

CULTURA E DIRITTI

 $\frac{1}{2}$

2018

CULTURA E DIRITTI **PER UNA FORMAZIONE GIURIDICA**

SCUOLA SUPERIORE DELL'AVVOCATURA
FONDAZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

rivista quadrimestrale • anno VI • numero 1/2 • gennaio-agosto 2018

P L S A
UNIVERSITY
PRESS

Cultura e diritti : per una formazione giuridica / Scuola superiore dell'avvocatura, Fondazione del Consiglio nazionale forense, - Anno 1, n. 1 (gennaio-marzo 2012)-. - Pisa : Pisa university press, 2012-. - Trimestrale

340.05 (22.)

I. Scuola superiore dell'avvocatura I. Diritto - Periodici

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

Scuola Superiore dell'Avvocatura

Fondazione del Consiglio Nazionale Forense

Piazza dell'Orologio, 7 - 00186 Roma

Tel. +39 06 6872866 - Fax +39 06 6873013

Sito web: www.scuolasuperioreavvocatura.it

Condirettori Andrea Mascherin e Salvatore Sica

Direttore responsabile Salvatore Sica

Comitato scientifico Fabio Addis, Gabriella Elvira Autorino, Francesco Cardarelli, Paolo Carbone, Renato Clarizia, Rosanna De Nictolis, Gianluca Maria Esposito, Andrea Federico, Marzia Ferraioli, Giuseppe Franco Ferrari, Alberto Gambino, Luigi Kalb, Marcello Maggiolo, Daniele Marrama, Emanuela Navarretta, Paolo Pisa, Maria Alessandra Sandulli, Mario Sanino, Salvatore Sica, Giuseppe Spoto, Vincenzo Zeno Zencovich, Attilio Zimatore

Comitato dei revisori Piero Guido Alpa, Stathis Banakas, Adolfo Di Majo, Bénédicte Fauvareu-Cosson, Alfonso Moreno Hernandez, Jay P. Kesan, Fiona Macmillan, Salvatore Mazzamuto, Sergio Perongini, Pietro Rescigno, Salvatore Sica, Francesca Sorbi, Giorgio Spangher, Giuseppe Spoto, Pasquale Stanzone

Coordinamento editoriale Giuseppe Spoto

Numero chiuso in redazione il 25 gennaio 2018

Hanno collaborato a questo numero: Guido Alpa, Iside Castagnola, Fabio Diozzi, Nancy de la C. Ojeda Rodríguez, Alessandra Panduri, Michele Salazar, Marianna Scali, Federica Spinaci

Abbonamento Annuo: € 90,00

Numeri singoli: € 25,00

La richiesta va indirizzata alla segreteria della casa editrice Pisa University Press
(Tel: 050 2212056 - Indirizzo: Lungarno Pacinotti, 43 - 56126 Pisa)

La direzione della rivista esaminerà per la eventuale pubblicazione gli elaborati ricevuti all'indirizzo e-mail: redazione@scuolasuperioreavvocatura.it

Gli autori devono allegare un breve *abstract* in inglese al contributo inviato alla redazione

Gli scritti si dovranno uniformare alle indicazioni riportate nei "Criteri redazionali" reperibili sul sito della Scuola Superiore dell'Avvocatura (www.scuolasuperioreavvocatura.it) e in calce al presente volume

ISSN 2280-6334

ISBN 978-88-3339-084-0

Registrazione presso il Tribunale di Pisa numero 15 del 24 maggio 2012.

