestazione della violazione, con esclusione della possibilità di pagamento in misura ridotta.
È forse superfluo osservare come l'originario testo del decreto-legge lasciasse ampio spazio all'interpretazione su molteplici aspetti.
In primo luogo, la diffida era indirizzata alla violazione di norme in materia agroalimentare, espressione la cui portata, in assenza di una definizione all'interno del decreto medesimo, risulta estremamente variabile, a seconda del significato che le si voglia attribuire.
Comunemente, infatti, l'aggettivo agroalimentare è riferito alla produzione di materie prime agricole destinate all'alimentazione umana, alle fasi di trasporto, trasformazione, commercializzazione e distribuzione delle stesse, e agli alimenti con queste ottenute. Se questa fosse l'interpretazione da dare alla norma, dovrebbero essere esclusi i prodotti destinati alla mangimistica e i prodotti agricoli destinati ad altri usi, come, ad esempio, quelli tessili o energetici.
Ci si potrebbe interrogare sulla logica di una simile disposizione: da un lato, infatti, sarebbe arduo individuare una ragione alla previsione di applicazione della diffida per la violazione di norme in un settore sensibile come quello dell'alimentazione e all'assenza di estensione dello stesso strumento per violazioni di normative del settore agricolo, per prodotti non destinati ad usi alimentari. O, da un'altra prospettiva, ci si potrebbe chiedere perché prevedere la diffida nel settore degli alimenti, ma non per quello dei mangimi, che parimenti presenta norme analoghe al primo.
La risposta potrebbe trovarsi nella considerazione che il numero di violazioni che concernono alimenti e materie prime ad essi destinate ha un'incidenza maggiore sul sistema sanzionatorio amministrativo, o perché i controlli sono suddivisi tra molteplici autorità competenti, o perché l'at-

([21]) Dal report del 2019 dell'ICQRF, ad esempio, emerge che l'attività dell'Ispettorato ha interessato, per quanto concerne i controlli, per

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

tenzione verso gli alimenti è più viva[21] o perché semplicemente la varietà di alimenti[22] e l'insidiosità del reticolo normativo sono incommensurabilmente maggiori.

D'altra parte, però, il Decreto Campolibero era stato pensato per l'agricoltura e l'impresa agricola in generale, come dimostra anche la collocazione dell'istituzione della diffida in un articolo che contiene misure relative alle "imprese agricole". Quindi, se è vero che la diffida si sarebbe applicata a qualunque operatore, indipendentemente dal fatto che questi fosse o meno imprenditore agricolo, forse un'interpretazione maggiormente aderente allo spirito con cui fu ideato il Decreto, ossia sostenere l'impresa agricola (e non solo limitatamente alla produzione alimentare), avrebbe suggerito l'applicazione della diffida non tanto alle violazioni di norme agroalimentari, ma alla violazione di norme in materia agraria, alimentare e mangimistica, pur nell'incertezza dei confini tra le diverse aree.

Altro dubbio che il Decreto-Legge, nel suo testo originario, generava atteneva alla semantica delle espressioni "lieve entità" e "sanabilità", con riferimento alla violazione. Nessuna indicazione che consentisse di definirne i contorni era infatti contenuta nella norma. A luglio 2014, il Dipartimento dell'ICQRF del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali diramò una circolare per fornire indicazioni agli accertatori che avrebbero dovuto applicare la diffida[23]. La prassi delle circolari per sopperire alle mancanze legislative è purtroppo una costante del diritto agroalimentare[24], ma non può considerarsi condivisibile, nella misura in cui non si limita a fornire indicazioni ma costruisce, come sovente accade, il contenuto della norma. Anche nel caso del Decreto Campolibero, lo schema si è ripetuto: la circolare ha dovuto definire la portata di una norma eccessivamente sfumata, individuando i criteri per l'identificazione delle violazioni per le quali si sarebbe potuta applicare la diffida, con un'attività di delimitazione che, conformemente al principio di legalità sotteso all'articolo 23 della Costituzione, non può essere demandata ad un atto interno di una pubblica amministrazione, tantomeno se incidente su aspetti sanzionatori.

La circolare, ad esempio, precisava che le violazioni di lieve entità avrebbero potuto essere identificate nelle "*violazioni di carattere formale"* che non avessero determinato *"effetti economici di particolare rilevanza sul mercato dei prodotti interessati"* o che non avessero inciso *"in modo significativo sulle caratteristiche merceologiche e compositive dei prodotti stessi".* Ma è il concetto di "sanabilità" delineato dalla Circolare a stridere maggiormente con il testo del Decreto. Se la versione originaria consentiva espressamente la diffida anche nel caso in cui i prodotti fossero già stati posti in vendita al consumatore finale, le indicazioni dell'ICQRF escludevano in ogni caso la sanabilità qualora l'alimento fosse stato venduto al consumatore, perché, secondo l'Ispettorato, non sarebbe stato possibile elidere le conseguenze dannose dell'illecito. L'affermazione della Circolare è opinabile: immaginando che la violazione cui si sarebbe applicata la diffida dovesse essere di carattere meramente formale, che non

---

l'88% i prodotti alimentari, e per il restante 12% "i mezzi tecnici per l'agricoltura (mangimi, fertilizzanti, sementi, prodotti fitosanitari)" https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/9%252Fb%252Fb%252FD.c28160f73e071057ab03/P/BLOB%3AID%3D15037/E/pdf p. 4 [ultimo accesso 03/08/2021].

([22]) Sempre dal report delle attività dell'ICQRF del 2019, emerge chiaramente la diversità di "peso", nei controlli, dei diversi settori merceologici. ICQRF, Report 2019, p. 35.

([23]) Il testo della prima circolare interpretativa n. 1148 del 2 luglio 2014 può essere consultato nel sito del Ministero all'indirizzo https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/c%252F0%252F6%252FD.a24374a89a7e1379919a/P/BLOB%3AID%3D7793/E/pdf

([24]) Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla discussa circolare del Ministero dello Sviluppo Economico, del 06 marzo 2015, con cui, nell'inerzia del Legislatore, il Ministero estendeva le sanzioni che il D.lgs. 109/1992 prevedeva per le violazioni delle norme in esso contenute, alle violazioni del Regolamento (UE) n. 1169/2011. https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Circolare_6marzo2015_Applicabilita_sanzioni.pdf

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

dovesse incidere sulle caratteristiche e sulla composizione degli alimenti e che non dovesse cagionare effetti economici rilevanti sul mercato, gli effetti dannosi, posto che fossero configurabili, avrebbero in realtà potuto essere in molti casi rimossi con una semplice informativa al consumatore. E nonostante l'ICQRF precisasse che una valutazione dovesse esser fatta caso per caso, in realtà, gli accertatori ricorrevano all'interpretazione dell'Ispettorato con una sorta di automatismo, rendendo, di fatto, inapplicabile la diffida: i casi in cui la violazione rilevata concerneva un alimento non ancora immesso nella disponibilità del consumatore erano infatti assolutamente marginali.

La Legge di conversione del Decreto apportò modifiche significative al testo dell'articolo 1 e, dunque, alla disciplina della diffida, contribuendo a renderne ancora più ostica l'applicabilità.

In primo luogo, scomparve la precisazione "di lieve entità". Una modifica in questo senso sarebbe potuta sembrare un'apertura verso l'applicabilità della diffida a qualunque tipologia di violazione nel settore agroalimentare. Non fu così. Da un lato, infatti, era mantenuta la previsione che richiedeva si trattasse di violazioni sanabili per le quali fosse prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria, dall'altro, però, analogamente a quanto aveva precisato l'ICQRF, la sanabilità era considerata possibile solo in caso di errori e omissioni formali che avessero comportato una mera operazione di regolarizzazione "ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose" fossero state eliminabili. Di tutte le forme che il Legislatore avrebbe potuto usare, la Legge di conversione aveva scelto una delle poche congiunzioni che avrebbero potuto avere tanto un valore disgiuntivo, quanto esplicativo. La norma avrebbe potuto essere interpretata, seguendo il valore disgiuntivo, nel senso che la sanabilità si sarebbe avuta sia in caso di violazioni che comportassero una mera operazione di regolarizzazione, sia nel caso in cui le conseguenze dannose o pericolose, indipendentemente dalla "mera operazione di regolarizzazione", fossero eliminabili (caso, ad esempio, di un errore di etichettatura su un prodotto già venduto al consumatore finale, non regolarizzabile, in concreto, in quanto l'etichetta sarebbe rimasta errata, ma la cui conseguenza dannosa o pericolosa sarebbe stata sanabile attraverso una semplice informativa). Nel caso in cui, al contrario, si fosse attribuita alla congiunzione un valore esplicativo, la violazione sanabile si sarebbe avuta quando fosse stata possibile l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose attraverso la regolarizzazione. Questa interpretazione, corrispondente proprio all'orientamento che aveva assunto l'ICQRF nella circolare sopra menzionata, fu quella adottata, almeno per quanto potuto appurare da chi scrive nell'esercizio della professione, dagli accertatori e che fu avvalorata dalla scomparsa, nel testo convertito, dell'espressa previsione di applicabilità della diffida anche ad alimenti già posti in vendita al consumatore finale.

Un'altra modifica apportata fu l'espunzione dell'esclusione della diffida per le violazioni in tema di sicurezza alimentare. Nonostante ciò, con la nota 0002067-28/01/2015-DGSAF-COD_UO-P[25], il Ministero della salute precisava che "*tenuto conto della specifica tipologia del settore preso in considerazione (agroalimentare) e stante il carattere formale delle violazioni a cui l'intervento in parola si riferisce, si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni riguardanti norme poste a tutela della sicurezza alimentare e più in generale della salute umana, ivi comprese quelle in materia di sanità animale, farmaci veterinari, anagrafe degli animali, benessere in allevamento e durante il trasporto, settore dei mangimi*". Ancora una volta, la deprecabile prassi di limitare, in via amministrativa, disposizioni di legge di ben altro tenore, portava a risultati inconcepibili. Per il solo fatto che la norma

([25]) In assenza di pubblicazione ufficiale, il testo della nota può essere consultato qui [ultimo accesso 8 ottobre 2021].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

asseritamente violata fosse stata categorizzabile tra le norme in tema di sicurezza alimentare, e ad eccezione, aggiunge chi scrive, delle ipotesi contemplate dal D.lgs. 193/2007, la nota del Ministero della Salute avrebbe comportato l'automatica esclusione dell'applicabilità della diffida. La posizione non pare condivisibile dal momento che sembrerebbe non considerare la lettera del Decreto che richiede, per la diffida, la possibilità di elidere le conseguenze *dannose* o *pericolose* della violazione. È evidente che una violazione delle norme del settore agroalimentare può avere conseguenze pericolose (da elidere) solo quando attenga, direttamente o indirettamente, alla sicurezza dell'alimento: implicitamente, quindi, la norma avrebbe consentito l'applicazione della diffida anche alle violazioni in tema di sicurezza, purché, come si diceva, le conseguenze negative fossero eliminabili.

Rimaneva invariato, invece, il termine di venti giorni concesso per la regolarizzazione, del tutto inadeguato, in molti casi, rispetti ai tempi con cui il settore alimentare generalmente può adempiere. Ancora una volta, il classico errore di etichettatura può fungere da esempio: la regolarizzazione richiederebbe, infatti, la predisposizione di una nuova etichetta, la realizzazione di nuovi imballaggi, il ri-confezionamento degli alimenti la cui etichettatura non fosse conforme. Il complesso delle operazioni non avrebbe consentito di regolarizzare la violazione nel tempo prescritto. Peraltro, nessuna possibilità di proroga era prevista dalla Legge di conversione che, in caso di inottemperanza, disponeva la contestazione della violazione ai sensi della L. 689/81 ed escludeva l'applicazione della sanzione in misura ridotta.

Una novità introdotta dalla Legge di conversione che complicò ulteriormente l'accessibilità alla diffida fu la previsione che la violazione sanabile fosse stata accertata per la prima volta, senza chiarire se in caso di violazioni, in tempi successivi, di norme diverse, si potesse intendere comunque verificato il requisito della "novità" della violazione[26]. L'inserimento del nuovo requisito ebbe come logica conseguenza l'eliminazione della previsione secondo cui la diffida non si sarebbe applicata in caso di reiterazione della stessa violazione (reiterazione specifica), accertata con provvedimento esecutivo, nei tre mesi successivi alla diffida, essendo questa ipotesi già assorbita nel nuovo testo. Una grave carenza, peraltro, fu la mancata individuazione, nella Legge di conversione, di un periodo di "scadenza" della preclusione. Astrattamente, infatti, anche una sola violazione minore, commessa a distanza di anni da un operatore, rispetto ad una precedente violazione per la quale fosse stata applicata la diffida, avrebbe dovuto escluderne il riconoscimento.

Altra innovazione dovuta alla Legge di conversione consisteva nella circostanza che il sistema da questa introdotto presupponeva l'esistenza, o la creazione, di un registro delle violazioni che fosse comune a tutti gli organi di controllo operanti nel settore alimentare. Tuttavia, il Decreto Campolibero (art. 2 del D.L. 91/2014) aveva previsto un Registro Unico dei Controlli Ispettivi (RUCI) solo per le imprese agricole e non per tutte le imprese operanti nel settore agroalimentare, lacuna che rendeva impossibile, per il funzionario che procedeva al controllo, verificare l'esistenza di pregresse diffide da parte di altri organi, in caso di imprese del settore alimentare diverse dalle imprese agricole.

La Legge di Conversione, infine, abrogò l'articolo 7 del D.lgs. 225/2005 che disciplinava la diffida per le violazioni relative alle norme sulla commercializzazione dell'olio di oliva, sopra descritta, e l'articolo 12, comma 4 del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75, che disciplinava un analogo istituto nel settore

([26]) Intervenne sul punto l'ICQRF precisando, in particolare con la circolare prot. n. 1377 del 21/08/2014, che il riferimento era da condursi alla specifica fattispecie violata. Il testo della nota è consultabile all'indirizzo https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252Ff%252F9%252FD.c870ff882badacd143d5/P/BLOB%3AID%3D7926/E/pdf [ultimo accesso 8 ottobre 2021].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

dei fertilizzanti.

6.- La diffida nel D.L. 76/2020

Molti dei limiti mostrati dall'istituto della diffida furono superati dall'articolo 43 del Decreto-Legge 76/2020, convertito dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.
In primo luogo, fu eliminata la circoscrizione dell'applicabilità della diffida alle violazioni per le quali fosse prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria, con la conseguente estensione dell'istituto anche alle violazioni che avessero previsto l'applicazione di una sanzione inibitoria o sospensiva[27].
In secondo luogo, scomparve il riferimento all'accertamento della violazione per la "prima volta", così rimuovendo i dubbi interpretativi sulla necessità di una reiterazione specifica o meno e, soprattutto, sull'assenza di un termine alla preclusione.
In terzo luogo, superando la lettura data nella ricordata circolare dell'ICQRF e per evitare il rinnovarsi di interpretazioni poco rispondenti alla ratio sottesa all'istituto, il nuovo testo estendeva espressamente la diffida anche ai prodotti già posti in commercio, purché fossero successivamente regolarizzati.
A tal proposito, e questa fu l'ulteriore innovazione della novella del 2020, pur confermando il requisito della sanabilità della violazione, il Decreto-Legge, nel riprendere il significato di sanabilità contenuto nel precedente testo, aggiungeva una precisazione: "*Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili anche tramite comunicazione al consumatore*". È superflua ogni considerazione sulla portata dell'innovazione che travolgeva le letture restrittive che della norma erano state in precedenza offerte: l'operatore avrebbe potuto sopperire alle proprie mancanze portando a conoscenza del consumatore, con una comunicazione, le informazioni che avrebbero consentito di eliminare le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, così superando anche le interpretazioni più rigorose che intendevano escludere l'applicabilità della diffida alle violazioni che attenessero alla sicurezza. Ancora una volta, se ad immaginare l'esistenza di un potenziale danno o di un pericolo (con la conseguente sanabilità) era lo stesso testo normativo, significava che il Legislatore stava espressamente riconoscendo un'applicabilità estesa dell'istituto, anche alle ipotesi in cui l'illecito avrebbe potuto cagionare conseguenze dannose o pericolose, ossia in tutti i casi in cui la violazione concerneva la sicurezza alimentare.
La possibilità di informare il consumatore attraverso una "comunicazione" volta a sanare gli esiti della violazione avrebbe potuto rappresentare, almeno astrattamente, un passo del Legislatore verso una maggiore efficienza dello strumento di riparazione. Il ridotto lasso temporale in cui la versione del 2020 è rimasta applicabile non ha consentito di apprezzare adeguatamente i pregi della potenziale apertura nei confronti dell'operatore nel consentirgli di ovviare, soprattutto per quanto concerneva lacune o mancanze informative, attraverso una semplice azione riparatoria. In altri termini, l'operatore ben avrebbe potuto sopperire alle proprie carenze attraverso comunicazioni e meccanismi idonei a colmare quelle lacune, anche una volta che l'alimento fosse stato acquistato dal consumatore. E se questa, come pare, era l'interpretazione corretta, l'applicazione della nuova disciplina avrebbe evitato, oltre che sanzioni cospicue, anche i costi di ritiro, richiamo, rietichettatura, se non addirittura di smaltimento dei prodotti non conformi.
Si sarebbe potuta suggerire, tuttavia, una secon-

([27]) Si veda, al riguardo, anche se riferita alla diffida nella versione successiva alle modifiche del 2021, la Circolare dell'ICQRF prot. 0278594 del 17 giugno 2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

da interpretazione che avrebbe condotto a ricorrere ad una comunicazione solo nei casi di possibili conseguenze dannose o pericolose, per le quali la "comunicazione" avrebbe quindi costituito un'attività ulteriore, necessaria e non eventuale: "anche", nel senso di "con l'ulteriore ausilio della comunicazione" rispetto alla regolarizzazione. Mentre quest'ultima avrebbe consentito, ad esempio, di ritirare e rietichettare alimenti non conformi, anche in caso di erronea dichiarazione degli allergeni, la prima avrebbe potuto evitare le conseguenze dannose o pericolose per il consumatore attraverso una idonea comunicazione diffusa, posto che fosse realmente possibile immaginare uno strumento con siffatta capacità. In altri termini, se il testo della norma precisava che per violazioni sanabili si sarebbero dovute intendere sia gli errori ed omissioni formali comportanti una mera operazione di regolarizzazione (es. rietichettatura in caso di violazione delle norme sulle informazioni) sia le "*violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili anche tramite comunicazione al consumatore*" questo avrebbe implicato che gli errori ed omissioni formali non avrebbero potuto essere sanati "anche" (con significato di alternativa) con una comunicazione al consumatore[28].

