

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 animale¹.

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'umanità². 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 senziente³.

In questa direzione si collocano i numerosi atti⁴ 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 intrinseci, naturali, che prescindono dal riconoscimento da parte umana degli stessi⁵.

Sul punto, a posizioni dottrinali che definiremmo utopiche, connesse a un processo di umanizzazione degli animali⁶, 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. Ministero 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.

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 etici⁷ – 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 unionale⁸.

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 fondamentali⁹; 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 animale¹⁰. 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 aggiornati

(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-animale-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>.

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 materia¹³. 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 climatico¹⁴. 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'allevamento¹⁵. 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'antropocentrismo¹⁶.

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 casi¹⁷, 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 simili 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.

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 alimentare¹⁸.

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'Italia¹⁹. 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 nazionali²⁰.

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 rispetto²¹.

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 firmata 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.

scienze 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 alimento²².

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 religiose²³, 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^a Dichiarazione aggiuntiva al Trattato di Maastricht²⁵ - 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.

giustizia, che dell'intera comunità internazionale, tramite gli accordi commerciali con i Paesi terzi²⁶. 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 animale²⁸. 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.

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 multilivello 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 controverse²⁹, 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 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 ridurre 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 simili 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.

rispetto dei citati riti religiosi e, quindi, senza previo stordimento come previsto dalla normativa di riferimento³¹. 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 umani³².

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 credo³⁴.

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".

appello dell'OMC ha chiarito³⁵, dopo un lungo contenzioso 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'Unione³⁶.

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 perfetta, costituisce una base di partenza per trasformare le evidenze scientifiche in regole della produzione e, sul lungo periodo, della società³⁷.

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 sostenibile³⁸, 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/>.

ferire all'insieme delle politiche fin qui analizzate una portata effettivamente transnazionale³⁹.

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.