Indice

-
-
- 7 **Editoriale**
 Salvatore Sica

Orientamenti*

- 11 Benessere degli animali e diritto dell'Unione Europea
 Micaela Lottini
- 35 La relazione fra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma
 Ettore Battelli
- 61 Il dibattito sulla soggettività giuridica degli animali e il sistema delle tutele
 Giuseppe Spoto
- 79 I reati "contro gli animali" tra aspirazioni zoocentriche e ineliminabili residui antropocentrici
 Antonella Massaro
- 89 Appalti pubblici e contrasto al randagismo
 Martina Sinisi
- 103 Le iniziative a garanzia del benessere degli animali tra ordinamento interno ed ordinamento europeo: la *EU Platform on animal welfare* e il Garante degli animali
 Micaela Lottini - Giorgio Gallo
- 121 La sperimentazione sugli animali nel mercato interno dell'Unione europea
 Teresa Maria Moschetta

Formazione forense

- 137 Il ruolo dell'avvocato nella contrattazione immobiliare: l'interazione con il mediatore ed il notaio e le relative responsabilità specie per violazione di norme edilizie
 Primula Venditti

Diritto europeo e comparato

- 169 La legittimità delle tariffe minime nella giurisprudenza della Corte di giustizia: tra libera concorrenza e tutela del lavoro autonomo
 Giulio Donzelli

* I contributi della rubrica raccolgono gli atti della giornata di studi: La tutela degli animali nell'ambito del contesto europeo in una dimensione multidisciplinare che si è tenuta il 12 dicembre 2017 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università "Roma Tre". Gli articoli pubblicati seguono l'ordine degli interventi della giornata di studi.

Professioni, cultura e società
195 Il risarcimento non integrale del danno nel codice delle assicurazioni
Giorgio Orlacchio

195 Il risarcimento non integrale del danno nel codice delle assicurazioni
Giorgio Orlacchio

195 Il risarcimento non integrale del danno nel codice delle assicurazioni
Giorgio Orlacchio

La sperimentazione sugli animali nel mercato interno dell'Unione europea

Teresa Maria Moschetta

La tutela e il benessere degli animali nel diritto internazionale e dell'Unione europea

La tutela del benessere degli animali costituisce un valore che orienta lo sviluppo della normativa sovranazionale nei diversi settori di competenza dell'Unione europea. La stessa Corte di giustizia, pur negando l'esistenza di un principio generale sul tema, riconosce come la protezione del benessere degli animali rappresenti un obiettivo legittimo d'interesse generale che rileva nella formulazione e attuazione delle politiche dell'Unione e offre un parametro per valutare la legittimità e proporzionalità delle misure adottate, in particolare nel settore agricolo e in materia ambientale¹.

I primi atti normativi adottati dalle istituzioni comunitarie, aventi a oggetto la protezione della salute e della vita degli animali, riguardavano l'uso degli stessi nei processi produttivi, riflettendo lo sviluppo della normativa internazionale sul tema². A questo riguardo, infatti, occorre rilevare come le principali convenzioni internazionali considerano il benessere animale in termini strumentali al raggiungimento di ulteriori obiettivi, quali ad esempio la tutela dell'ambiente e la preservazione della salute degli esseri umani. Tali strumenti normativi, pertanto, intendono gli animali in un'accezione eminentemente eco-

¹ Sentenza del 12 luglio 2001, causa C-189/01, *Jippes*, in Raccolta, p. I-05689, punti 71-77; del 17 gennaio 2008, causa C-37/06 e C-58/06, *Viamex Agrar Handes*, in Raccolta, p. I-00069, punto 22; del 19 giugno 2008, causa C-219/07, *Nationale Raad*, in Raccolta, p. I-04475.

² V.: direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 Luglio 1998 riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, in GUCE L 221 del 8 agosto 1998, p. 23; direttiva 2008/120/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008 che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini, in GU L 47 del 18 febbraio 2009, p. 5; direttiva 2008/119/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008 che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, in GU L 10 del 5 gennaio 2009, p. 7; direttiva 2007/43/CE del Consiglio del 28 giugno 2007 che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne, in GU L 182 del 12 luglio 2007, p. 19; direttiva 1999/74/CE del Consiglio del 19 luglio 1999 che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole, in GU L 203 del 3 agosto 1999, p. 53; Regolamento (CE) 1/2005 del Consiglio del 22 dicembre 2004 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE 93/119/CE e il regolamento 1255/97, in GU L 3 del 5 gennaio 2005, p. 1; Regolamento (CE) 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, in GU L 303 del 18 novembre 2009, p. 1.