Il quinto elemento che avrebbe consentito alla diffida di espletare con efficacia la funzione per cui fu inizialmente ideata fu la variazione del termine di adempimento. Mentre nella precedente formulazione il termine era fissato in venti giorni e non avrebbe potuto né essere esteso, né ridotto, con la versione successiva alla novella del 2020 l'adempimento dell'operatore sarebbe dovuto avvenire in un termine massimo di novanta giorni.

Anche in questo caso, due interpretazioni avrebbero potuto trovar luogo.

Una prima lettura della norma avrebbe suggerito che la determinazione del termine effettivo di adempimento fosse lasciata alla discrezionalità dell'autorità di controllo. Nulla avrebbe escluso la possibilità per quest'ultima di stabilire un termine inferiore (inferiore anche, magari, ai venti giorni), tuttavia la previsione di un tempo massimo molto più esteso della precedente misura fissa, suggeriva la comprensione, da parte del Legislatore, di uno dei limiti principali che rendevano spesso inattuabile l'adempimento alla diffida: il ridotto lasso temporale entro cui gli operatori avrebbero dovuto conformarsi.

D'altra parte, se questa fosse stata l'interpretazione, e se l'ottica attraverso cui considerare la disposizione fosse stata quella di una collaborazione tra operatori ed autorità non vi sarebbe stato motivo, per l'organo di controllo, di stabilire un termine inferiore a quello massimo previsto dalla norma.

Una seconda interpretazione, che chi scrive predilige, avrebbe invece visto nei 90 giorni un termine fisso che l'autorità di controllo avrebbe dovuto concedere: entro quel periodo, l'operatore avrebbe dovuto adempiere alle prescrizioni ed elidere le conseguenze dannose dell'illecito. Solo questa lettura, d'altra parte, avrebbe consentito la certezza del diritto di "riparazione" dell'operatore, senza alcuno spazio di discrezionalità dell'autorità, così da consentire la fattiva eliminazione delle conseguenze negative in un periodo congruo.

Il rovescio della medaglia, rispetto all'individuazione di un termine di 90 giorni, risiedeva nel coordinamento con la Legge 689/1981[29] che richiede che la contestazione della violazione avvenga entro 90 giorni dall'avvenuto accertamento, coincidente, per lo più, con il verbale di constatazione. Se quindi, senza che la legge avesse previsto in alcun modo la sospensione dei termini di contestazione, un controllore avesse emesso la diffida ad adempiere ed eliminare le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito in un tempo di novanta giorni e l'operatore non si fosse conformato, la possibilità di successiva

([28]) Questa sembra d'altra parte la lettura che emerge dai lavori preparatori e dossier di documentazione della legge di conversione del D.L. 22 marzo 2021, n. 42.
([29]) L. 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

contestazione dell'illecito sarebbe stata vanificata, nonostante il rinvio all'articolo 14 della L. 689/1981 che la norma sulla diffida prevedeva in caso di mancata ottemperanza.
Un sesto elemento di innovazione introdotto dalla novella del 2020 era rappresentato dal riferimento alla possibilità per l'operatore di presentare specifici impegni. Ancora una volta, la lettura della norma avrebbe potuto non essere univoca. Il comma terzo stabiliva: "*Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a novanta giorni, anche presentando, a tal fine, specifici impegni*". Il primo dubbio concerne l'identificazione del "fine" per il quale gli specifici impegni avrebbero potuto essere presentati e in particolare se questi fossero posti in relazione solo con l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito o se fosse da considerare anche l'adempimento alle prescrizioni violate.
Per poter risolvere questo interrogativo, è necessario prima comprendere un ulteriore aspetto controverso, ossia, cosa il Legislatore intendesse per specifici impegni.
La norma non fornisce alcuna indicazione su quale fosse il significato. Tuttavia sembrerebbe potersi sostenere che l'impegno dell'operatore dovesse consistere nell'individuazione di un piano di azione credibile e realizzabile che evidenziasse come l'imprenditore avrebbe inteso sanare la violazione riscontrata. Se così fosse stato, il fine (anche se l'utilizzo del sostantivo al plurale avrebbe agevolato nel sostenere questa interpretazione) cui erano volti gli impegni specifici sarebbe stato composto sia dalle azioni per l'adempimento delle prescrizioni violate, sia da quelle rivolte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito. Anche la diversa interpretazione che gli specifici impegni fossero riferibili solo all'elisione di queste ultime, sulla base del fatto che la norma non si riferiva a "fini" ma solo a "fine", tuttavia, sarebbe stata sostenibile[30].
A questo punto, sorge un ulteriore interrogativo sulla necessità che gli specifici impegni non fossero solo presentati, ma anche eseguiti nel termine di novanta giorni. Sarebbe stato utile comprendere, in altri termini, se entro i novanta giorni, ad avvenuta presentazione degli impegni, fossero necessari anche il completamento dell'adempimento e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito. Una prima lettura[31] porterebbe a ritenere che, nel termine massimo indicato dalla norma, l'operatore non fosse tenuto necessariamente a porre rimedio alla violazione, ma potesse, soprattutto nei casi in cui la regolarizzazione avesse richiesto un tempo maggiore, assumere, nell'arco individuato, un impegno formale, presentando, come si ipotizzava poc'anzi, un piano di lavoro, per manifestare e confermare la propria volontà di adempiere nel minor tempo possibile. Una lettura in questo senso sarebbe sembrata, in realtà, eccessivamente permissiva, perché avrebbe condotto a consentire all'operatore di attendere astrattamente ottantanove giorni prima di presentare il proprio impegno specifico, prospettando tempi di adempimento mal conciliabili con l'esigenza, sottesa all'istituto della diffida, di rimuovere tempestivamente le conseguenze della violazione. Ancora una volta poi, se lo spirito della norma era teso ad incentivare la collaborazione tra autorità di controllo e operatori, questa soluzione non sarebbe stata adeguata.
Nonostante le incertezze interpretative che caratterizzavano il testo risultante dall'intervento del 2020, è innegabile che la portata della modifica si

([30]) Quelle riportate sono mere ipotesi interpretative dell'autore.
([310]) V. nota precedente.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

collocava in una prospettiva di condivisibile innovazione. Anziché l'elemento afflittivo che caratterizza il sistema delle sanzioni amministrative pecuniarie, la norma cercava infatti di valorizzare il profilo di riparazione, consentendo all'operatore di sanare gli effetti degli illeciti e riducendo sostanzialmente l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

7.- La diffida a seguito della Legge 21 maggio 2021 n. 71

La Legge 21 maggio 2021, n. 71 ha ripristinato, per molti versi, la diffida nella versione precedente alla modifica del 2020, eliminando gli elementi di pregio che la stessa aveva introdotto, ma specificando altri aspetti meritevoli di nota.
In primo luogo, il "nuovo" istituto, oltre che alle violazioni di norme in materia agroalimentare, in generale, si applica, espressamente, anche a quelle concernenti la sicurezza alimentare, nel caso in cui, per entrambe le ipotesi, sia prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria. La precisazione appiana i dubbi interpretativi che le precedenti versioni avevano posto, pur se immotivatamente: un generico riferimento a violazioni di norme in materia "agroalimentare" non avrebbe avuto ragione di escludere, salva espressa previsione (che tuttavia non sussisteva), le violazioni in tema di sicurezza alimentare. Si tratta, dunque, di un pleonasmo che consente di archiviare in modo definitivo la lettura restrittiva emersa dalle circolari ministeriali.
In secondo luogo, torna la previsione dell'applicabilità della diffida solo qualora la violazione sia accertata per la prima volta: riemerge così la criticità determinata dall'assenza di una banca dati nazionale delle violazioni condivisa tra tutte le autorità di controllo[32]. Sarà poi indispensabile comprendere quando sussista una "prima violazione", se cioè si debba riferire al fatto specifico accertato (es. errore nella indicazione della denominazione di un alimento, per aver impiegato una denominazione legale per un alimento che non avrebbe potuto recarla)[33] o alla disciplina (es. norme in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori), con la conseguenza che una non conformità consistente, ad esempio, nella mancata indicazione del QUID costituirebbe una prima violazione, se il riferimento fosse condotto allo specifico fatto, mentre rappresenterebbe una violazione ulteriore se il riferimento fosse genericamente alle norme in tema di informazioni ai consumatori. Ciò che stupisce, peraltro, è il permanere, per il riconoscimento di questa "recidiva amministrativa", del riferimento al momento del solo accertamento: se ad un operatore, in altri termini, viene contestata oggi una violazione, l'autorità di controllo, prima di procedere alla diffida, dovrà verificare se vi sia stato un precedente accertamento, indipendentemente dal fatto che poi a quello sia seguita una contestazione e magari un'opposizione.
A tale ultimo riguardo, sarebbe poi utile comprendere se, nel caso in cui l'opposizione fosse accolta, l'accertamento da cui trasse origine la contestazione debba comunque essere considerato. Nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, oltre a quest'ultima, si è soliti chiedere l'annullamento anche degli atti presupposti, ossia del verbale di accertamento e del verbale di contestazione, ove non coincidenti. Da ciò deriva che, in genere, la sentenza che annulla l'ordinanza-ingiunzione accogliendo integralmente il ricorso, annulla anche i verbali presupposti.

([32]) Sul punto, la nota dell'ICQRF del 17 giugno 2021 precisa "*la valutazione in merito a tale requisito andrà fatta tenendo conto degli elementi in possesso dell'ufficio operante al momento dell'accertamento della violazione potenzialmente diffidabile, ottenibili attraverso la consultazione delle banche dati a disposizione (ad es. procedura informatizzata SIAN), del RUCI e di qualsiasi altro archivio o raccolta documentale avente natura ufficiale*".
([33]) Ancora una volta, le indicazioni "operative" sono contenute nella nota dell'ICQRF del 17 giugno 2021 che interpreta la norma come riferita alla singola fattispecie violata.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Tuttavia, se si seguisse pedissequamente l'articolo 22, l'oggetto del ricorso sarebbe esclusivamente l'ordinanza-ingiunzione. In caso di accoglimento della domanda, ci si potrebbe quindi chiedere se l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione travolga automaticamente il verbale di accertamento o se questo, pur non potendo generare ulteriori contestazioni per il decorso dei novanta giorni stabiliti dall'articolo 14 della L. 689/1981, continui comunque ad esercitare una forma di validità ed efficacia ai fini della diffida. Sarà cioè un atto idoneo ad esser computato come "primo accertamento" di una violazione, con la conseguente inapplicabilità di successive diffide? La risposta dovrebbe dipendere dalle ragioni dell'accoglimento del ricorso: se questo avviene in ragione dell'accertamento dell'insussistenza della violazione, allora lo stesso oggetto dell'atto presupposto cesserebbe di esistere, investendo a cascata la validità del medesimo. D'altra parte, in quel caso, dovrebbe essere la stessa amministrazione che ha emanato il provvedimento a procedere ad un suo annullamento.

Se tuttavia l'accoglimento fosse fondato su mere ragioni di forma dell'ordinanza-ingiunzione, o di rito, senza alcuna pronuncia sul merito, si avrebbe, come effetto, l'annullamento della prima, senza tuttavia alcun riflesso della pronuncia sull'originario accertamento[34] che diverrebbe così "computabile".

Il terzo elemento da evidenziare consiste nella riduzione del termine per l'adempimento da novanta giorni a trenta giorni, decorrenti dalla notifica e riferiti, dalla norma, alla sola ottemperanza alle prescrizioni della diffida. La formulazione non sembrerebbe comprendere, nello stesso termine, anche l'elisione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, stabilendo che l'organo di controllo "*diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo*".

Diversamente, il testo avrebbe posposto l'indicazione del termine alla previsione dell'eliminazione delle conseguenze, stabilendo "*diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida*".

Un quarto punto di rilievo della "nuova" diffida è la previsione della sospensione dei termini stabiliti dalla L. 689/81 per la contestazione. Una simile modifica avrebbe consentito di superare, in modo lineare e senza vanificare le innovazioni della precedente versione, la criticità emersa nella fissazione del termine di 90 giorni da parte della disciplina del 2020.

Un quinto elemento di innovazione è l'esclusione dell'applicazione della diffida ai prodotti non conformi che siano già stati immessi in commercio, anche solo in parte. La previsione, così come la riduzione del termine di adempimento, torna a vincolare l'istituto rendendolo inapplicabile a numerose violazioni, soprattutto in tema di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Infine, la recente versione della diffida non consente di sanare la violazione o comunque di eliminare le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito attraverso una comunicazione. Anche questo aspetto, inserito nella precedente disciplina nel quadro di una evoluzione sia nei rapporti tra operatori e autorità di controllo, in una prospettiva collaborativa, sia nei rapporti tra operatori e consumatori, in un quadro di crescente digitalizzazione, si traduce oggi in un ritorno alla impostazione afflittiva della sanzione nel settore agroalimentare.

8.- Le ragioni della novella

La lettura dei lavori preparatori non consente di comprendere adeguatamente la *ratio* sottesa alla

([34]) Si veda, in questo senso, la recente sentenza della Cassazione civile sez. VI, 01/03/2021, n.5562.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

novella, se non individuandola nelle consuete dichiarazioni di propaganda di scarso spessore politico e pressocché nullo valore giuridico che sovente popolano l'aula parlamentare.
Da quanto emerge dall'intervento del firmatario dell'emendamento volto alla sostituzione del comma 3 del D.L. 91/2014 con il testo oggi in vigore[35], durante la seduta dell'Assemblea n. 499 di lunedì 3 maggio 2021[36], l'unica ragione condivisibile posta a giustificazione della modifica al testo sulla diffida è correlata all'esigenza di superare la criticità sopra richiamata, costituita dalla sovrapposizione tra il termine individuato dalla norma per l'adempimento e il limite di contestabilità dell'illecito stabilito dalla L. 689/81. Le altre ragioni inferibili dall'intervento sopra richiamato, volte a ripristinare il carattere afflittivo della sanzione agroalimentare destano perplessità. Si legge in particolare, nel resoconto stenografico: "*È evidente, quindi, Presidente, la volontà […] di rafforzare l'attività e la capacità di controllo degli organi preposti, in particolare dell'Ispettorato per la tutela della qualità e della repressione frodi nei prodotti agroalimentari, che voglio ringraziare, poiché, sia come sede centrale, sia come strutture territoriali, ogni giorno lavorano senza sosta per contrastare le frodi, la contraffazione e gli illeciti in materia agroalimentare*". In questo senso, il rafforzamento dell'attività e della capacità di controllo sembra in realtà coincidere con la possibilità per gli accertatori di irrogare più agevolmente le sanzioni per le violazioni, rendendo inapplicabile, per molti versi, una misura "riparatoria", a vantaggio della mera misura punitiva: potrebbe sembrare quasi che la reale volontà sia quella di consentire un maggiore introito erariale a scapito di una maggiore collaborazione tra Autorità e operatori. Ma questa è certamente una mera percezione di chi scrive, lungi dal riflettere il reale intento della norma.
Prosegue l'intervento in questo senso: "*Auspico che anche altre forze di Polizia, nazionali e regionali, incrementino l'attività in questo campo, che sempre più spesso si ritrova aggredito. Attraverso questi provvedimenti, implementiamo, aumentiamo e rafforziamo le norme a tutela dei produttori, trasformatori e commercianti, ma soprattutto a tutela degli anelli più deboli della filiera agroalimentare, ossia i produttori e i consumatori finali*".
Al di là delle indubbie ipotesi di frodi, per le quali esiste, peraltro, un apposito apparato sanzionatorio, ciò che omette di evidenziare il primo firmatario dell'emendamento è come la selva delle disposizioni del settore agroalimentare, caratterizzate, sovente, da un ampio margine di interpretabilità, a danno di chiunque tenti di adeguarvisi, rappresenti il substrato ottimale per lo sviluppo delle violazioni. Se a ciò si aggiungono l'ipertrofia normativa che continua ad aggiungere oneri a carico degli operatori (si pensi al moltiplicarsi delle norme sull'indicazione dell'origine per alcuni alimenti) affiancata alla debolezza della tecnica redazionale, sembrerebbe potersi osservare che la riduzione della possibilità di riparare agli errori commessi, anche al di là della prima violazione, sia ben lontana dall'essere un effettivo strumento di tutela per produttori, trasformatori e commercianti, come invece auspicato da chi propose la modifica.

