

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 temi¹ e che hanno sollecitato l’organizzazione dell’incontro su iniziativa dell’AIDA², 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 agroalimentari³.

Più in generale, questa peculiare declinazione giudiziale dell’esercizio del potere di regolazione è da tempo oggetto degli studi di diritto comparato⁴, ed è ormai entrata a pieno titolo nella nostra riflessione di diritto interno⁵.

(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, Giuffrè; e alle ricerche di M. Cappelletti, *Giudici legislatori?*, Milano Giuffrè, 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 Giuffrè, 1979; S. Cassese, *I Tribunali di Babele - I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma, 2009;

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 selvatici⁶, 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 definita⁷. 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 italiana⁹, 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 vietati¹⁰.

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".

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) 1099/2009¹⁴ 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 umano¹⁶.

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 1992¹⁷, 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,*

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 *Wohlfgehen* 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.

umana²³.

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 vivi²⁵.

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'abbattimento²⁷, 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 mediamente 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 quotidiana²⁹.

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.

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 religio-

si, 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 assoluta³⁰.

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 prima³¹.

L'esplicito 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 animali³², 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 carni». *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*.

che investono animali come singoli o come gruppi³³. 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. 178/2002³⁴;

- 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 Europea³⁵.

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 2019³⁶.

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 carni*», 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.

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 abroga³⁷, 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. 178/2002³⁸, 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 destinati³⁹.

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.

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 prospettive⁴⁰, che consentono tuttavia di cogliere alcuni elementi comuni, quanto alla dichiarata esigenza di operare un bilanciamento di valori e di interessi⁴¹ come presupposto della regolazione e delle decisioni.

5.A) La decisione della Corte di giustizia sulla macellazione rituale⁴² 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 musulmane, 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 deci-

sione 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.

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 europei⁴⁵), 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 proibiscono 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.

dichiara legittimo l'obbligo di previo stordimento (con ciò collocandosi in una tendenza che trova crescenti consensi⁴⁶), 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'al-*

levamento 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 rovescio⁴⁷, 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 macachi⁴⁸.

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^a ed., Padova, 2002; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, 8^a ed., Torino, 2016.

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

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 zootecnia 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 perfezionamento⁵⁰.

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*.

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 veicolo⁵¹.

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 quan-

do 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 umani⁵⁴.

6.- Il cammino prosegue

Le tre sentenze che hanno dato occasione a questo incontro⁵⁵ 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 nazionale⁵⁶.

In sede europea, si possono qui ricordare:
- la decisione della Corte di giustizia del 2021⁵⁷ 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.

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 selvatici⁵⁸ *“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 naturali⁶². 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 *“ripararsi 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.

sioni:

- la sentenza della Corte di Cassazione del 2021⁶⁵, 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 2021⁶⁷ 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.

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 macachi⁶⁹, 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 impongono di elaborare nuovi paradigmi e di riconoscere nuovi protagonisti⁷⁰.

E' emerso un diffuso consenso sull'esigenza di una riflessione condivisa, all'interno di una dimensione storico-comparativa della ricerca⁷¹, capace di offrire una griglia sistemica nella quale colloca-

re le novità emergenti⁷².

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 giurisprudenza: dall'Animal Welfare alla Global Animal Law*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021.

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'agricoltura 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'agricoltura, 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.