nomica e commerciale, quali mere fonti di reddito³. Numerosi sono gli esempi indicativi in tal senso: la Convenzione sulle zone umide d'importanza internazionale pone quale obiettivo fondamentale per gli Stati parte la preservazione dell'habitat naturale degli uccelli acquatici che sono considerati una risorsa avente rilevanza internazionale in ragione delle migrazioni transfrontaliere⁴; la Convenzione sulla diversità biologica, in cui gli animali sono tutelati in quanto parti di un ecosistema in cui si realizza una relazione dinamica con piante, micro-organismi e ambiente non-vivente⁵; la Convenzione sui diritti del mare che si pone obiettivi di tutela dell'ambiente e della flora e fauna *ivi* presenti⁶. Altre convenzioni, invece, riguardano specifiche specie animali oggetto di attività umane di tipo economico: la Convenzione internazionale che regola la caccia alle balene che si pone l'obiettivo di preservare tali animali - nella loro qualità di risorse naturali - dal dilagare di abusi di ogni genere⁷; la Convenzione sul commercio della flora e fauna selvatica a rischio estinzione secondo cui il commercio internazionale delle specie *ivi* elencate è consentito solo se non dannoso per la sopravvivenza di una specie allo stato naturale⁸; la Convenzione per la protezione delle foche che mira ad armonizzare il principio della conservazione delle risorse naturali antartiche con l'esigenza di uno sfruttamento razionale delle stesse⁹; la Convenzione sulle specie migratrici che considera la fauna selvatica quale elemento insostituibile dei sistemi naturali della terra e bene comune dell'umanità¹⁰.

³ Sul tema v.: S. WHITE, *Into the Void: International Law and the Protection of Animal Welfare*, in *Glob. Pol.*, 2013, p. 391; M.J. BOWMAN, *The Protection of Animals Under International Law*, in *Conn. J. Int'l L.*, 1988-1989, p. 487.

⁴ V.: Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale firmata a Ramsar il 2 febbraio 1972. Traduzione non ufficiale, recepita nel D.P.R. 448 del 13 marzo 1976 in GU n. 173 del 3 luglio 1976.

⁵ V.: Convenzione sulla diversità biologica conclusa a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992. Testo della traduzione reperibile online.

⁶ V.: Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del mare conclusa a Montego Bay il 10 dicembre 1982. In particolare, l'art. 194, par. 5 del testo convenzionale dispone che le misure adottate dalle Parti contraenti ai fini della tutela dell'ambiente marino includono quelle necessarie a proteggere e preservare ecosistemi rari o delicati, come pure habitat di specie in diminuzione, in pericolo di estinzione o altre forme di vita marina.

⁷ V.: Convenzione internazionale che regola la caccia alla balena conclusa a Washington il 2 dicembre 1946.

⁸ V.: Convenzione sul commercio della flora e fauna selvatica a rischio estinzione conclusa a Washington nel 1973. Attualmente sono parti della Convenzione 183 membri inclusa l'Unione europea che ha aderito al testo convenzionale nel 2015.

⁹ V.: Convenzione sulla conservazione delle foche in Antartide conclusa a Londra nel 1972. Il testo convenzionale prevede un sistema di controlli e autorizzazioni al fine di regolamentare l'utilizzo di tali risorse.

¹⁰ V.: Convenzione relativa alla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica adottata a Bonn il 23 giugno 1979.