9.- Il rapporto tra la diffida del Decreto Campolibero e gli analoghi strumenti previsti dalle normative verticali

Si è detto, sin qui, dell'evoluzione che l'istituto della diffida ha conosciuto dapprima attraverso normative verticali e, successivamente, con l'estensione della stessa alle violazioni in materia agroalimentare, attraverso il c.d. Decreto Campolibero e le successive modifiche ad esso apportate.

([35]) Proposta emendativa 1.03. presentata dalla commissione agricoltura nelle commissioni riunite II-XII in sede referente riferita al C. 2972.
([36]) https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0499&tipo=stenografico#sed0499.stenografico.tit00040.sub00020

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

La coesistenza tra istituti assimilabili avrebbe potuto e potrebbe tuttora generare perplessità sul rapporto tra la disciplina del 2014 e le norme verticali anteriori e tra l'istituto della diffida oggi applicabile e le norme settoriali che non risultano ancora abrogate.
Sino all'abrogazione ad opera del d.lgs. 103/2016, ad esempio, la diffida del D. lgs. 20 settembre 2005, n. 225, per le violazioni delle disposizioni relative alla commercializzazione dell'olio di oliva, ha continuato a coesistere con la diffida prevista per tutte le violazioni delle norme agroalimentari, con i limiti e alle condizioni sopra individuate, dal Decreto Campolibero. Parimenti, il comma 6 dell'articolo 7 del D.lgs. 193/2007 risulta ancora vigente. Diversamente, la Legge 238/2016, pur prevedendo l'istituto del ravvedimento operoso, nulla ha precisato sull'applicazione dell'istituto della diffida del D.L. 91/2014. Quest'ultimo aspetto è probabilmente quello di più agevole soluzione: il motivo per cui il testo unico in materia vitivinicola non ha previsto una norma specifica esprime l'inequivocabile volontà del Legislatore di ritenere applicabile ad ogni violazione delle norme agroalimentari, comprese quelle in materia vitivinicola, la diffida del D.L. 91/2014.
Questa è d'altra parte la *ratio* sottesa anche all'abrogazione della specifica diffida prevista, sino al 2016, per la violazione delle norme di commercializzazione del settore dell'olio di oliva. Si potrebbe ipotizzare, d'altra parte, che prima della formale abrogazione delle diffide settoriali fosse comunque intervenuta un'abrogazione implicita per la sopravvenienza dell'integrale disciplina, da parte del D.L. 91/2014, della materia della diffida amministrativa, applicabile, come si è detto, ad ogni violazione agroalimentare, alle condizioni già individuate.
L'unica perplessità che ancora permane concerne il D.lgs. 193/2007. Le occasioni di procedere ad un'abrogazione formale anche del comma 7 dell'articolo 6 non sono mancate, in particolar modo nell'ultimo anno e soprattutto considerando che le violazioni in tema di sicurezza alimentare, a cui quelle di igiene sono assimilabili, sono state oggetto di specifiche valutazioni. Due sono quindi le possibilità: o il Legislatore non si è avveduto della sopravvivenza della specifica norma, o la mancata abrogazione trova una diversa motivazione. A quest'ultimo riguardo, la ragione della scelta potrebbe risiedere nella peculiare formulazione del settimo comma dell'articolo 6 che non tratta di "non conformità" o di "violazioni", ma di "inadeguatezze" nei requisiti e nelle procedure di igiene degli stabilimenti previsti dai commi 4, 5 e 6. In altri termini, un'inadeguatezza ai sensi del D.lgs. 193/2007 non necessariamente corrisponde ad una violazione del decreto medesimo ma potrebbe rappresentare una condotta che, pur se conforme alle norme in materia di igiene, è ritenuta dal controllore non perfettamente idonea a rispondere ai requisiti della norma. Diversamente, la mancata o non corretta applicazione dei sistemi e delle procedure previste dai medesimi commi 4, 5 e 6 è direttamente sanzionata ai sensi del comma 8 dell'articolo 6. Se questa fosse l'interpretazione, quella prevista dal comma 7 dell'articolo 6 del D.lgs. 193/2007 potrebbe considerarsi una sorta di pre-diffida amministrativa. Il controllore, cioè, avvedutosi di una semplice inadeguatezza, inviterà l'operatore ad eliminarla. Se questi non avrà adempiuto, si applicherà la specifica sanzione. Questa procedura non escluderebbe, in alcun modo, l'applicazione della diffida amministrativa del D.L. 91/2014 che si collocherebbe, quindi, dopo la "pre-diffida", all'esito dell'accertato inadempimento (che in quel caso rileverebbe come violazione vera e propria e non come semplice inadeguatezza) e prima dell'applicazione della sanzione prevista dallo stesso comma 7.
Si tratta, ancora una volta, di una mera ipotesi interpretativa formulata da chi scrive sulla base della formulazione testuale delle norme richiamate e non suffragata né da dati esperienziali, né da pronunce giurisprudenziali o atti interpretativi.

10.- La diffida e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al Regolamento (UE) 2017/625

Trattare dell'istituto della diffida richiede oggi

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

necessariamente un riferimento, almeno sommario, al Regolamento (UE) 2017/625[37] e ai decreti di adeguamento della normativa nazionale[38]. L'articolo 138 del Regolamento sui controlli ufficiali, in particolare, richiede che, in caso di accertamento di una non conformità, le autorità competenti adottino «le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi», tenendo in considerazione la natura della non conformità e i precedenti dell'operatore e trasmettendone una notifica scritta, corredata da motivazione. L'istituto della diffida, come oggi disciplinato dal D.L. 91/2014, sembrerebbe rispondere già alle prescrizioni del Regolamento ma la sua applicazione richiederà il necessario coordinamento con le norme nazionali di attuazione dell'atto unionale e, in particolare, con il d. lgs. 02 febbraio 2021, n. 27[39].

Facendo riferimento, in particolare, alla "natura della non conformità" da considerare, non può tacersi la distinzione che l'articolo 5 del d.lgs. 27/2021, compie, tra non conformità maggiori e minori, fondata su un rischio immediato o meno per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali.

A parere di chi scrive, non sembra che l'istituto della diffida, per come oggi formulato, richieda adeguamenti particolari. È evidente, infatti, che la possibilità per l'operatore di eliminare le non conformità implica, come presupposto, la sanabilità della violazione, concetto che non si sovrappone a quello di "non conformità minore" ma che ne è integrato. Non tutte le conformità minori sono necessariamente sanabili, mentre certamente una violazione sanabile non potrà costituire una "non conformità maggiore", se non in ipotesi del tutto marginali: la stessa immediatezza del rischio che richiede quindi azioni volte a ridurlo tempestivamente risulterebbe inadeguata al meccanismo della diffida.

Il secondo aspetto che il Regolamento chiede di considerare sono i precedenti dell'operatore. Mentre il testo del D.L. 91/2014 esclude l'applicazione della diffida alle ipotesi di violazione successiva alla prima, il Regolamento sembrerebbe richiedere una maggiore ponderazione degli eventuali precedenti del singolo operatore. A questo riguardo, la correlazione con lo strumento del *rating* degli operatori individuato dal medesimo Regolamento sembra imprescindibile. Il considerando 39 in particolare riconosce l'importanza di meccanismi, adottati dalle autorità nazionali, che «garantiscano che il rating rispecchi accuratamente l'effettivo livello di conformità» e che «si basi sui risultati di vari controlli ufficiali».

11.- Diffide amministrative regionali

Che l'istituto della diffida possa rappresentare, però, se adeguatamente costruito, uno strumento prezioso sembra confermato anche dalla sua estensione, da parte di alcune Regioni, a violazioni di propria competenza. Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna, attraverso l'art. 8 della L.R. 24

(37) 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, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).

(38) Per una visione d'insieme del tema dei controlli ufficiali e delle norme nazionali di adeguamento si rinvia a F. Aversano, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 635 ss. E, dello stesso autore, *Sul controllo ufficiale nella filiera agroalimentare: antiche questioni e nuovi modelli*, in *Dir. agroalim.*, 2020, 2, 249 ss.

(39) D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

maggio 2013 n. 4, poi modificato dal comma 4 dell'art. 76 L.R. 27 giugno 2014 n. 7, inseriva nella L.R. 28 aprile 1984, n. 21, l'articolo 7bis. Quest'ultimo, facendo salve le discipline settoriali, tra cui quella in tema di sicurezza alimentare, con il fine dichiarato di semplificare il procedimento sanzionatorio, stabilisce il ricorso alla diffida amministrativa "in luogo dell'immediato accertamento", in presenza di una violazione sanabile. La diffida amministrativa della Regione Emilia-Romagna si applica ai procedimenti sanzionatori in tema di commercio, somministrazione di alimenti e bevande, esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, divieto di fumo, oltre che alle "fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali" e ad esclusione del caso di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta.

Dal punto di vista procedurale, la diffida regionale è analoga, pur se non identica, a quella prevista dal D.L. 91/2014, come convertito e modificato. Si presenta infatti come un invito, contenuto nel verbale di ispezione, rivolto al trasgressore da parte del controllore a sanare la violazione, prima che questa sia formalmente accertata. Il termine previsto per l'adempimento, tuttavia, non può essere superiore a soli dieci giorni. In casi di inottemperanza alla diffida, la Legge regionale prescrive che il controllore rediga il verbale di accertamento. A parere di chi scrive, sarebbe stato più opportuno prevedere un verbale di accertamento (o constatazione) della violazione contenente l'invito ad adempiere, seguito, successivamente, in caso di inottemperanza, dall'invio di un verbale di contestazione, per la ragione, già evidenziata, che un controllore non potrebbe diffidare un operatore all'adempimento, senza prima aver accertato la sussistenza di una violazione.

La diffida regionale non è né rinnovabile, né prorogabile, nel senso che allo scadere del termine non potrà essere concessa alcuna dilazione per un adempimento tardivo. Sarà poi inapplicabile nel caso in cui il trasgressore fosse già stato diffidato per una medesima condotta nei cinque anni precedenti.

Analogamente all'Emilia-Romagna, anche altre Regioni hanno adottato norme sulla diffida amministrativa, per le violazioni di propria competenza. È il caso, ad esempio, del Piemonte, che con L.R. 14 maggio 2015 n. 9 ha inserito l'articolo 1 bis nella L.R. 72 del 28 novembre 1989, disponendo l'applicazione della diffida "in luogo dell'immediato accertamento" alle violazioni sanabili nei settori del commercio, alla somministrazione di alimenti e bevande, all'esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, al divieto di fumo, e alle fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali, e ad altre fattispecie richiamate da leggi regionali di settore, ma facendo salve alcune discipline come quelle sulla sicurezza alimentare e sulla tutela e sicurezza del lavoro. Per violazioni sanabili, la legge regionale intende "*errori ed omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono materialmente eliminabili*".

Per quanto concerne il procedimento, il termine per l'adempimento, la non prorogabilità né rinnovabilità, e la non operatività nei casi di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta, la Legge della Regione Piemonte è analoga a quella dell'Emilia-Romagna. Una differenza nella formulazione si ha per l'ipotesi della recidiva che rende la diffida inapplicabile nel caso di "comportamento della stessa indole" (e non in caso di medesima condotta) già oggetto di diffida nei cinque anni precedenti.

Parimenti, anche la Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 23 della Regione Lombardia ha previsto l'istituto della diffida con l'introduzione dell'articolo 179bis all'interno della Legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31,Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale. La legge della Regione Lombardia presenta delle differenze, talora significative, rispetto a quelle sopra menzionate. In primo luogo, le violazioni sanabili sono chiaramente individuate con il rinvio alle norme che le prevedono (comma 4 dell'articolo 179*bis*). In secondo luogo, è correttamente mantenuta la distinzione tra il momento dell'accertamento, all'esito del quale, verificata

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

l'esistenza della violazione l'Autorità dovrà invitare, con apposito verbale, il trasgressore a porvi rimedio e il momento successivo della contestazione, che si avrà solo in caso di inottemperanza alla diffida. In terzo luogo, il termine: anziché i 10 giorni previsti dalle altre Regioni, in Lombardia è individuato un termine fisso di 20 giorni, con specifica estensione dell'invito ad ottemperare alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze pericolose o dannose dell'illecito, anche al responsabile in solido. Infine, la precisazione che lo strumento non sarà applicabile in caso di precedente diffida sulla medesima fattispecie, nei cinque anni precedenti.

Alcuni elementi distintivi sono presenti anche nella Legge regionale del Friuli-Venezia-Giulia 8 aprile 2016, n. 4, di modifica della Legge regionale 17 gennaio 1984, n. 1, nella quale introduce un articolo 3 bis. Il primo elemento distintivo è costituito dalla finalità della diffida: accanto alla semplificazione, ricorrente in tutte le leggi regionali richiamate, qui vi è un espresso riferimento all'instaurazione di "un proficuo rapporto di collaborazione fra amministrazione, cittadini e imprese" cui più volte, peraltro, si è accennato nel corso della presente trattazione. L'applicabilità è limitata ad alcune violazioni espressamente richiamate al comma 2 del menzionato articolo 3bis.

La Legge regionale sostituisce la diffida all'"immediato accertamento", con una non condivisibile commistione, anche in questo caso, con il concetto di contestazione immediata. Nuovamente è prevista la notifica anche al responsabile in solido, ove presente. Nella formulazione della Legge regionale in esame, riemerge il dubbio sulla discrezionalità dell'Autorità di controllo nella determinazione dell'estensione del termine di adempimento, dal momento che, dopo aver previsto che la diffida debba essere contenuta nel verbale di ispezione, precisa anche che nella stessa debba essere indicato "*il termine, non superiore a dieci giorni dalla consegna o notifica del verbale medesimo, entro cui uniformarsi alle prescrizioni*". In caso di mancata ottemperanza è prevista la notifica del verbale di accertamento. Anche per la Legge del Friuli-Venezia-Giulia la diffida non è rinnovabile né prorogabile.

Infine, un accenno merita anche la L.R. 16 luglio 2019, n. 25 della Regione Veneto (recentemente dichiarata incostituzionale), recante Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, che sostituì la precedente disciplina della diffida, contenuta nell'art. 2bis della Legge Regionale 28 gennaio 1977, n. 10 (come modificata dalla Legge regionale n. 10 dell'11 marzo 2014).

Rispetto alle altre Leggi regionali o statali, la legge della Regione Veneto si caratterizzava per un'estrema ampiezza (almeno apparente) della sua portata: nessuna sanzione avrebbe potuto essere irrogata, nei procedimenti in materia di competenza esclusiva regionale o per il quali la Regione abbia ricevuto una delega statale all'esercizio delle funzioni amministrative (art. 2), "*se prima non [fosse stata] consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato*" (art. 1.1). La mitigazione sarebbe derivata dalla delega alla Giunta ad adottare i necessari provvedimenti per l'individuazione delle violazioni e degli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione avrebbero comportato (senza lasciarli, dunque, alla discrezionalità dell'accertatore) e ad individuare le fattispecie di violazioni insanabili, per le quali, cioè, non fosse possibile ricorrere alla regolarizzazione o all'eliminazione delle conseguenze.

La Legge Regionale del Veneto collocava la diffida al momento dell'accertamento dell'illecito, disponendo che la determinazione del tempo da concedere per l'adempimento e la rimozione degli effetti della violazione fosse contestuale all'accertamento medesimo.