Il benessere degli animali trova un riconoscimento in senso proprio nella Dichiarazione sui diritti degli animali che, pur costituendo una mera manifestazione d'intenti priva di effetti giuridici vincolanti sul piano internazionale, costituisce un importante inizio di un percorso per lo sviluppo culturale e normativo sul tema¹¹. Più di recente, la tutela del benessere degli animali ha trovato riconoscimento nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio. Nel caso *EC- Seal Product*, infatti, l'Appellate Body ha ammesso la possibilità di interpretare in termini estensivi le eccezioni fondate sulla moralità pubblica, contemplate dall'art. XX lett. a) del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), per giustificare misure restrittive per il commercio. In linea con le sue pronunce sul tema, l'organo giurisdizionale competente a dirimere le controversie commerciali a livello multilaterale ha rilevato la natura dinamica degli accordi che devono tenere conto dell'evoluzione delle preoccupazioni inerenti alla moralità pubblica. Esso, pertanto, ha affermato che il benessere animale può rientrare nell'eccezione inerente alla preservazione della moralità pubblica in mancanza di misure alternative che possano raggiungere il medesimo obiettivo di tutela con un minore impatto sul commercio¹². A ben guardare, tuttavia, anche in questo caso il benessere degli animali è stato considerato non quale valore in sé ma in termini funzionali alla preservazione del benessere (morale) della specie umana¹³.

In ambito europeo, i principali strumenti convenzionali, volti a migliorare le condizioni degli animali impiegati in attività economiche e commerciali, sono stati stipulati nell'ambito del Consiglio d'Europa. In tale contesto, l'Unio-

¹¹ V.: Dichiarazione universale dei diritti dell'animale proclamata a Parigi in sede UNESCO il 15 ottobre 1978. Su questa base, l'Organizzazione mondiale per la salute animale considera un animale in buono stato se sia in salute, in condizioni confortevoli, ben nutrito, sicuro, in grado di esprimere i propri comportamenti innati e non sofferente per condizioni spiacevoli come paura, dolore, stress.

¹² Nel caso di specie il Canada e la Norvegia contestavano la compatibilità con la normativa commerciale multilaterale delle misure adottate dalla Comunità europea concernenti la proibizione della commercializzazione e importazione di prodotti derivanti dalla foca. L'AB ha comunque respinto la posizione dell'Unione europea, sottolineando la mancanza di prove sulla asserita inesistenza di misure meno restrittive per il commercio con le quali si sarebbe potuto perseguire il medesimo obiettivo di tutela della morale pubblica. V.: *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, 22 May 2014, *World Trade Organization*, WT/DS400/AB/R.

¹³ Sul tema v.: I.I.H. OFFOR - J. WALTER, *Gatt Article XX (a) Permits Otherwise Trade-Restrictive Animal Welfare Measures*, in *Glob. Tr. Cust. Jour.*, 2017, p. 158; A. SWAROOP DAS - A. VERDHAN NARAYAN, *Settling the Debate of Animal Welfare, Public Morals and Trade: in the Light of the EC-Seal Products Case*, in *Glob. Tr. Cust. Jour.*, 2016, p. 267. In via generale sulla tutela del benessere animale nella disciplina commerciale multilaterale v.: A. SWINBANK, *Like Products, Animal Welfare and the World Trade Organization*, in *JWT*, 2006, p. 687; C.T. FEDDERSEN, *Recent EC Environmental Legislation and Its Compatibility With WTO Rules: Free Trade or Animal Welfare Trade?*, in *Eur. Envtl. L. Rev.*, 1998, p. 207.

ne europea ha aderito alla Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti, al Protocollo addizionale alla Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale, alla Convenzione europea sulla protezione degli animali vertebrati utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, dandone poi attuazione mediante l'adozione di specifici atti normativi sul piano interno¹⁴. Gli strumenti normativi citati s'ispirano a una concezione del benessere animale che fa leva sulle cinque libertà formulate dal c.d. Rapporto Brambell – che fu commissionato dal governo britannico negli anni sessanta del secolo scorso per gestire la pratica degli allevamenti intensivi di bestiame – secondo cui gli animali da allevamento avrebbero dovuto godere della libertà dalla fame, dalla sete e dalla cattiva nutrizione; della libertà di avere un ambiente fisico adeguato; della libertà dal dolore, dalle ferite, dalle malattie; della libertà di manifestare le proprie caratteristiche comportamentali; della libertà dalla paura e dal disagio¹⁵.

Il quadro normativo che se ne ricava a livello internazionale ed europeo appare così in bilico tra l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento delle attività economiche e quella di proteggere gli animali nella loro qualità di esseri senzienti. Lo stesso Trattato di Lisbona sembra riflettere la necessità di bilanciare tali obiettivi. L'art. 13 TFUE, infatti, integra la tutela del benessere animale tra le esigenze di cui tenere conto nella formulazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio. Cionondimeno, esso riconosce e rispetta l'autonomia normativa degli Stati membri e le rispettive consuetudini nazionali, in particolare per quel che concerne riti religiosi, tradizioni culturali e patrimonio regionale¹⁶.

La collocazione dell'art. 13 TFUE tra le disposizioni di applicazione generale del trattato rivela il carattere trasversale della sua applicazione che in una certa misura accomuna il benessere animale ad altri obiettivi pure stabiliti nel medesimo titolo, tra i quali figurano la tutela della salute (art. 9 TFUE), dell'ambiente

¹⁴ I testi delle convenzioni del Consiglio d'Europa sono reperibili online sul sito: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list>. Sul tema v.: M. RUSSO - A. PASSANTINO, *Regolamento (CE) 1/2005 in materia di protezione degli animali durante il trasporto: un riordino della disciplina in Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, p. 1393.

¹⁵ Sui piani programmatici dell'Unione in materia di benessere animale v.: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla strategia dell'Unione europea per la protezione e il benessere degli animali 2012-2015 del 19 gennaio 2012, COM (2012) 6 def.

¹⁶ Sul tema v.: K. SOWERY, *Sentient Beings and Trade Products: The Curious Constitutional Status of Animals Under Union Law*, in *C.M.L.R.*, 2018, p. 55; B. DRIESSEN, *Fundamental Animal Rights in European Law*, in *Eur. Pub. L.*, 2017, p. 547; F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Unione eur.*, 2013, p. 49; D. RYLAND - A. NURSE, *Mainstreaming After Lisbon: Advancing Animal Welfare in the EU Internal Market*, in *Eur. En. Envtl. L. Rev.*, 2013, p. 101.

(art. 11 TFUE) e dei consumatori (art. 12 TFUE). L'obiettivo della tutela del benessere animale, tuttavia, non rientra nel novero delle competenze normative trasferite dagli Stati membri a livello sovranazionale. A questo riguardo, infatti, occorre ricordare come ai sensi dell'art. 5 TUE le istituzioni dell'Unione europea possono adottare atti normativi solo in presenza di una esplicita attribuzione di competenze nelle forme e modi previste nei trattati. In tale prospettiva, si pone la questione di verificare il significato da attribuire all'art. 13 TFUE nel processo di bilanciamento che caratterizza la creazione e il funzionamento del mercato interno dell'Unione europea. Una tale valutazione assume particolare rilievo con riguardo all'uso degli animali ai fini della sperimentazione nella ricerca scientifica, trattandosi di un settore su cui rilevano evidenti contrasti che attengono tanto alla dimensione valoriale quanto a quella economico-commerciale delle attività svolte.

Il bilanciamento tra liberalizzazione degli scambi e tutela del benessere degli animali nel mercato interno

L'analisi prospettata chiama in causa la stessa definizione di mercato che si rinviene nei Trattati dell'Unione europea. Sin dalla sua introduzione nell'Atto unico europeo del 1985, infatti, la nozione di mercato interno non si esaurisce nella classica definizione di uno spazio senza frontiere interne in cui sia garantita la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali ma tende a integrare valori extra-economici condivisi dagli Stati membri. La duplice dimensione "economica" e "valoriale" del mercato interno trova oggi piena espressione nell'art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea in cui l'obiettivo della realizzazione del mercato interno è posto in relazione con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della creazione di un'economia sociale di mercato, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, del progresso scientifico e tecnologico, creando un'evidente esigenza di bilanciamento tra valori e interessi nella definizione delle politiche dell'Unione in tali materie¹⁷.