Anche in questo caso, lo strumento "di collaborazione" non sarebbe stato applicabile qualora vi fosse stata la reiterazione di un comportamento illecito già oggetto di diffida nei precedenti tre anni, rispetto alla data di accertamento. L'inottemperanza all'invito ad adempiere avrebbe

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

comportato l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per la violazione.
La Legge Regionale del Veneto fu oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale[40], promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri "*per violazione complessivamente degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative»*" (par. 1 della sentenza). I profili di censura erano molteplici[41]. In primo luogo, la possibilità di sanare l'illecito con conseguente inapplicabilità della sanzione era considerata dal ricorrente irragionevole, rappresentando un elemento di rinuncia da parte della Regione del proprio potere sanzionatorio, tale da far venir meno, peraltro, l'efficacia deterrente della stessa sanzione amministrativa (par. 1.1 della sentenza), in contrasto con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.).
In secondo luogo, l'ampio margine di discrezionalità lasciato alla determinazione della Giunta era considerato contrario al principio di legalità e alla necessità che tanto i precetti quanto le sanzioni siano conoscibili ai destinatari. A parere del ricorrente, la Giunta regionale non avrebbe peraltro potuto ricevere l'attribuzione di una potestà regolamentare che non fosse meramente esecutiva o di dettaglio, come invece accaduto attraverso la Legge regionale che le aveva conferito il potere di individuare quali violazioni avrebbero beneficiato della diffida, così decidendo sul disvalore delle condotte.
Per quanto concerne il primo profilo di censura, la Corte Costituzionale ha disatteso le argomentazioni formulate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla capacità della diffida di eliminare l'effetto deterrente delle sanzioni amministrative, e sulla conseguente violazione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione. La Corte riconosce, in particolare, la discrezionalità del Legislatore regionale nell'individuare gli strumenti più idonei a garantire la tutela degli interessi sottesi ai precetti sanzionati. Così, nello spirito di collaborazione tra amministrazione e privati e attesa la complessità delle norme amministrative, l'istituto della diffida potrebbe risultare maggiormente efficace, rispetto all'applicazione della sanzione pecuniaria, per il suo incentivo all'adempimento.
Per quanto concerne il secondo motivo del ricorso, la Corte ne rileva la fondatezza, pur se in relazione all'articolo 23 (e non all'articolo 25) della Costituzione, secondo cui "*nessuna prestazione personale o patrimoniale [inclusi quindi gli adempimenti di una diffida o i limiti agli stessi] può essere imposta se non in base alla legge*". Ricordando l'"esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio", sia con riferimento alla condotta la cui violazione determina la sanzione, sia all'entità e modalità di quest'ultima, sia, ancora, ad eventuali esimenti, si ricava dalle parole della Consulta come tale predeterminazione debba essere effettuata dall'organo legislativo (nel caso delle Regioni, quindi, dal Consiglio regionale), con un atto appunto legislativo e non attraverso un atto amministrativo come quello della Giunta regionale (che rappresenta, diversamente, l'organo esecutivo). Peraltro, la stessa Corte ha riconosciuto che, benché la riserva di legge dell'articolo 23 sia da considerarsi relativa, e tale, quindi, da ammettere l'integrazione da parti di fonti secondarie (punto 5.1, quinto capoverso), la fonte primaria dovrà comunque individuare, anche se in modo non dettagliato, almeno i contenuti e i modi dell'azione amministrativa "limitativa della sfera generale della libertà dei cittadini". Nel caso di specie, quindi, la Legge regionale, affidando alla Giunta l'integrale identificazione delle condotte cui appli-

([40]) Corte Cost., sentenza 18/01/2021 n. 5.
([41]) Le ragioni che sorreggono l'impugnazione possono essere lette nella banca dati del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'indirizzo http://www.affariregionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=13278 [ultimo accesso 20.07.2021].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

care o meno la diffida e degli adempimenti per la regolarizzazione delle non conformità o la rimozione dei loro effetti, avrebbe violato il principio di legalità di cui è espressione la riserva di legge dell'articolo 23 della Costituzione.
La Corte Costituzionale ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2 così come l'articolo 4 della Legge regionale 25/2019, il quale aveva abrogato il precedente istituto della diffida contenuto nella Legge regionale 10 del 1977, sostituendola proprio con la disciplina dichiarata incostituzionale. La declaratoria ha peraltro investito anche tutte le altre disposizioni, in quanto inscindibilmente legate alle prime.

12.- Conclusioni

La redazione del presente contributo fu iniziata con uno slancio di entusiasmo verso l'unico intervento che, in netto contrasto con l'orientamento punitivo delle sanzioni amministrative, sembrava incentivare la collaborazione tra le Autorità preposte al controllo e gli operatori del settore agroalimentare, all'indomani della modifica introdotta dal D.L. 76/2020, convertito dalla L. 120/2020, all'istituto della diffida.
A prescindere da alcuni dubbi interpretativi che inevitabilmente scaturivano dalla novella, l'intento che emergeva era oltremodo apprezzabile: consentire all'operatore che fosse incorso in una violazione della legislazione "agroalimentare" di porvi fattivamente rimedio, predisponendo, all'uopo, termini e modalità adeguati rispetto alle attività che a questi erano richieste.
L'entusiasmo originario fu presto spento dalle voci ufficiose che anticiparono la pubblicazione in Gazzetta ufficiale della Legge 21 maggio 2021, n. 71 che, convertendo un decreto che non aveva interessato l'istituto della diffida, inserì l'ultima modifica di cui si è poc'anzi trattato. La celebrazione della portata innovativa della novella del 2020 fu dunque relegata, nel giro di pochi mesi, a qualcosa di ineluttabilmente transeunte e passato.
Assumendo come punto di riferimento il D.L. 91/2014, il contributo ha cercato di ripercorrere le tappe dell'evoluzione della diffida, evidenziandone tanto gli elementi di pregio, quanto gli aspetti che richiederebbero una riflessione, sia alla luce della *ratio* sottesa alla procedura, che nella cornice del Regolamento sui controlli ufficiali. Se, da un lato, è apprezzabile l'intento di valorizzare il momento di collaborazione tra autorità e operatori, dall'altro lato è opportuno agire in modo da superare i limiti dell'istituto: dall'incertezza del campo applicativo, alle condizioni per il riconoscimento, ai termini eccessivamente ridotti per l'adempimento. Una revisione dell'istituto della diffida, tuttavia, potrebbe divenire efficace solo dopo uno sforzo, a monte, di semplificazione, chiarezza e non ambiguità normativa.
In questo senso, si possono formulare alcuni auspici per il futuro:
In primo luogo, il suggerimento forse utopico è proprio volto, come poc'anzi anticipato, a una riorganizzazione, semplificazione e riduzione dei precetti: prima di immaginare strumenti per riparare alle violazioni o per sanzionarle, sarebbe infatti opportuno rendere chiari, comprensibili e, possibilmente, inequivocabili obblighi e divieti, così evitando il presupposto stesso di numerose non conformità. La qualità delle norme, d'altra parte, non può prescindere dalla conoscenza del settore in cui le stesse si collocano. L'elevato tecnicismo della materia "agroalimentare" richiede tanto una visione d'insieme quanto una conoscenza specifica che raramente si ritrovano in coloro che redigono le bozze e i testi definitivi e ancor più raramente si incontrano in chi, a monte, ha formulato quei contenuti. Il tema della "qualità" normativa non è di certo nuovo e continua, da secoli, ad essere oggetto di dibattito[42].

([42]) In via meramente esemplificativa, si vedano C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, I ed. 1764, consultabile, tra l'altro, in edizione Einaudi, http://www.letteraturaitaliana.net/pdf/Volume_7/t157.pdf; N. Bobbio, *Le bon législateur*, in *Logique et Analyse*, 1971, n. 53-54,

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

In secondo luogo, il ritorno ad un istituto in grado di rappresentare uno strumento di riparazione collaborativa tra Autorità e operatori efficace, attraverso la previsione:
- di una definizione di "agroalimentare" inclusiva delle norme in tema di mangimi e di sicurezza e tale da considerare ogni violazione concernente l'alimento o il mangime, dalle materie prime destinate alla loro realizzazione, alle fasi di trasformazione, produzione, imballaggio, commercializzazione, distribuzione, presentazione, etichettatura, promozione che prevedano una sanzione amministrativa;
- dell'estensione del termine concesso per l'adempimento, in modo da renderlo compatibile con le tempistiche tecniche richieste da alcune delle violazioni nelle quali più frequentemente potranno incorrere gli operatori (quelle in tema di informazioni sugli alimenti) ed evitando la discrezionalità dell'Autorità, nella sua determinazione;
- della reintroduzione della possibilità di eliminare le conseguenze degli illeciti, soprattutto in tema di informazioni, anche con comunicazioni destinate ai consumatori, purché divulgate in modo idoneo e purché le suddette conseguenze non rappresentino un rischio per la salute umana e degli animali e per l'ambiente; e
- di conseguenza, dell'applicabilità della diffida anche nei casi in cui l'alimento sia stato commercializzato e abbia raggiunto il consumatore, purché la violazione non comporti un pericolo per la salute umana, animale o per l'ambiente;
- dell'eliminazione della previsione dell'accertamento per la prima volta della violazione e l'individuazione di un divieto di applicabilità nel caso sia possibile riscontrare un'abitualità nelle violazioni che si susseguono. In questo senso, sarà inevitabile la previa identificazione di parametri che consentano di determinare siffatta abitualità, integrati, all'occorrenza, nel meccanismo di rating previsto dal Regolamento sui controlli ufficiali. Sarà in tal senso indispensabile l'istituzione di una banca dati delle violazioni, con costante aggiornamento dell'esito delle stesse.

ABSTRACT

Se il diritto amministrativo sanzionatorio presenta caratteri afflittivi che tendono a privilegiare l'irrogazione della sanzione anziché l'adempimento, l'istituto della diffida amministrativa, almeno nella sua concezione originaria, sarebbe stato destinato a muoversi nell'opposta direzione di incentivo all'osservanza, pur se tardiva, delle norme, in una cornice di collaborazione tra Pubblica amministrazione e privati.
Nel settore agroalimentare, nel quale la complessità dei precetti si unisce, talora, all'interpretazione del controllore, la diffida avrebbe potuto rappresentare lo strumento ideale per conciliare la tutela degli interessi sottesi alle norme e le dinamiche operative delle imprese.
Purtroppo, ad eccezione di una breve parentesi tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, le condizioni applicate all'istituto ne hanno limitato oltremodo le potenzialità.
Il contributo ripercorre l'evoluzione dell'istituto della diffida amministrativa nel settore agroalimentare, tentando di evidenziare sia gli elementi di criticità che quelli di pregio, per identificare le possibili direzioni di un futuro intervento di riforma.

If the administrative law, in Italy, have afflictive characteristics that tend to favor the imposition of the sanction rather than the fulfillment of the original obligation, the institution of the administrative

pp. 243 ss.; A. Pizzorusso et al., *La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare*, in *Il Foro Italiano*, 1985, n. 9, 233-234; G.U. Rescigno, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla conferenza dei presidenti dei consigli regionali*, in *Il Foro Italiano*, 1993, 1, 33-34; M. Ainis, *La legge oscura: come e perché non funziona*, Roma, 2002; R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, consultabili all'indirizzo https://www.camera.it/temiap/temi16/La_buona_scrittura_delle_leggi.pdf (ultimo accesso 08.10.2021).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

warning, at least in its original design, would have been destined to move in the opposite direction, boosting the (belated) observance of the rules and the collaboration between public administration and private individuals.
In the agri-food sector, in which the complexity of the provisions is sometimes combined with the official controller's interpretation, the warning could have represented the ideal tool to reconcile the protection of the interests underlying the rules and the operational dynamics of companies.
Unfortunately, except for a brief interlude between the end of 2020 and the beginning of 2021, the conditions applied to the instrument have greatly limited its potential.
This paper tries to trace the evolution of the institution of the administrative warning in the agri-food sector, with an attempt to highlight both the critical and valuable elements, in order to identify possible directions for future reforms.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Osservatorio internazionale

Agricultural Policy of XXI Century in China*

Yangyao Yu

As a part of the social credit system, China Ministry of Agriculture is framing a regulatory system to incorporate credit mechanism into its regulations to restrain farmers and traders. A nationwide platform enables information transparency; a 29-ministry memo realizes a joint law enforcement; and multiple trial cities provide valuable experiences and new ideas.
Agricultural certification is an imported invention and China refines it into a "3 product, 1 origin" system. Different certification rules will be applied to pollution-free food, green food and organic food; and the geographical indication certification is what we can learn from EU practices. China needs reputable brands in agricultural field and it requires a strict post supervision on certificated products. A bridle-wise testing and evaluation team with science and regulatory professionals is in dire need.
Agriculture has undergone a tortuous development during the past more than seven decades since the founding of the People's Republic of China. The adoption of reform and opening up in 1978 started a new chapter in the Chinese history. And it is based on the agricultural reform and opening up that agricultural policies and regulatory policies for agricultural products in the 21st century have been put forward. This paper briefly reviews the reform and development of agricultural policies in China over more than 40 years. The market-based reform of agricultural products is the backdrop of China's agricultural policies, including the reform of domestic markets and the opening up of agro-products. Having entered a new phase of agricultural development since the beginning of the 21st century, China has been adjusting and improving agricultural policies facing with new challenges. Besides, in the context of the recently promulgated Revision of the Law of the People's Republic of China on the Quality and Safety of Agricultural Products, this article intends to introduce China's main regulatory policies for agro-products, mainly covering the risk assessment system, the monitoring system, the traceability system and the credit system of agricultural product quality and safety.

1.- Background of China's Agricultural Policies

As China embarked on the course of reforms with innovations in the rural land system, market reforms started in agriculture. Progressively, reforms moved forward from rural areas to urban cities, from agriculture to industry and service sector.
In terms of the variety, starting with agricultural and sideline food, the reform gradually pushed towards the staple agro-products with strategic importance. Initially, only vegetables, fruits, aquatic products and some livestock products were allowed to be traded in local markets. It was not until the mid-1980s that the geographical restrictions on market trading were gradually relaxed when rural markets were mainly in the form of periodic local fairs. Later on, step by step, market reforms were pushed to coarse grains, major livestock products, sugar crops, oilseeds, soybeans,

(*) This paper has been prepared for the Seminar organized by the Accademia dei Georgofili in Florence, September 7, 2021, on the occasion of the Summit of Agriculture Ministers of the G20; the proceedings of the Seminar are published at https://www.georgofili.net/articoli/i-georgofili-in-occasione-del-vertice-dei-ministri-dellagricoltura-del-g20/10942

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

cotton and the three major staples (rice, wheat and corn), and accelerated from the early 1990s onwards.

As to staple agro-products such as grain, cotton, oilseed and sugar, China started the market reform by adopting a dual-track system. Grain is a suitable example here, as it took quite a long time to realize its marketisation. In 1985, China practiced a dual-track system of grain procurement after abolishing the unified procurement system. The main elements of the reform were: to constantly lift the negotiated price of grain procurement to promote the development of grain markets and increase farmers' income, while gradually reducing the state order and increasing the negotiated purchase. Consequently, in 1990, over 30% of grain was traded privately, with the rest by semi-commercial state-owned grain enterprises. That being said, as grain production continued to rise and exceeded 500 million tons in 1996, the price began to decline and national stocks soared. In 1998, to protect farmers' interests, the Chinese government launched a controversial reform in the grain distribution system by practicing "the Three policies", including opening up grain purchase from farmers at protective prices; selling grain at a price higher than the purchasing price to make profits; ensuring a fund to be used by the Agricultural Development Bank only for grain purchasing. However, three years later, the policies began to be relaxed due to difficulties, and wre officially discarded in 2004, indicating the completion of the market reform of grain. For other agricultural products, an integrated national market had been established much earlier thanks to the smoother reform process with less intervention.

Although the opening up of agricultural products somewhat lagged behind the reform of the domestic market, China stepped up in opening up of agriculture. The opening up of agro-products could mainly be reflected in the following two aspects: relaxation of entry conditions and permits for import and export trade, and reduction of import tariffs. With the loosening control of imports and exports by state-owned enterprises, tariffs on agricultural imports were gradually reduced. The average tariff rate dropped to 24% in 1998 and 21% in 2001 from 42% in 1992, which was further reduced to 11% owing to China's accession to WTO in 2001. After that, China cancelled export subsidies on agricultural products.

The opening-up of agriculture has contributed to the gradual integration of China's agricultural markets with international markets. In the pre-market-reform period, for example until the 1990s, the nominal protection rate (i.e. the percentage of gap between domestic and international prices for the same quantity) for many agricultural products was either 30% to 80% or -60% to -20%. However, with the advancement of market reforms, by the beginning of 21st century (2002-2005), the domestic agricultural market had largely caught up with the international market and the price gap did not exceed a maximum of 20%. Besides, the reforms had a positive impact on the restructuring of domestic agricultural production and trade. For example, on the one hand, there are growing exports of labor-intensive agricultural products, showing an increase in China's exports of labor; on the other hand, more land-intensive products are imported from outside, which equals the increase in imports of water and soil resources, which are in short supply.

2.- Challenges and Policies in a New Era

Although China has entered a new stage in agricultural development since the beginning of the 21st century, some long-accumulated problems are becoming increasingly serious. Among them, the biggest challenges China is faced with in agricultural development are to ensure farmers' income, food security and agricultural sustainability. Firstly, while farmers have seen their incomes grow over the past 40 years, in most times, urban residents' incomes increase even faster, leading to the widening income gap. By 2003, the urban-rural income ratio reached above 3:1 for the first time, and continued to rise in the ensuing years. How to accelerate farmers' income growth and

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

narrow the rural-urban divide has become the top priority of the central government's rural work since 2004. Secondly, since 2004, China has transformed itself from a net exporter of food into a net importer and its growth of imports was significantly faster than that of exports, with the food self-sufficiency rate falling to 94.5% in 2015. Once again, food security has become a great concern for the government, and another big challenge for agricultural development since the beginning of the 21st century. Thirdly, China has achieved continued rapid growth of agriculture over the past decades at the expense of environmental resources. Many agricultural areas are faced with many challenges such as shrinking groundwater, declining soil fertility, worsening agricultural source pollution, and mounting ecological and environmental pressures. Since the beginning of the 21st century, agricultural sustainability has become a question that must be answered.

In response, the Central Government introduced strong policies and measures from 2004 onwards. The Government's concern for the development of agriculture and rural areas is best reflected in its "No 1 central document", which has been refocused on the issues relating to agriculture, rural areas, and farmers since 2004, with a series of major policies to benefit agriculture and farmers. In terms of ensuring food security and increasing farmers' incomes, the most important policies fall into the following four aspects: (1) the nationwide abolition of agricultural taxes in 2004; (2) the launch of direct agricultural subsidies in 2004, which has been increasing year by year thereafter; (3) the launch of the market-support policies for staple agricultural products in 2004, including the minimum purchase price policy for rice and wheat in 2004, temporary purchase and storage policies for corn, soybeans and rapeseed in 2008, cotton and sugar in 2011 and 2012 respectively; (4) the government's increased financial investment in agriculture and rural areas since the beginning of the 21st century, especially in agricultural infrastructure construction and agricultural science and technology advancement.

There has been much controversy over the actual effect of the market-supporting policy on staple agro-products. While raising farmers' income, the policy has also generated many problems, especially the supply-side structural ones caused by the temporary purchase and storage policies for corn. Firstly, although it boosted corn production, the expansion of corn area reduced the production of soybeans and other agro-products. Second, there was a serious inversion of domestic and foreign prices of corn, with the price gap reaching a peak of over 40% by 2015, which greatly affected the production of downstream industries such as the animal husbandry and corn processing industry. Third, stockpile of corn increased dramatically, with stocks exceeding production for the year at the end of 2015. Fourth, there was a sharp increase in the import of corn substitutes (sorghum, barley, cassava, etc.), with the total import volume reaching around 40 million tons in 2015. Likewise, grain, oil, cotton and sugar crops also encountered similar problems in some period in the past.

In recent years, initial success was achieved in the new round of agricultural reforms. In regard to agricultural subsidies, after a period when the total amount remained largely unchanged from 2012 to 2014, the government began to reduce four types of subsidies in 2015, shifting some of its subsidy spending to optimize production methods and improve productivity. The other three subsidies except for the one for purchasing agricultural machinery were combined into a comprehensive support subsidy in 2016. With respect to agricultural market policies, starting in 2014, the government substituted the temporary purchase and storage policy with the base price policy for soybeans, which was also discarded in 2017. The temporary storage policies for rapeseed and sugar were abolished in 2014 and 2015 respectively. In the case of corn, the government implemented a market reform of "delinking subsidies from prices" in 2016. which had an immediate impact: prices of corn plummeted and production gradually decreased, leading to the narrowing price gap and shrinking imports of all corn

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

substitutes.
In recent years, the government has made great efforts to promote the sustainable development of agriculture. In terms of water resources, the government has increased funds for constructing water conservancy facilities and promoted demand-side reforms in water pricing and water market construction. In view of arable land resources, the government has practiced the strategy of "sustainable farmland use" and the farmland protection system, and emphasized conservation tillage. As for agricultural technology, the government has put forward the strategy of "innovative application of agricultural technology", and increased spending on advancement of agricultural science and technology. In terms of environmental protection, the government has carried out the zero-growth plan for chemical fertilizer application by 2020, and promoted environmental improvement and ecological conservation in rural areas. Certainly, these policies and measures will play a positive part in promoting the sustainable development of agriculture.

3.- Major Regulatory Policies on Agro-products

As the main law for agricultural supervision, the Law on the Quality and Safety of Agricultural Products (LQSAP) provides a foundation for the basic oversight system of agricultural products. The revision of LQSAP was approved by the Standing Committee of the State Council on September 1st, 2021. Currently, China's main regulatory policies for agricultural products include the risk assessment system, the supervision system, the traceability system, and the credit system of agricultural products quality and safety.

3.1. The Risk Assessment System

As a basic legal system launched by LQSAP, the risk assessment system of agricultural product quality and safety is also a common international practice in quality and safety management of agro-products, and is critical to scientific, precise and whole-process supervision of agricultural product quality and safety. After more than 10 years of development, starting from scratch, China has made positive progress in undertaking agricultural product quality and safety risk appraisal, building its teams, and strengthening its capacities.

3.1.1. Risk assessment teams basically established

In 2007, China set up the 1st National Expert Committee on Quality and Safety Risk Assessment of Agricultural Products, and began to plan risk assessment work from the perspective of top design and academic consultation. The year 2012 saw the establishment of the 2nd Committee to meet actual work demands. Since 2011, 105 professional and regional laboratories of risk assessment at ministerial level and 148 experimental stations have gradually been established and accredited. At present, a scientific, efficient and coordinated system of risk management with a rational layout, orderly division of labor, has been initially formed, with the national institution of quality and safety risk assessment playing the leading role, ministerial-level laboratories as the main body and experimental stations in major production areas as the support. As the system further improves, the talent team in institutes for agri-food standards and testing technology has also grown rapidly, among which 30 provincial academies of agricultural sciences have set up quality standard institutes. There are now 45 different jobs relating to quality safety and nutrition quality assessment in the modern agricultural industrial technology system.

3.1.2. Risk assessment works continuously carried out

From 2011 to 2013, Ministry of Agriculture and Rural Affairs (MARA) organized a mapping exercise to identify potential problems and hazards of agri-food. In 2013, it started a special project on quality and safety risk assessment for agro-pro-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

ducts, targeting those with high potential risks, problems and social concerns. The targets were mainly focused on the "vegetable basket" and "rice bag", covering 17 major areas (vegetables, fruits, citrus, tea, edible mushrooms, grain and oil crops, livestock and poultry products, raw milk, aquatic products, special agro-food, the harvest, storage and transport of agricultural products, environmental factors of product quality and safety, plant growth regulators, pathogenic microorganisms, nutrition evaluation, etc.). In terms of the assessment process, a working procedure of has been established, from on-site research, sampling and verification, to result analysis, consultation and judgment, and report preparation. Based on China's circumstances and agricultural reality, risk assessment tasks can be conducted under a relatively mature and stable working mode, instead of by "touching the stones to cross the river" like before.

3.1.3. High-quality fruits harvested progressively

Through years of risk assessment work, the risk assessment team has initially mapped out the overall situation and risk level of the quality and safety of agro-products in China. A plethora of risk hazards and salient problems have been identified in a timely manner, providing strong support for government supervision. Many standards, protocols and regulations have been formulated, providing scientific guidance for agricultural production. More scientific article become accessible, which has greatly raised consumers' awareness of food safety. At the same time, the risk assessment units harvested a lot of high-quality scientific research fruits, driven by the risk assessment projects. For example, when conducting a follow-up assessment of aflatoxin contamination in peanuts, the oil crops risk assessment team figured out its varieties, distribution mode and dynamic changes. They developed targeted antibodies and highly sensitive detection technologies, produced a series of detection kits and held many invention patents home and abroad. These high-quality, internationally competitive results have greatly supported the government regulation, industrial development, consumers' safety and emergency response, and also facilitated the growth of the research team itself.

3.1.4. Quality and safety of agro-products greatly improved

The work of quality and safety risk assessment takes "production" and "management" into account, focusing on the possibility, origin, seriousness and control of the risks. From the perspective of all links, all elements and the whole industrial chain, it has improved the quality and safety level of agro-food and agricultural quality and efficiency. Taking tea exports as an example, there is a demanding international standard of maximum amount of pesticides for certain tea product. Through risk assessment, the team presented scientific residue test data and reports, which promoted the adjustment of the relevant standards by the Codex Alimentarius Commission, contributing to the growth of China's tea industry.

3.2. The Supervision System

Food safety risk monitoring plays an extremely important role in the global food safety governance system, as an important means for governments to identify potential problems, strengthen law enforcement and oversight, enhance risk prevention and control, protect consumers' health and promote industrial development. According to the LQSAP, the government has established the food quality monitoring system, and agricultural administrative departments of the governments at or above the county level have formulated and implemented monitoring plans to ensure the quality and safety of local agricultural products. Since 2001, China has carried out routine monitoring of pesticide residues in vegetables and clenbuterol hydrochloride in pigs in five pilot cities, including Beijing, Tianjin, Shanghai, Shenzhen and Shouguang, and initiated the Hazard-free Food Action Plan. After 20 years of development, China has established a risk monitoring system in which

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

product monitoring is the main focus, supplemented by factor monitoring, with ministerial and provincial monitoring as the mainstay, supplemented by city and county monitoring. The establishment of China's agricultural risk monitoring system has greatly helped to improve the quality and safety of agricultural products and protect consumers.

During the regular monitoring and inspection, to make results more scientific, objective and accurate, and use the results more efficiently, six innovative systems have been established and executed: off-site sampling, random sampling, retesting and proficiency testing, analysis and consultation, reporting and notification, and punishment.

To ensure more objective regular monitoring and less possible interference in the sampling and testing, off-site sampling inspection has been practiced since 2004. All quality inspection institutes undertaking regular monitoring tasks do not involve in local inspection but carry out off-site random sampling test, which effectively avoids possible intervention during the working process and ensures the objectivity and impartiality of the monitoring work.

The random sampling system was implemented for regular inspection in monitoring cities, production bases and markets to obtain more representative results. The prefecture-level cities to be monitored each quarter are randomly selected by the sampling system. The quality inspection agency undertaking regular monitoring tasks applies for a list of cities to be monitored three days before the task is carried out. Upon arrival at the city, the sampling inspectors receive a list of production bases and markets within the areas two times larger than its jurisdiction from the agricultural authority, and randomly select monitoring sites from it.

To improve the quality of regular monitoring and get more accurate results, a re-inspection system and a proficiency testing system have been practiced since 2005, with seven re-inspection technical units and three proficiency testing units appointed. After the regular monitoring work, the technical unit carries out on-site inspection and randomly selects a certain proportion of samples for re-examination to ensure the accuracy of the results. Each year, the proficiency testing units organize all task-bearing units to join inspection capability verifications of pesticide and veterinary medicine residue, and determine whether the unit is qualified for regular monitoring tasks in the following year based on the results.

Since 2009, a regular monitoring results consultation system has been built up to strengthen data research and judgment, situation analysis and information sharing of the results. After the completion of regular monitoring work in the three sectors of plantation, livestock and poultry products and aquatic products, specialists are organized to examine the reliability of the data, the correctness of the results, and make judgment whether the reports and charts are standard and scientific, and point out serious problems, risks and hidden dangers in each sector. The Research Centre for Agricultural Products Quality Standards of the MARA invited technical experts and supervisors to conduct comprehensive analysis and judgment on the monitoring results of the three sectors, analyze in depth the major problems found in the monitoring process, discuss the causes and the pattern of variation in trends, and formulate an analysis report on the results of each quarter, which offers a major prerequisite for determining the focus of quality and safety supervision of agro-products and grasping the overall agricultural development of the country.

For quality and safety problems and potential dangers detected through monitoring, national agricultural departments promptly inform the relevant departments and local departments and urge localities to strengthen quality and safety oversight over agro-food and strictly abide by the regulations on preharvest interval and withdrawal period. For regions with prominent problems, by way of sending compliant letters to provincial governors and notice circulations, local agricultural administrative departments are urged to strengthen safety supervision, seriously investigate and tackle the regions and products with serious problems, and strictly control the entry of substandard agricultural products into the con-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

sumption chain to guarantee the safety of agricultural product consumption.
In carrying out their work, regular monitoring units promptly inform local agricultural departments of information on high-risk unqualified samples found through monitoring. The regions concerned immediately conduct supervision and sample survey of problematic products, crack down on the application of prohibited agricultural and veterinary drugs and other illegal acts. Substandard agricultural products are prevented from entering the consumption chain to ensure the safety of agricultural product consumption.

3.3. The Traceability System

3.3.1. Regulations and polices enacted

In 2015, the Food Safety Law of the People's Republic of China was amended. In accordance with it, the government established a whole-process safety traceability system for food, and the China Food and Drug Administration, in conjunction with the agricultural departments under the State Council and other relevant departments, developed a collaborative mechanism for the whole-process safety tracing of food. In the same year, the General Office of the State Council issued Opinion on Accelerating the Construction of a Tracing System for Important Products. The system takes the primary responsible entities and traceable management at its core, using traceability codes as a carrier to promote traceability management and market access, thereby realizing the goal of covering the entire journey of agro-products from farm to table. In 2016, the Ministry of Agriculture (MOA) issued the Announcement of the Ministry of Agriculture on Accelerating the Construction of Quality and Safety Tracing System for Agricultural Products, proposing to strengthen top design and overall arrangement, improve regulations, systems and technical standards, establish a national information platform of quality and safety traceability management, and accelerate the construction of a quality and safety traceability system for agro-products, which is unified and authoritative, clearly defined, coordinated and efficient. In 2021, under the guidance of the Revision of LQSAP, a whole-process tracking system of the agricultural products quality and safety will be established to guarantee mandatory traceability for high-risk agro-products.

3.3.2. Standards formulated

Along with the quality and safety tracing work, relevant standards have been formulated. At the national level, regulations such as Traceability in the Feed and Food Chain — General Principles and Basic Requirements for System Design and Implementation and Tracing Management Requirements for Food Cold Chain Logistics have been promulgated, and corresponding national standards have been issued specifically for traceability requirements for edible agricultural products such as aquatic products, fruits and vegetables, and tea. As for industrial standards, the MOA, in conjunction with the construction of the tracing system for quality and safety management of aquatic and agricultural products, has issued the General Rules for Quality and Safety Traceability Operation Procedures for Agricultural Products and the tracing procedures for vegetables, fruits, tea, animal meat, grains and aquaculture products. Considering the actual need of building a traceability system for meat and vegetable circulation, the Ministry of Commerce has issued the Coding Rules of the Tracing System for Meat and Vegetable Circulation, and Chinese Herbal Medicine Circulation Tracing System Terminology Specification. At the local level, some provinces and municipalities have also introduced local standards for traceability, such as Hebei's Technical Specification for Origin Traceability for Fruit Quality and Safety, Beijing's Food Traceability Coding Rules for the Olympic Games, and Anhui's General Rules for Traceability Requirements for Agricultural Products. In order to strengthen the guidance and coordination of the standardization of traceability of important products, in 2017, the General

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, the Ministry of Commerce and other 10 departments jointly issued the Guiding Opinions on Standardizing Major Product Traceability, proposing that by 2020, a unified traceability system for major products should be basically built, featuring mutual synergy, wide coverage, clear focus and reasonable structure.

3.3.3. Supports from departments

The Ministry of Agriculture has established the national quality traceability system in the planting industry, one for animal identification and epidemic diseases, one for aquatic product quality and safety management, and one for agricultural product quality and safety. Based on that, in 2016, the department officially launched the construction of national information platform for agricultural product quality and safety tracing management which features high level of openness, interconnectivity and shared information. Also, special guidance has been issued to ensure that the safety traceability system was built in a unified manner. Up to date, the MOA has been experimenting with the platform in Sichuan, Shandong and Guangdong. Since 2010, the Ministry of Commerce has supported 58 pilot cities on the construction of a traceability system for the circulation of meat and vegetables, and 18 pilot provinces and municipalities for the circulation of Chinese herbal medicines, which has actively promoted the digital management of meat, vegetables and herbal medicines. Since 2016, the State Food and Drug Administration has issued the Opinions on Improving the Traceability System for Food and Drug Production and Operation and the Announcement on Issuing the Several Provisions on the Establishment of the Food Safety Traceability System by Food Production and Operation Enterprises to improve the traceability system.

3.3.4. Implementation in local areas

In response to the actual needs of local supervision, provinces, like Beijing, Sichuan, Inner Mongolia and Fujian, have all established local quality and safety traceability system of agro-products. Besides, distinctive traceability models have been formed, such as the entity management model in Zhejiang, and the graded and integrity management model in Xiamen. Some provinces and municipalities have also introduced special management measures for quality tracking. For instance, in 2015, Shanghai promulgated the Measures for Food Safety Information Tracing Management, which kept track of information of 10 categories of food and edible agricultural products like grain, livestock products and aquatic products, production process (containing planting, farming and processing), circulation (including sales, storage and transport) and catering service link in this city administrative. In 2017, Fujian Province issued the Measures for Food Safety Information Traceability, which stipulated that the safety information traceability system featuring one code for one product, shall be applied for food and edible agricultural products in this region within the entire process from farm to table.

4.-The Credit System

4.1. Framework of the credit system initially formed

The credit system is the foundation for credit rating work. Hence, it is significant to improve the regulations and evaluation guidelines for building the quality and safety credit system to guide local credit rating work. The MARA has set up a leading group for the construction of the credit system of agricultural product quality and safety, and issued the Guidance on Accelerating the Construction of Credit System of Agricultural Product Quality and Safety, which focuses on agriculture and agricultural product production and sales to promote the construction of the credit system in depth, improve credit information records, strengthen the integrity responsibilities of enterprises and industries,

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

and establish a sound mechanism for the operation of the credit system. Also, the Notice on the Establishment of Credit Files of Agriculture and Agricultural Products Production and Operation were issued to promote those counties with high-quality agro-products to take the lead in establishing credit files of agriculture and agricultural products production and sales entities. The department drafted regulations, including the Measures for Credit Information Collection of Agricultural Products Quality and Safety, Measures for Application Management of Agricultural Products Quality and Safety Credit Information, and Measures for Agricultural Products Quality and Safety Credit Management, and initially established the institutional framework of the agricultural products quality and safety credit system.