L'articolo 3 par. 3 TUE non fa alcuna menzione della tutela del benessere animale tra gli obiettivi che s'integrano nella realizzazione del mercato interno.

¹⁷ Sul tema v.: S. WEATHERILL, *Law and Values in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2016; P. DE CARO SOUSA, *The European Fundamental Freedom: a Contestual Approach*, Oxford University Press, Oxford 2015; E. TRIGGIANI, *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *St. integr. eur.*, 2014, p. 9; D. DAMJANOVIC, *The EU Market Rules as Social Market Rules: Why the EU Can Be a Social Market Economy*, in *C.M.L.R.*, 2013, p. 1685; B. DE WITTE, *A Competence to Protect: the Pursuit of Non-Market Aims Through Internal Market Legislation*, in P. SYRPIS (Ed), *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, p. 25; G. CAGGIANO, *La "filigrana del mercato" nello status di cittadino europeo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari 2011, p. 215.

Come si è già posto in luce, tuttavia, l'articolo 13 TFUE esplicitamente richiama il benessere degli animali quale valore cui tenere conto nell'elaborazione ed attuazione delle azioni inerenti alla realizzazione e al funzionamento del mercato interno. L'articolo 13 TFUE non può essere considerato come una base giuridica per l'esercizio di competenze normative in materia di tutela e benessere degli animali da parte dell'Unione europea. Anzi occorre rilevare come la portata dell'art. 13 TFUE non appaia particolarmente innovativa poiché si limita a riprodurre nella sostanza quanto già espresso nel protocollo n. 33 sulla protezione e il benessere degli animali, allegato al trattato di Amsterdam, che si richiamava a sua volta alla dichiarazione n. 24 sulla protezione degli animali allegata al Trattato di Maastricht. Come tali strumenti interpretativi, l'art. 13 TFUE offre solo un orientamento nell'elaborazione delle politiche dell'Unione e degli Stati in determinati ambiti di competenza. L'articolo in questione, pur esprimendo un'accresciuta sensibilità verso le tematiche inerenti alla tutela degli animali quali esseri senzienti, non può dunque sostanziare la definizione di una politica comune in materia. Ciononostante, una tale osservazione non esclude la possibilità di riconoscere il benessere animale quale valore che s'integra nella definizione di mercato interno che si rinviene nei trattati. Lo stesso articolo 36 del TFUE, infatti, contempla la tutela della salute e della vita degli animali tra i motivi che possono giustificare misure nazionali restrittive per scambi commerciali tra gli Stati membri¹⁸.

Il riconoscimento della tutela degli animali quale valore verso cui tendere conto nell'elaborazione della normativa inerente al mercato interno inevitabilmente fa sorgere un problema di bilanciamento tra liberalizzazione degli scambi e tutela degli animali quale interesse extra-economico da perseguire e tutelare. La tutela degli animali nella loro qualità di esseri senzienti può essere considerata di per sé un valore che ispira le legislazioni nazionali e può trovare differenti declinazioni in ragione della diversa rilevanza a esso riconosciuta in ciascun Stato membro. Dal punto di vista della realizzazione del mercato interno, tuttavia, ogni divergenza tra le normative nazionali costituisce un ostacolo alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali che perciò deve essere eliminata¹⁹.

In tale ottica, la definizione di un livello comune di tutela per gli animali si pone in termini strumentali rispetto al superamento degli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi. Questa sembra la prospettiva accolta nella direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a scopi scientifici che costituisce una misura di ravvicinamento delle normative nazionali che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno,

¹⁸ A questo riguardo v.: F. BARZANTI, *op. cit.*, p. 49.