4.2. Quality and safety credit information shared

Promoting credit information collection in an orderly manner is the starting point of credit rating work. In order to accelerate the improvement of credit information collection and sharing in agricultural safety, the MARA has opened a credit channel on its official website for agricultural product quality and safety, and regularly updates credit information such as administrative licenses and penalties to the national credit information sharing platform. As of September 2020, 216,000 pieces of credit information have been shared with the public. The list of the defaulters provided by relevant departments is embedded into the working systems of the comprehensive office in charge of agricultural administrative approval and agricultural financial project management, so that information of defaulted entities can be automatically compared, alerted, intercepted and punished.

4.3. System for punishing dishonesty initially established

For a long time, the problem of "difficulty in punishing" defaulters has been of great concern to the society and strongly complained by the people. For this, joint punishment measures have been put forward by various ministries and commissions. Specifically, defaulters will get punished in the form of restrictions in setting up financial institutions, engaging in civil and commercial events, enjoying preferential policies and securing important positions. The MARA, together with 29 ministries and commissions including the Development and Reform Commission, the Ministry of Industry and Information Technology and the Ministry of Public Security, signed the Memorandum of Cooperation on Jointly Punishing Seriously Dishonest Production and Distribution Entities and Relevant Personnel in the Field of Agricultural Supplies. Memorandums of joint discipline have also been signed to cooperate with relevant departments regarding defaulting individuals and enterprises. To refine the disciplinary measures for dishonest conduct, the department drafted the Measures for the Management of the Entities of Joint Discipline for Serious Dishonesty in Agricultural Supplies, which clarified the principles of blacklist management, identification criteria, scope of information collection, joint disciplinary measures, as well as the procedures for identification, publication, submission and removal from the blacklist.

4.4. Progress made in credit system trial

In recent years, a number of cities and counties, such as Shanghai Pudong, Shaanxi Ankang, Shandong Feicheng, and industry associations like the China Association of Pesticide Development and Application, have taken the lead in building a credit system for agricultural product quality and safety. To be specific, Shanghai Pudong District Agricultural and Rural Committee has conducted a three-year trial with the credit system of agricultural product quality and safety. Through encouraging credit, evaluating credit scientifically and intelligently, opening credit information to the public and fully utilizing credit, the committee has been optimizing the oversight mode of agricultural product quality and

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

safety, and building an agricultural zone with the safest products and the most popular area gathering agricultural brands. In addition, Agricultural and Rural Bureau of Ankang City in Shaanxi Province takes agricultural product quality and safety credit system as a powerful grip to strengthen the innovative oversight of agricultural products quality and safety. Through combining big data and intelligent supervision, it has strengthened the supervision of agricultural production and operation entities. A series of systems such as "red, yellow and black" list, rewards for complaint reporting, commending trustworthy and punishing dishonesty have also been established to enhance business entities and industries' awareness of integrity and responsibility. Consequently, the credit system of agricultural product quality and safety has been established at the city, county and town levels. By fully relying on the intelligent supervision platform, the credit file information platform and the credit service platform for financial inclusion, Agricultural and Rural Bureau of Xiangshan County in Zhejiang Province has broken the data barriers, improved credit management and joint punishment mechanisms, and gradually formed a credit oversight model featuring subject coverage, scientific evaluation, dynamic supervision and incentive plus punishment.

References:

(1) Zhu Ying, Deng Yu, Liu Haihua, Chen Song, *Discussion on Several Revision Problems on Agricultural Product Quality Security Law* [J/OL]. Food and Nutrition in China. 1-6 [2021-09-13]. https://doi.org/10.19870/j.cnki.11-3716/ts.20210906.001
(2) Xiao Fang, *General ideas and key tasks of accelerating the construction of credit system for agro-products quality and safety* [J]. Quality and Safety of Agro-Products, 2020 (05): 3-6.
(3) Huang Xiuzhu, *The priorities and directions of the agro-products quality and safety risk assessment* [J]. Quality and Safety of Agro-Products, 2020 (06): 3-6.
(4) Huang Jikun, *Forty years of China's agricultural development and reform and the way forward in the future* [J]. Journal of Agrotechnical Economics, 2018 (03): 4-15.
(5) Yang Ling, Zhang Mengfei, Guo Zheng, *Reflection on the development of agro-product traceability system* [J]. Quality and Safety of Agro-Products, 2018 (02): 45-48.
(6) Xiong Jialiang, Huang Xuanyun, *The development process, current status and future prospects for routine monitoring programme of agro-products quality and safety of China* [J]. Quality and Safety of Agro-Products, 2021(04): 5-10+17.

ABSTRACT

Agricultural policies always take a grand debut as the first legal document issued by the Communist Party of China for many years. The arable land minimum of 300 million acres is a red line that any local government cannot break for whatever the reason, even though the population is declining.
Market-oriented reform is the biggest challenge for the transition from an ancient planning system to a modern market-oriented one. The state government puts a lot of efforts in combining the segmented local markets into a uniform, nationwide market and encouraging international trading to fulfill its promise when being a WTO player. In the new era, the new policies are designed to protect rural income, food security and agricultural sustainability.
A risk management system shall be well established to guarantee the safety and quality for agricultural products, which needs a competent, cooperative team, continuous monitoring and evaluation of products, high-quality academic and practical work products and a visible improvement on safety and quality management.
China is exploring an effective monitoring system on agricultural safety, and government agencies at provincial level take a primary role on product and hazard potential monitoring. A major direction

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

of effort is to obtain reliable data, and local governments utilizes cross-province check, random inspection, re-checking system, panel analysis, reporting and sanction measures to guarantee food safety and secure accurate data.
A farm to table safety commitment requires an advanced traceability system, and agricultural product is a priority. The goal is to set up a national platform, develop standards, enable technologies and reach a consensus on its value. Plenty of standards have been made covering cold-chain food, seafood, fruits, tea leaf, meat, poultry, grain etc., and among all of them, some are mandatory rules including safety parameters but others are about quality, coding or terms. China Ministry of Agriculture is working with the state AMR/FDA on legal and institutional improvement, and at the same time, encourages provincial governments to make local rules given the diversity in culture, economy and technology.

Da molti anni le politiche agricole hanno un ruolo centrale all'interno delle scelte del Partito Comunista Cinese. Mantenere in coltivazione almeno 300 milioni di acri di terra (un acro corrisponde a circa 4.046 mq.) è una linea rossa che i governi locali non possono oltrepassare per alcuna ragione, anche se la popolazione è in declino. La riforma orientata al mercato è la sfida maggiore per il passaggio dal precedente sistema di pianificazione risalente a uno moderno orientato al mercato. Il governo statale si impegna a fondo per collocare in un mercato nazionale uniforme i mercati locali, tra loro segmentati, e favorisce il commercio internazionale per mantenere gli impegni assunti quale protagonista della WTO. Nella nuova era, le nuove politiche mirano a proteggere il reddito degli agricoltori, la sicurezza alimentare (food security) e la sostenibilità delle attività agricole.
All'interno di questa prospettiva è necessario un sistema di gestione del rischio ben definito, finalizzato a garantire la sicurezza e la qualità dei prodotti agricoli, che ha necessità di strutture di controllo competenti e cooperative, monitoraggio e valutazione continui, contributi scientifici di elevato livello, e di un miglioramento visibile della sicurezza e della gestione della qualità.
La Cina sta sperimentando un efficace sistema di monitoraggio sulla sicurezza agricola (agricultural safety) e le agenzie governative a livello provinciale hanno un ruolo primario nel monitoraggio dei prodotti e dei potenziali pericoli. Uno dei principali obiettivi è quello di ottenere dati affidabili, e i governi locali utilizzano controlli interprovinciali, ispezioni casuali, sistemi di ricontrollo, analisi di panel, rapporti e misure sanzionatorie per garantire la sicurezza alimentare e dati accurati.
Un impegno per la sicurezza dai campi alla tavola richiede un sistema di tracciabilità avanzato e il prodotto agricolo costituisce una priorità centrale in questo sistema. L'obiettivo è quello di creare una piattaforma nazionale, sviluppare standard, abilitare tecnologie e raggiungere un consenso sul suo valore. Sono stati elaborati molti standard, che riguardano alimenti della catena del freddo, frutti di mare, frutta, foglie di tè, carne, pollame, cereali ecc. Alcuni di questi standard sono cogenti, ivi inclusi i parametri di sicurezza (safety), ma altri riguardano la qualità, la classificazione o la comunicazione nel mercato.
Il Ministero dell'Agricoltura cinese sta lavorando con l'AMR/FDA statale per il miglioramento del quadro di riferimento disciplinare ed istituzionale e, allo stesso tempo, incoraggia i governi provinciali ad introdurre regole locali, considerata la diversità di culture, economia e tecnologia.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

Commenti e note

Tra Gucci e Prošek, a margine di un'ordinanza del 2021 della Corte di Cassazione

Stefano Vaccari

1.- La Causa "Gucci"

Con Ordinanza n. 27217, depositata il 7 ottobre 2021, la Corte di Cassazione è intervenuta in materia di evocazione di marchi d'impresa, con particolare riferimento a quelli ad alta rinomanza. La causa riguardava la famosa Casa di moda Gucci, che aveva agito innanzi al Tribunale di Firenze chiedendo la declaratoria di nullità, per difetto di novità, di marchi registrati da un cittadino cinese palesemente simili alle note "doppia G" di Gucci. La Casa fiorentina chiedeva altresì l'inibitoria della produzione e/o commercializzazione e/o pubblicità e/o offerta in vendita dei prodotti recanti i marchi evocanti il logo Gucci.
Il Tribunale di Firenze con sentenza n. 988/2015 del 24 marzo 2015 rigettava la domanda.
La Corte d'Appello di Firenze - sezione Brevetti e Marchi - con sentenza n. 1006/2016, depositata il 15 giugno 2016, rigettava l'appello proposto dalla Gucci. Il giudice di secondo grado riteneva che, "*con riferimento ad entrambi i marchi nella titolarità del cittadino cinese [NdR], da una comparazione di tali segni, sulla base di una valutazione sintetica e d'insieme, con quelli di causa non poteva affermarsi sussistesse una somiglianza tale da ingenerare il rischio di confusione o da indurre in errore il consumatore "medio" dei prodotti, presentando i marchi del cittadino cinese differenziazioni (in particolare, il riempimento in neretto della gobba della "G" e la sottigliezza del carattere utilizzato nel marchio n. 772) idonee ad escludere nel consumatore ogni rischio di confusione ed associazione*.". La Corte d'Appello osservava che "*l'alta rinomanza del marchio [Gucci NdR] offre un ulteriore argomento a conferma dell'insussistenza del rischio di confusione ed associazione, essendo l'acquirente medio dei prodotti un soggetto qualificato*." In particolare, il giudice d'appello, pur dando atto della somiglianza dei segni in conflitto, incentrava la propria analisi sul rischio di confusione tra i segni medesimi, osservando che l'elevata rinomanza del marchio GUCCI non solo non incideva nella valutazione in ordine alla sussistenza del rischio confusorio, ma costituiva anzi un ulteriore argomento a sostegno della sua insussistenza, in quanto "*proprio la notorietà del marchio ed il suo essere impresso nella mente dei consumatori escludono la possibilità di errore, non potendosi ritenere che il potere di attrattiva del marchio anteriore rinomato possa essere compromesso da un segno successivo (del contraffattore) non idoneo ad ingannare la clientela cui si rivolge*.".
Avverso la sentenza della Corte d'Appello, Gucci proponeva ricorso per cassazione affidandolo a tre motivi:
- *I. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12.1 lett d) d.lgs n. n. 30/2005 (codice della proprietà industriale, c.p.i.)*, in quanto, "a differenza di quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, il confronto tra marchi in conflitto deve essere eseguito "in astratto", ovvero considerando il marchio anteriore come appare nel certificato di registrazione e prescindendo dall'accertamento relativo alla confondibilità dei prodotti e dalle concrete modalità d'uso. Inoltre, la valutazione di comparazione deve essere effettuata secondo il parametro del consumatore medio normalmente accorto ed informato, e non prendendo quindi in considerazione il consumatore specifico dei prodotti". Gucci lamentava, inoltre, che "la rinomanza del marchio ne rafforza la capacità distintiva ed aumenta il rischio di confusione tra segni che è determinato non solo dal grado di somiglianza tra i segni, ma anche dall'associazione che può essere fatta tra i

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

segni in conflitto";
- *II. violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. ed omesso esame da parte della Corte d'Appello delle censure fondate sulla disciplina dei marchi di rinomanza di cui all'art. 12 lett e) del c.p.i.*, e sulla conseguente tutela allargata dei medesimi. La Corte d'Appello aveva rigettato le domande di nullità facendo esclusivo riferimento alla mancanza di confondibilità tra i marchi in questione, elemento che sarebbe stato per Gucci è del tutto irrilevante ai fini dell'applicazione della disciplina dei marchi di rinomanza, ed omettendo l'esame di altre censure, riconducibili all' "indebito vantaggio [NdR: che il marchio "cinese"] avrebbe tratto dalla rinomanza o dalla forza distintiva del primo marchio, sfruttandone così tutte le valenze evocative, ed acquisendo nel mercato uno spazio che, in assenza del marchio celebre, difficilmente avrebbe acquistato";
- *III. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12.1 lett f) c.p.i.*, dal momento - veniva sostenuto dalla Gucci - che "la disciplina dei marchi di rinomanza prescinde completamente dalla sussistenza di un rischio di confusione, dovendosi prendere in considerazione il pregiudizio al carattere distintivo che deriva dall'uso del segno contraffattorio, che compromette il potere di attrazione del marchio oggetto di contraffazione, nonché l'indebito vantaggio che il contraffattore trae dalla rinomanza del marchio anteriore".
Un contenzioso simile, sempre riguardante la registrazione di marchi imitativi di Gucci, era già stato oggetto di decisione da parte della Corte di Cassazione nel 2018[1].
L'ordinanza qui in commento, nel solco della richiamata decisione, specifica ancor più chiaramente i confini giuridici dell'evocazione dei marchi d'impresa e quindi della loro registrabilità in termini di "novità", come previsto dall'art 12 del c.p.i. Si tratta di un'ordinanza che richiama principi ben conosciuti nel settore della protezione delle Indicazioni geografiche, dando luogo ad un interessante parallelismo tra la tutela da fenomeni evocativi di un marchio famoso come Gucci e la tutela di alcune eccellenze agroalimentari come il Prosecco o l'Aceto balsamico di Modena, prodotti la cui protezione è in queste settimane messa a dura prova a anche a livello europeo.
La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso di Gucci: la Suprema Corte ha rinviato la causa al giudice di merito per accertare se l'utilizzo del marchio posteriore costituisca o meno, alla luce dei parametri illustrati nella sentenza, un uso privo di giusta causa che consenta di trarre indebitamente profitto dal carattere distintivo o dalla rinomanza del marchio ovvero arrechi pregiudizio alle caratteristiche di tale marchio.

2.- I principi fissati dalla Corte di cassazione in tema di evocazione di marchi rinomati

Numerosi i principi rilevanti desumibili dall'ordinanza della Corte di Cassazione, che di seguito proviamo a sintetizzare:
- la tutela rafforzata che la legge italiana - in attuazione della direttiva CEE 89/104[2] e dei successivi provvedimenti europei - riconosce ai marchi di rinomanza comporta (oltre all'estensione di detta tutela a settori merceologici non affini) che, relativamente a tale tipologia di marchi, si può del tutto prescindere dall'accertamento di un eventuale rischio di confusione tra segni;
- ai fini della protezione di un marchio già notoriamente conosciuto, come osservato dalla Corte di Giustizia UE[3], se da un lato occorre un certo grado di somiglianza tra il marchio e il segno, a causa del quale il pubblico interessato mette in

(1) Cass. civ., sez. I, 17 ottobre 2018, n.26000.
(2) Prima direttiva 89/104/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di marchi d'impresa; in prosieguo sostituita dalla Direttiva 22 ottobre 2008, n. 2008/95/CE, a sua volta sostituita dalla vigente Direttiva 16 dicembre 2015, n. 2015/2436.
(3) Sentenza 18 giugno 2009, *L'Oréal e a.*, causa C-487/07, punto 36.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

relazione il segno posteriore e il marchio notorio, dall'altro, non è richiesto che il grado di somiglianza tra il marchio notorio e il segno utilizzato dal terzo sia tale da ingenerare, nel pubblico interessato, un rischio di confusione. È, infatti, sufficiente che il grado di somiglianza tra il marchio notorio e il segno abbia come effetto che il pubblico interessato stabilisca un nesso tra il segno e il marchio[4];
- il pregiudizio arrecato al carattere distintivo del marchio che gode di notorietà, indicato anche con il termine di «diluizione», si manifesta quando risulta indebolita la sua idoneità ad identificare i prodotti o i servizi per i quali è stato registrato, per il fatto che l'uso del segno identico o simile fa disperdere l'identità del marchio e della corrispondente presa nella mente del pubblico;
- il pregiudizio arrecato alla notorietà, designato anche con il termine di «corrosione», si verifica quando i prodotti o i servizi per i quali il segno identico o simile è usato dal terzo possono essere percepiti dal pubblico in modo tale che il potere di attrazione del marchio ne risulti compromesso;
- la nozione di «vantaggio indebitamente tratto dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio», detto anche «parassitismo», va, invece ricollegato non al pregiudizio subìto dal marchio, quanto piuttosto al vantaggio tratto dal terzo dall'uso del segno identico o simile al marchio;
- Il titolare del segno posteriore, in sostanza, ponendosi nel solco del marchio notorio, beneficia del suo potere attrattivo, della sua reputazione e del suo prestigio, senza dover sborsare alcun corrispettivo economico.
- è del tutto irrilevante che coloro i quali sono soliti acquistare prodotti possano non essere indotti in errore in ordine alla provenienza del prodotto recante il marchio del contraffattore, potendo tale prodotto indirizzarsi a quei consumatori che lo scelgono in modo consapevole non per le sue caratteristiche, decorative o di materiale, intrinseche, ma solo per la sua forte somiglianza a quello "celebre", magari per "spacciarlo" come quello originale ai conoscenti meno attenti o meno qualificati nel riconoscere i marchi rinomati;
- al fine di accertare se l'uso del segno tragga indebitamente vantaggio dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio, occorre effettuare una valutazione complessiva che tenga conto di tutti gli elementi rilevanti del caso di specie, fra i quali compaiono, in particolare, l'intensità della notorietà e il grado del carattere distintivo del marchio, il grado di somiglianza fra i marchi in conflitto, nonché la natura e il grado di prossimità dei prodotti o dei servizi interessati;
- in particolare, quanto all'intensità della notorietà e del grado di carattere distintivo del marchio, è stato evidenziato che più il carattere distintivo e la notorietà del marchio di cui si tratta sono rilevanti, più facilmente sarà ammessa l'esistenza di una violazione;
- più l'evocazione del marchio ad opera del segno successivo è immediata e forte, più aumenta il rischio che l'uso attuale o futuro del segno tragga un vantaggio indebito dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio o rechi al marchio notorio pregiudizio.

3.- Tutela giudiziaria e tutela effettiva: un confronto con la protezione delle indicazioni geografiche

L'Ordinanza n. 27217/2021 consolida, dunque, principi che la Corte di Giustizia UE e la stessa Corte di cassazione avevano già enunciato, ma che non tutti i tribunali nazionali avevano colto appieno. Prova ne è la sentenza di II grado della Corte d'Appello di Firenze, cassata, la quale, ancorata ai concetti di "*confusione ed associazio-*

([4]) Recita l'ordinanza in commento: per attribuire al titolare di marchio registrato che gode di rinomanza il diritto di vietare ai terzi l'uso della privativa, non richiedono - come per i marchi non rinomati - la sussistenza del requisito del rischio di confusione per il pubblico a causa dell'identità o della somiglianza tra i segni, essendo sufficiente, ai fini del diniego di registrazione o per accordare la tutela, che il contraffattore possa trarre indebito vantaggio dal carattere distintivo o dalla rinomanza del segno anteriore ovvero che l'uso del segno senza giustificato motivo da parte del contraffattore possa recare pregiudizio al marchio di rinomanza.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

ne" tra marchio notorio e marchio successivo nel definire i confini della liceità dell'evocazione e quindi della registrabilità di un marchio ai sensi dell'art. 12 del c.p.i., ha consentito ad un soggetto di commercializzare un marchio chiaramente evocativo di un rinomato marchio - Gucci - per oltre 6 anni.

E ciò nonostante i principi enunciati nell'Ordinanza fossero già stati fissati dalla Cassazione stessa nella citata sentenza n 26000/2018[5], specie per quanto concerne la nozione di "vantaggio indebitamente tratto dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio", detto anche "parassitismo". La Corte aveva già specificato come la normativa in favore dei marchi notori, "*integra una tutela per la cui attuazione non è richiesta l'esistenza di rischio di confusione per il pubblico*." Alla luce della giurisprudenza europea[6] tale tutela va quindi collegata "*non al pregiudizio subito dal marchio, quanto piuttosto al vantaggio tratto dal terzo dall'uso del segno identico o simile al marchio. Essa comprende, in particolare, il caso in cui, grazie ad un trasferimento dell'immagine del marchio o delle caratteristiche da questo proiettate sui prodotti designati dal segno identico o simile, sussista un palese sfruttamento parassitario nella scia del marchio che gode di notorietà (...) senza che il titolare del marchio posteriore abbia dovuto operare sforzi propri in proposito e senza qualsivoglia remunerazione economica atta a compensare lo sforzo commerciale effettuato dal titolare del marchio per crearlo e mantenerne l'immagine*."

La vicenda Gucci, marchio italiano tra i più conosciuti al mondo, induce ad un parallelismo tra la tutela offerta ai marchi notori contro fenomeni di evocazione e usurpazione, e quella derivate dall'ordinamento UE e nazionale in favore delle Indicazioni geografiche contro pratiche commerciali scorrette sostanzialmente simili.

E' utile ricordare che, ai sensi dell'art. 1 del c.p.i., sia i marchi d'impresa sia le indicazioni geografiche/ denominazioni di origine ricadono sotto l'espressione "*proprietà industriale*" e che, secondo l'art. 2 del cpi, "*i diritti di proprietà industriale si acquistano mediante brevettazione, mediante registrazione o negli altri modi previsti dal presente codice*.".

All'interno della categoria "diritti di proprietà industriale", tuttavia, la tutela reale offerta dall'ordinamento nazionale è oggettivamente diversa a seconda che il diritto riguardi un marchio o una Indicazione geografica.

Nel caso di marchio notorio, una delle maggiori compagnie italiane ha impiegato oltre 6 anni per ottenere la cessazione dell'operatività di un marchio chiaramente evocativo.

Nel caso di IGP o DOP protette ai sensi del Regolamento (UE) n. 1151/12, quali ad esempio l'Aceto Balsamico di Modena o il Parmigiano reggiano, la tutela dall'evocazione[7] è immediata e consente, ai sensi del decreto legislativo n. 297/04[8], di ottenere il sequestro amministrativo del prodotto evocante in tempi rapidissimi, valutabili in giorni. Stessa immediatezza di protezione si ha nel caso di evocazione di Indicazioni geografiche vinicole – quale il Prosecco, ad opera della legge n. 238/16[9]. E' noto, inoltre, che l'immediatezza della protezione sulle indicazioni geografiche è altrettanto efficace sul web[10].

Tale diversità di protezione, o meglio, tale differente effettività della protezione, non trova un

---

([5]) V. *supra* nota n. 1.
([6]) Il richiamo è alla già citata decisione nella causa C-48/07, *L'Oréal e a*.
([7]) Sul tema v. F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni Geografiche: La nozione di evocazione*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, 15.
([8]) Decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, recante Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari.
([9]) Legge 12 dicembre 2016, n. 238, recante Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino.
([10]) Per un dettaglio sulla protezione attivata sul web a favore delle indicazioni geografiche si rinvia a ICQRF Report 2021, disponibile alla pagina: https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/394?YY=2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

riscontro nei principi europei alla base delle normative in materia di marchi o di indicazioni geografiche, le quali, al contrario, si muovono con approcci non così difformi.
Pur nella diversità dei principi fondanti la protezione di un marchio da quella di una Indicazione geografica, ai fini sostanziali, il fatto è pur sempre l'evocazione di un prodotto rispetto ad un altro prodotto notorio e già tutelato dall'ordinamento.
E uno dei punti di contatto più significativi appare la constatazione, comune nei due ambiti normativi, che ai fini della protezione non è richiesto che il grado di somiglianza tra il marchio notorio/Indicazione geografica e il segno/nome utilizzato dal terzo sia tale da ingenerare, nel pubblico interessato, un rischio di confusione. Lo sfruttamento "parassitario" della notorietà è di per sé sufficiente per godere di protezione, ancorché, come abbiamo osservato, assai diversa nell'efficacia a seconda si tratti di marchio notorio o di IG. Giova comparare, a titolo di esempio, i principi sanciti dall'ordinanza della Cassazione n.27217, con quelli identificati anni prima dalla Corte di Giustizia UE nella causa C-75/15[11], nota come "*Verlados/Calvados*".

Corte di Cassazione 2021 (Ord. 27217)
Il titolare del segno posteriore, in sostanza, ponendosi nel solco del marchio notorio, beneficia del suo potere attrattivo, della sua reputazione e del suo prestigio, senza dover sborsare alcun corrispettivo economico.
Dunque, è del tutto irrilevante che coloro i quali sono soliti acquistare prodotti possano non essere indotti in errore in ordine alla provenienza del prodotto recante il marchio del contraffattore, potendo tale prodotto indirizzarsi a quei consumatori che lo scelgono in modo consapevole non per le sue caratteristiche, decorative o di materiale, intrinseche, ma solo per la sua forte somiglianza a quello "celebre", magari per "spacciarlo" come quello originale ai conoscenti meno attenti o meno qualificati nel riconoscere i marchi rinomati.

Corte di Giustizia UE 2016 (causa C-75/15)
Per valutare se la denominazione «Verlados» costituisca un'«evocazione», ai sensi di tale disposizione, dell'indicazione geografica protetta «Calvados», per prodotti analoghi, il giudice del rinvio deve prendere in considerazione la similarità fonetica e visiva tra tali denominazioni nonché eventuali elementi che possano indicare che una tale similarità non sia frutto di circostanze fortuite, in modo da verificare che il consumatore europeo medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, in presenza del nome di un prodotto, è indotto a pensare, come immagine di riferimento, al prodotto che beneficia dell'indicazione geografica protetta. (…).
L'utilizzo di una denominazione qualificata come «evocazione», ai sensi di tale disposizione, di una indicazione geografica (…) non può essere autorizzata, neanche qualora non sussista alcun rischio di confusione.

Entrambe le Corti giungono alla determinazione del medesimo principio secondo cui, per aversi evocazione e quindi una pratica commerciale scorretta, è del tutto irrilevante che il marchio rinomato e il marchio successivo possano o meno indurre in confusione il consumatore: il marchio successivo beneficia di un vantaggio indebito proveniente dalla notorietà del marchio notorio, per il solo fatto che "*il grado di somiglianza tra il marchio notorio e il segno abbia come effetto che il pubblico interessato stabilisca un nesso tra il segno e il marchio*". Si tratta peraltro di un principio riaffermato dalla Corte di Giustizia UE anche nella recentissima sentenza "*Champanillo*"[12].
Ebbene, è di queste settimane il durissimo confronto tra Italia e Commissione europea a seguito

([11]) Corte di Giustizia, Seconda Sez., causa C-75/15, sentenza 21 gennaio 2016.
([12]) Sentenza della Corte di Giustizia UE (Quinta Sezione) 9 settembre 2021, nella causa C-783/19. La Corte in tale caso ha dichiarato che "può sussistere evocazione di una IGP o di una DOP qualora, trattandosi di prodotti di apparenza analoga, vi sia un'affinità fonetica

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

della pubblicazione, nella Gazzetta ufficiale dell'UE, della domanda di protezione, avanzata dalla Croazia, di una menzione tradizionale nel settore vitivinicolo dal nome "Prošek"[13]; domanda ritenuta ammissibile di pubblicazione da parte della Commissione europea, a seguito della quale il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha trasmesso alla Commissione europea il dossier con l'opposizione italiana al predetto riconoscimento[14].

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio delle numerose censure sottolineate dall'Italia avverso la richiesta croata15 ed appare evidente a chiunque la somiglianza fonetica tra Prosecco e Prošek. Di più, Prošek è la traduzione croata della parola Prosecco!

A lasciare perplessi dopo l'analisi precedentemente svolta sui principi europei ormai consolidati in materia di evocazione, sono le dichiarazioni del Commissario europeo all'agricoltura Janusz Wojciechowski rilasciate il 16 settembre 2021 a margine del G20 agricoltura, laddove egli afferma che "*La Commissione europea ha svolto molte analisi giuridiche dalle quali è emerso che non ci sono motivi per rifiutare la richiesta croata, perché il Prosecco e il Prošek sono stati riconosciuti come prodotti differenti.*"[16].

Alla luce dell'insegnamento della Corte di Giustizia l'essere "prodotti differenti" è del tutto irrilevante ai fini dell'evocazione. Prosecco e Prošek sono evidentemente prodotti differenti – il Prošek è un vino da dessert prodotto in Dalmazia utilizzando uva essiccata poi fatta fermentare, con un procedimento simile ai vini passiti – ma è innegabile che la possibilità di utilizzare il nome Prošek costituirebbe uno sfruttamento "parassitario" della notorietà in favore dei produttori croati.

Che si tratti della doppia G di Gucci o delle bollicine del Prosecco, una riflessione europea e nazionale sulla sostanziale tutela dei marchi rinomati e delle Indicazioni geografiche si impone per non disperdere un patrimonio economico e storico costruito dai produttori italiani in decenni, se non secoli, di attività.

ABSTRACT

Un'ordinanza della Corte di Cassazione dell'ottobre 2021 interviene in materia di evocazione di marchi d'impresa, con particolare riferimento a quelli ad alta rinomanza (caso Gucci), offrendo interessanti spunti di analisi sull'effettiva protezione dei marchi da parte dell'ordinamento nazionale. La Suprema Corte afferma che ai fini della protezione di un marchio già notoriamente conosciuto, ai fini della sua protezione non è richiesto che il grado di somiglianza tra il marchio notorio e il

e visiva tra l'IGP o la DOP e il segno contestato. Tuttavia, né la parziale incorporazione di una DOP in un segno che contraddistingue prodotti o servizi non protetti da tale denominazione, né l'identificazione di una similarità fonetica e visiva del segno con detta denominazione costituiscono condizioni che devono essere obbligatoriamente soddisfatte per accertare l'esistenza di un'evocazione di tale medesima denominazione. L'evocazione può infatti risultare anche da una «vicinanza concettuale» tra la denominazione protetta e il segno di cui trattasi. La Corte considera che, per quanto riguarda la nozione di «evocazione», il criterio determinante è quello di accertare se il consumatore, in presenza di una denominazione controversa, sia indotto ad avere direttamente in mente, come immagine di riferimento, la merce protetta dalla DOP, circostanza che spetta al giudice nazionale valutare tenendo conto, se del caso, dell'incorporazione parziale di una DOP nella denominazione contestata, di un'affinità fonetica e/o visiva di tale denominazione con tale DOP, o ancora di una vicinanza concettuale tra detta denominazione e detta DOP.".

([13]) GUUE C 384/6 del 22.09.2021.

([14]) Il Dossier è stato trasmesso in data 9 novembre 2021: https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17513.

([15]) In disparte le evidenti assonanze fonetiche e il fatto che la parola Prošek è la mera traduzione croata del termine Prosecco, una censura merita tuttavia di essere specificata per stigmatizzare la pretestuosità della richiesta croata: la menzione tradizionale "Prošek" per la quale la Croazia chiede la protezione riguarda 4 vini a denominazione d'origine protetta: «Dalmatinska zagora», «Sjeverna Dalmacija», «Srednja i Južna Dalmacija» e «Dingač». Ebbene, nei disciplinari dei predetti vini, com'è agevole osservare sul portale della Commissione europea *eAmbrosia*, il metodo di appassimento detto "Prošek" non è presente.

([16]) https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/G20-Agricoltura-commissario-Ue-Wojciechowski-Italia-ha-garantito-derrate-a-Ue-trarre-lezione-bfcb3613-43dd-4f2f-ad39-0253a7c9a159.html..

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021
150

segno utilizzato dal terzo sia tale da ingenerare, nel pubblico interessato, un rischio di confusione. Il commento mette poi in parallelo i principi enunciati dalla Cassazione nel caso Gucci con quelli espressi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia di Indicazioni geografiche, evidenziandone le forti convergenze e i riflessi nella discussione in corso sul caso Prošek.

A decision of the Italian Court of Cassation of October 2021 intervenes in the matter of the evocation of trademarks, with particular reference to highly reputable ones (Gucci case), offering interesting insights into the effective protection of trademarks by the Italian legal system. The Supreme Court declares that to recognize protection to an already well-known trademark, it is not required that the degree of similarity between the well-known trademark and the sign used by the third party is such as to generate a risk in the public concerned. of confusion.
The comment compares the principles enunciated by the Italian Supreme Court in this case with those expressed by the jurisprudence of the EU Court of Justice on Geographical Indications, highlighting the strong convergences and reflections in the ongoing discussion on the Prošek case.

Corte di Cassazione, Prima sezione civile, Ordinanza n. 27217/21 del 7 ottobre 2021

Nullità, per difetto di novità, di marchi che evocano marchi rinomati

La tutela rafforzata che la legge italiana riconosce ai marchi di rinomanza comporta che, relativamente a tale tipologia di marchi, si può prescindere dall'accertamento di un eventuale rischio di confusione tra segni.
L'art. 12 lett f) d.lgs n. 30/25, per escludere la novità del segno posteriore, così come l'art. 20 lett c) per attribuire al titolare di marchio registrato che gode di rinomanza il diritto di vietare ai terzi l'uso della privativa, non richiedono la sussistenza del requisito del rischio di confusione per il pubblico a causa dell'identità o della somiglianza tra i segni, essendo sufficiente, ai fini del diniego di registrazione o per accordare la tutela, che il contraffattore possa trarre indebito vantaggio dal carattere distintivo o dalla rinomanza del segno anteriore ovvero che l'uso del segno senza giustificato motivo da parte del contraffattore possa recare pregiudizio al marchio di rinomanza.