¹⁹ Sul tema sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali nel mercato interno dell'Unione europea. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, Cacucci, Bari 2018.

adottata in forza dell'art. 114 TFUE. La direttiva in parola, infatti, pone l'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, temperando i principi della libera circolazione dei fattori produttivi con l'esigenza avvertita dagli Stati membri di migliorare il benessere degli animali impiegati nelle procedure scientifiche mediante l'individuazione di norme minime di tutela.

La disciplina della sperimentazione sugli animali nel mercato interno

La direttiva 2010/63/UE tende verso un'uniformazione della disciplina rilevante nel settore, definendo in termini esaustivi ogni aspetto delle procedure di sperimentazione sugli animali a fini di ricerca e formazione professionale. Il cardine della disciplina è il principio delle c.d. 3R (*Replace, Reduce, Refine*/ Sostituzione, Riduzione, Perfezionamento) secondo cui l'impiego di animali nelle procedure scientifiche deve limitarsi ai soli casi in cui non sia possibile raggiungere con metodi alternativi i medesimi risultati attesi dalla ricerca. In mancanza di tali metodi alternativi, si dovrà ridurre all'indispensabile il numero degli animali impiegati, garantendo un trattamento che elimini o renda minima ogni eventuale sofferenza, dolore, angoscia o danno prolungato sugli animali²⁰. Per tale ragione, la direttiva prevede che nella scelta della procedura da utilizzare siano selezionate quelle che rispondano in misura maggiore ai requisiti richiesti: uso del minor numero possibile di animali, utilizzo di animali con la minore capacità di provare dolore, angoscia, sofferenza o danno prolungato; raggiungimento di risultati soddisfacenti rendendo minima la sensazione di dolore, sofferenza e angoscia procurata²¹.

La direttiva 2010/63/UE disciplina in termini dettagliati le procedure per il rilascio a livello nazionale delle autorizzazioni (art. 20), i requisiti degli impianti utilizzati (art. 22), programmi di reinserimento da attuarsi a conclusione della procedura sperimentale (art. 29), l'istituzione a livello nazionale di organismi preposti al benessere degli animali (artt. 26 e 27) nonché una disciplina specifica per talune categorie, quali specie minacciate di estinzione (art. 7), primati non umani (art. 8), animali prelevati allo stato selvatico (art. 9) e animali randagi delle specie domestiche (art. 11). In particolare, il testo normativo stabilisce le finalità che le procedure di sperimentazione sugli animali devono perseguire che includono la ricerca di base e la ricerca applicata volta: alla profilassi, prevenzione o cura delle malattie, del cattivo stato di salute o di altre anomalie, o dei loro effetti sugli esseri umani, sugli

²⁰ V. art. 4 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

²¹ V. art. 13 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

animali o sulle piante; alla valutazione, rilevazione, controllo o modificazioni delle condizioni fisiologiche negli esseri umani, negli animali o nelle piante; al benessere degli animali e al miglioramento delle condizioni di produzione per gli animali allevati a fini agronomici. La sperimentazione sugli animali deve inoltre mirare alla protezione dell'ambiente naturale, nell'interesse della salute o del benessere degli esseri umani o degli animali; alla ricerca finalizzata alla conservazione della specie; all'insegnamento superiore o alla formazione ai fini dell'acquisizione, del mantenimento o del miglioramento di competenze professionali nonché alle indagini medico legali²². La direttiva prevede che – laddove sia indispensabile – la soppressione degli animali sia effettuata da personale competente, provocando il minimo dolore, sofferenza e angoscia²³.