…
La Corte d'Appello di Firenze - sezione Brevetti e Marchi - con sentenza n. 1006/2016, depositata il 15.6.2016, ha rigettato l'appello proposto da (*omissis*) avverso la sentenza del Tribunale di Firenze n. 988/2015 del 24.3.2015 che aveva rigettato la domanda proposta dalla Casa di moda fiorentina, finalizzata ad ottenere la declaratoria di nullità, per difetto di novità, dei marchi di cui alle registrazioni nn. nella titolarità del sig. (*omissis*) (per costituire questi contraffazione dei marchi nella titolarità della (*omissis*) oltre all'inibitoria della produzione e/o commercializzazione e/o pubblicità e/o offerta in vendita dei prodotti recanti i marchi.
La sentenza del Tribunale di Firenze aveva accolto la domanda di declaratoria di nullità della privativa limitatamente al marchio del sig. (*omissis*) di cui alla registrazione n. (*omissis*).
Il giudice di secondo grado ha ritenuto che, con riferimento ad entrambi i marchi nella titolarità dello (*omissis*), da una comparazione di tali segni, sulla base di una valutazione sintetica e d'insieme, con quelli di non poteva affermarsi sussistesse una somiglianza tale da ingenerare il rischio di confusione o da indurre in errore il consumatore "medio" dei prodotti, presentando i marchi della cittadino cinese differenziazioni (in particolare, il riempimento in neretto della gobba della "G" e la sottigliezza del carattere utilizzato nel marchio n- '772) idonee ad escludere nel consumatore ogni rischio di confusione ed associazione.
La Corte d'Appello di Firenze, infine, ha osservato che l'alta rinomanza del marchio (omissis) offre un ulteriore argomento a conferma dell'insussistenza del rischio di confusione ed associazione, essendo l'acquirente medio dei prodotti un soggetto qualificato.
Avverso la predetta sentenza della Corte d'Appello ha proposto ricorso per cassazione la (omissis) . affidandolo a tre motivi. (*Omissis*) non ha svolto attività difensiva.
RAGIONI DELLA DECISIONE
1. Con il primo motivo è stata dedotta la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12.1 lett d) d.lgs n. n. 30/2005 (c.d. codice della proprietà industriale). Lamenta la

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

società ricorrente che, a differenza di quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, il confronto tra marchi in conflitto deve essere eseguito "in astratto" , ovvero considerando il marchio anteriore come appare nel certificato di registrazione e prescindendo dall'accertamento relativo alla confondibilità dei prodotti e dalle concrete modalità d'uso. Inoltre, la valutazione di comparazione deve essere effettuata secondo il parametro del consumatore medio normalmente accorto ed informato, e non prendendo quindi in considerazione il consumatore specifico dei prodotti. La società ricorrente lamenta, inoltre, che la rinomanza del marchio ne rafforza la capacità distintiva ed aumenta il rischio di confusione tra segni che è determinato non solo dal grado di somiglianza tra i segni, ma anche dall'associazione che può essere fatta tra i segni in conflitto. Infine, il giudice di secondo grado non ha tenuto conto della natura "forte" dei marchi

2. Con il secondo motivo è stata dedotta la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. e l'omesso esame da parte della Corte d'Appello delle censure fondate sulla disciplina dei marchi di rinomanza di cui all'art. 12 lett *e*) d.lgs n. 30/2005, e sulla conseguente tutela allargata dei medesimi, argomentazioni ampiamente sviluppate nell'atto di citazione di appello e nella comparsa conclusionale. In particolare, rileva la ricorrente di aver evidenziato che il titolare del marchio rinomato è meritevole di tutela allorquando il terzo tragga dall'uso del segno (*omissis*) contraffattorio un indebito vantaggio dalla rinomanza o dalla forza distintiva del primo marchio, sfruttandone così tutte le valenze evocative, ed acquisendo nel mercato uno spazio che, in assenza del marchio celebre, difficilmente avrebbe acquistato, ovvero quando l'uso di tale segno da parte del contraffattore cagioni un pregiudizio al carattere distintivo del marchio anteriore. Orbene, la Corte d'Appello aveva rigettato le domande di nullità facendo esclusivo riferimento all'allegata mancanza di confondibilità, elemento che è del tutto irrilevante ai fini dell'applicazione della disciplina dei marchi di rinomanza, ed omettendo l'esame delle censure svolte sotto il diverso profilo prospettato dalla ricorrente.

3. Con il terzo motivo è stata dedotta (parzialmente in alternativa rispetto al secondo motivo) la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12.1 lett c.p.i.. Evidenzia la ricorrenza che la disciplina dei marchi di rinomanza prescinde completamente dalla sussistenza di un rischio di confusione, dovendosi prendere in considerazione il pregiudizio al carattere distintivo che deriva dall'uso del segno contraffattorio, che compromette il potere di attrazione del marchio oggetto di contraffazione, nonché l'indebito vantaggio che il contraffattore trae dalla rinomanza del marchio anteriore.

4. I tre motivi, da esaminarsi unitariamente in relazione alla stretta correlazione delle questioni trattate, sono fondati nei termini che saranno di seguito illustrati. Va osservato che dalla ricostruzione dei motivi d'appello, contenuta nella sentenza impugnata, emerge che la società ricorrente, oltre a dedurre la confondibilità con i propri marchi dei segni utilizzati dall'odierno intimato, aveva fatto valere anche nel precedente grado la tutela specifica rafforzata che l'art. 12 lett *f*) - e non e) come indicato dalla ricorrente - nonché l'art. 20 lett *c*) del d.lgs n 30/2005 accordano al marchio di rinomanza, nell'ambito della quale viene valorizzato l'indebito vantaggio che il contraffattore ha tratto dall'uso del marchio rinomato ed il pregiudizio arrecato al legittimo titolare del marchio contraffatto.

La Corte d'Appello di Firenze, pur dando atto della somiglianza dei segni in conflitto, ha, invece incentrato tutta la propria analisi sul rischio di confusione tra i segni medesimi, osservando che l'elevata rinomanza del marchio non (omissis) solo non incida nella valutazione in ordine alla sussistenza del rischio confusorio, ma costituisce anzi un ulteriore argomento a sostegno della sua insussistenza, in quanto proprio la notorietà del marchio ed il suo essere impresso nella mente dei consumatori escludono la possibilità di errore, non potendosi ritenere che il potere di attrattiva del marchio anteriore rinomato possa essere compromesso da un segno successivo (del contraffattore) non idoneo ad ingannare la clientela cui si rivolge.

Non vi è dubbio che la Corte d'Appello, nell'analizzare, ai fini della valutazione di contraffazione, esclusivamente il criterio del rischio di confusione tra i segni in conflitto, abbia erroneamente omesso considerare che la tutela rafforzata che la legge italiana - in attuazione della direttiva CE 89/104 (vedi art. 5 n. 2) - riconosce ai marchi di rinomanza comporta (oltre all'estensione di detta tutela a settori merceologici non affini) che, relativamente a tale tipologia di marchi, si può del tutto prescindere dall'accertamento di un eventuale rischio di confusione tra segni (sul punto, vedi Cass. n. 26000/2018). Anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (vedi sentenza 18/6/2009, L'Oréal e a., nella causa C-487/07, punto 36) ha osservato che, ai fini della configurabilità della fattispecie prevista dall'art. 5, n. 2, della direttiva 89/104 - di cui gli artt. 12 lett f) e 20.1 lett c) d.lgs n. 30/2005, oggetto della presente trattazione, costituiscono attuazione - se, da un lato, occorre un certo grado di somiglianza tra il marchio e il segno, a causa del quale il pubblico interessato mette in relazione il segno posteriore e il marchio notorio, dall'altro, non è richiesto che il grado di somiglianza tra il marchio notorio e il segno utilizzato dal terzo sia tale da ingenerare, nel pubblico interessato, un rischio di confusione.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

È, infatti, sufficiente che il grado di somiglianza tra il marchio notorio e il segno abbia come effetto che il pubblico interessato stabilisca un nesso tra il segno e il marchio (v. anche sentenze Adidas-Salomon e Adidas Benelux, 23 ottobre 2003 , causa C- 408/2001, punti 29 e 31, 41).
Esaminando, in particolare, la legislazione italiana, deve osservarsi che l'art. 12 lett f) d.lgs n. 30/25, per escludere la novità del segno posteriore, così come l'art. 20 lett c) per attribuire al titolare di marchio registrato che gode di rinomanza il diritto di vietare ai terzi l'uso della privativa, non richiedono - come per i marchi non rinomati - la sussistenza del requisito del rischio di confusione per il pubblico a causa dell'identità o della somiglianza tra i segni, essendo sufficiente, ai fini del diniego di registrazione o per accordare la tutela, che il contraffattore possa trarre indebito vantaggio dal carattere distintivo o dalla rinomanza del segno anteriore ovvero che l'uso del segno senza giustificato motivo da parte del contraffattore possa recare pregiudizio al marchio di rinomanza.
In particolare, il pregiudizio arrecato al carattere distintivo del marchio che gode di notorietà, indicato anche con il termine di «diluizione», si manifesta quando risulta indebolita la sua idoneità ad identificare i prodotti o i servizi per i quali è stato registrato, per il fatto che l'uso del segno identico o simile fa disperdere l'identità del marchio e della corrispondente presa nella mente del pubblico. Tale situazione si verificherà soprattutto qualora il marchio non sia in di suscitare un'associazione immediata con i prodotti o i servizi per i quali è stato registrato. Il pregiudizio arrecato alla notorietà, designato anche con il termine di «corrosione», si verifica quando i prodotti o i servizi per i quali il segno identico o simile è usato dal terzo possono essere percepiti dal pubblico in modo tale che il potere di attrazione del marchio ne risulti compromesso (v. sentenza L'Oréal punti 39 e 40; Cass. n. 26000/2018). Non vi è dubbio, infatti, che una estesa commercializzazione di prodotti recanti segni identici o simili a marchi rinomati possa fondatamente cambiare le abitudini della clientela cui tali articoli sono normalmente indirizzati, soprattutto di quella che è orientata all'acquisto per il carattere esclusivo del prodotto, per l'elevatissimo target del medesimo, la quale, per non incorrere nel rischio che il suo costoso accessorio di lusso possa essere confuso con uno contraffatto, può dirigersi verso altre marche altrettanto rinomate.
La nozione di «vantaggio indebitamente tratto dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio», detto anche «parassitismo», va, invece ricollegato non al pregiudizio subìto dal marchio, quanto piuttosto al vantaggio tratto dal terzo dall'uso del segno identico o simile al marchio. Essa comprende, in particolare, il caso in cui, grazie ad un trasferimento dell'immagine del marchio o delle caratteristiche da questo proiettate sui prodotti designati dal segno identico o simile, sussista un palese sfruttamento parassitario nella scia del marchio che gode di notorietà (sentenza nella causa C-487/07 cit., punto 41) senza che il titolare del marchio posteriore abbia dovuto operare sforzi propri in proposito e senza qualsivoglia remunerazione economica atta a compensare lo sforzo commerciale effettuato dal titolare del marchio per crearlo e mantenerne l'immagine (v. sempre sentenza nella causa C-487/07 cit., punto 49).
Il titolare del segno posteriore, in sostanza, ponendosi nel solco del marchio notorio, beneficia del suo potere attrattivo, della sua reputazione e del suo prestigio, senza dover sborsare alcun corrispettivo economico.
Dunque, è del tutto irrilevante che coloro i quali sono soliti acquistare prodotti possano non essere indotti in errore in ordine alla provenienza del prodotto recante il marchio del contraffattore, potendo tale prodotto indirizzarsi a quei consumatori che lo scelgono in modo consapevole non per le sue caratteristiche, decorative o di materiale, intrinseche, ma solo per la sua forte somiglianza a quello "celebre", magari per "spacciarlo" come quello originale ai conoscenti meno attenti o meno qualificati nel riconoscere i marchi rinomati.
Esaminati i requisiti previsti dalla normativa sia comunitaria che italiana per accordare la tutela al marchio dotato di rinomanza, secondo la giurisprudenza comunitaria sopra citata (vedi sempre sentenza L'Oreal), al fine di accertare se l'uso del segno tragga indebitamente vantaggio dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio, occorre effettuare una valutazione complessiva che tenga conto di tutti gli elementi rilevanti del caso di specie, fra i quali compaiono, in particolare, l'intensità della notorietà e il grado del carattere distintivo del marchio, il grado di somiglianza fra i marchi in conflitto, nonché la natura e il grado di prossimità dei prodotti o dei servizi interessati. In particolare, quanto all'intensità della notorietà e del grado di carattere distintivo del marchio, è stato evidenziato che più il carattere distintivo e la notorietà del marchio di cui si tratta sono rilevanti, più facilmente sarà ammessa l'esistenza di una violazione; inoltre, più l'evocazione del marchio ad opera del segno successivo è immediata e forte, più aumenta il rischio che l'uso attuale o futuro del segno tragga un vantaggio indebito dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio o rechi loro (omissis) pregiudizio (v., in tal senso, anche sentenza 27 novembre 2008, causa C 252/07, Intel Corporation, punti 67-69).
Nel caso esaminato dalla sentenza impugnata, la Corte d'Appello, che pure ha espressamente riconosciuto la somiglianza dei segni in conflitto nonché l'alta rinomanza del marchio nel soffermare le propria valutazione esclu-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021

sivamente sul rischio confusorio tra segni e sulla ritenuta insussistente induzione in errore del consumatore avvezzo all'acquisto di prodotti ha, come già evidenziato, omesso di considerare i profili giuridicamente rilevanti ai fini dell'accertamento della nullità della nuova registrazione e della contraffazione, nonostante, peraltro, che fosse stata anche sollecitata in tal senso nei motivi d'appello.
La sentenza impugnata deve essere quindi cassata con rinvio alla Corte d'Appello di Firenze, in diversa composizione per un nuovo esame e per statuire sulle spese del giudizio di legittimità. Spetterà, infatti, al giudice di merito accertare se l'utilizzo del marchio posteriore costituisca o meno, alla luce dei parametri sopra illustrati, un uso privo di giusta causa che consenta di trarre indebitamente profitto dal carattere distintivo o dalla rinomanza del marchio ovvero arrechi pregiudizio alle caratteristiche di tale marchio.

P.Q.M.
Accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Firenze, in diversa composizione, per nuovo esame e per statuire sulle spese del giudizio di legittimità. …

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XV, numero 3 · Luglio-Settembre 2021
154

Recensioni

Il Trattato di Diritto Alimentare

Luigi Costato

AA.VV. *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea* (a cura di Paolo Borghi, Irene Canfora, Alessandra Di Lauro, Luigi Russo), edizioni Giuffrè Francis Lefebvre, 2021, pp. 720, ISBN 978-88-28-83044-3

Fino alla fine del XX secolo le norme relative agli alimenti non erano organizzate in modo organico né in Italia né nella Comunità Europea; ma quest'ultima era oramai alle prese con il problema di assicurare la libera circolazione dei prodotti compresi nell'allegato II e, cioè, in particolare dei prodotti alimentari o materie prime destinate all'industria alimentare. Le vicende della "mucca pazza" avevano messo a nudo alcune insufficienze nel diritto comunitario che chiedevano, al di là del superamento della crisi in questione, una sistemazione organica della materia.

La soluzione fu trovata con l'adozione del reg. 178/2002, che "stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare". Si tratta di un regolamento di portata straordinaria, dato che ai suoi artt. da 5 a 10 devono adeguarsi le norme alimentari antecedenti e successive alla sua data di pubblicazione, secondo quanto disposto dal suo art. 4.

Al reg. 178 fecero seguito (e l'adozione di nuovi atti è continua) molti altri regolamenti e progressivamente, ma velocemente, si è costruito un vero e proprio sistema di diritto alimentare, con suoi principi che ne giustificano l'autonomia.

L'insegnamento della materia è diventato, rapidamente, molto diffuso nelle facoltà – ora dipartimenti – di giurisprudenza, di scienze agrarie e anche in più di una scuola di medicina; allo stesso tempo apparvero i primi manuali per studenti universitari, adatti però, in generale, anche ai professionisti perché la materia è particolarmente complessa e tecnica tanto che le consulenze richieste sul punto dalle industrie alimentari, che rappresentano il gruppo più numeroso dell'intero settore primario in Italia, e godono in generale di una elevatissima reputazione, sono numerosissime.

Dopo molte pubblicazioni di studiosi della materia dedicate a sottosettori specifici, era evidente la necessità di raccogliere le competenze acquisite da tanti giuristi in un'opera completa e adatta sia a chi voglia approfondire l'argomento, sia a chi abbisogni di comprendere meglio un suo specifico punto, andando oltre alle elementari descrizioni caratteristiche dei manuali (anche se alcuni di essi sono aumentati di dimensione e di spessore scientifico).

Per iniziativa di alcuni specialisti, che hanno organizzato anche l'indice, è oggi uscito il Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea, prezioso strumento per chi voglia affrontare in modo approfondito la materia o parti specifiche di esse.

Il lavoro consolida così la materia e mette in mostra la competenza specifica di tanti studiosi (praticamente tutta la comunità scientifica degli agraristi italiani, oltre a qualche eccellente esperto di altri settori pur coinvolti nella regolazione del mercato alimentare) che si sono dedicati allo studio del diritto alimentare, che trae origine dal diritto agrario ma che ha acquisito da esso piena autonomia, pur trattando, in definitiva, di prodotti che hanno la loro fonte, più o meno lontana, in gran parte dall'agricoltura.

□