Le procedure sono classificate in base alla gravità e si dispone che non siano attuate qualora provochino dolore, sofferenza o angoscia intensi protratti nel tempo che non possano essere alleviati²⁴. Il riutilizzo degli animali è consentito solo qualora non sia possibile utilizzare un diverso animale cui non sia stata già applicata una procedura e a condizione che l'effettiva gravità delle procedure precedenti sia stata lieve o moderata, previo ripristino del benessere e delle condizioni generali di salute dell'animale coinvolto²⁵. Le procedure devono comunque essere effettuate sotto anestesia totale o locale o somministrando analgesici o altri metodi appropriati per ridurre al minimo dolore, sofferenza e angoscia²⁶. La direttiva prevede, inoltre, che tutti gli animali siano forniti di alloggio e godano di un ambiente, di un'alimentazione, di acqua e di cure adeguate alla loro salute e al loro benessere. In particolare, qualsiasi limitazione alla possibilità dell'animale di soddisfare i bisogni fisiologici e comportamentali deve essere mantenuta al minimo; le condizioni fisiche in cui gli animali sono allevati e tenuti devono essere soggette a controlli giornalieri; qualsiasi difetto o inutile dolore, sofferenza, angoscia o danno prolungato devono essere eli-

²² V. art. 5 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

²³ V. art. 6 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

²⁴ V. art. 15 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

²⁵ V. art. 16 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

²⁶ V. art. 14 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

minati tempestivamente; il trasporto degli animali deve avvenire in condizioni appropriate²⁷.

Il contenuto completo della direttiva riduce in termini sostanziali il margine discrezionale riconosciuto agli Stati membri con riferimento al livello di tutela del benessere degli animali accordato a livello nazionale in base alla sensibilità verso il tema della collettività e degli *stakeholder* del settore.

L'autonomia normativa degli Stati membri in materia è ulteriormente ridotta dall'assenza nella direttiva in esame di una clausola di salvaguardia che consenta l'adozione a livello nazionale di misure più stringenti a favore del benessere degli animali. A questo riguardo, occorre ricordare come il par. 10 dell'art. 114 TFUE preveda la possibilità di inserire nelle misure di armonizzazione sovranazionali specifiche clausole che autorizzino gli Stati membri ad adottare misure provvisorie, seppur soggette ad una procedura di controllo dell'Unione, che siano giustificate da uno o più dei motivi di carattere non economico enunciati nell'articolo 36 TFUE tra i quali figurano appunto la tutela della salute e della vita degli animali.

Il fatto che il legislatore sovranazionale non abbia inserito una tale disposizione di salvaguardia nella direttiva in esame sembra confermare la volontà di garantire nella misura maggiore possibile un'applicazione uniforme delle disposizioni *ivi* contemplate in tutti gli Stati membri a prescindere da particolari esigenze di tutela avvertite come preminenti in determinati contesti nazionali. A questo riguardo, l'articolo 2 della direttiva 2010/63/UE si limita soltanto a prevedere il mantenimento di misure nazionali più rigorose già vigenti al momento della sua entrata in vigore – previa comunicazione alla Commissione europea entro l'1 gennaio 2013 – fermo restando che lo Stato che si sia avvalso di questa opportunità non potrebbe far valere la sua legislazione più rigorosa avverso l'immissione sul mercato di prodotti derivati dall'uso di animali in altri Stati membri conformemente alle disposizioni della direttiva stessa.

Paradossalmente, l'articolo 55 par. 3 della direttiva concede agli Stati membri la possibilità di una “deroga al ribasso” con riguardo all'adozione di misure provvisorie per l'uso di primati non umani e scimmie antropomorfe ovvero per l'autorizzazione di procedure che causano dolore, sofferenza o angoscia intensi se giustificate da motivi eccezionali e scientificamente motivate. La direttiva 2010/63/UE non prevede la possibilità per gli Stati membri di introdurre a livello nazionale misure che possano migliorare la condizione degli animali coinvolti in procedure scientifiche di ricerca. A questo riguardo, non sembra possibile fare ricorso neppure ai paragrafi 4 e 5 dell'articolo 114 TFUE che pre-

²⁷ V. art. 33 della direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GUUE L 276 del 20 ottobre 2010, p. 33.

vedono possibilità di deroghe nell'attuazione di una misura di armonizzazione dell'Unione europea già entrata in vigore²⁸.

La previsione dell'articolo 2 della direttiva 2010/63/UE rende sostanzialmente inapplicabile il ricorso al par. 4 dell'articolo 114 TFUE, ai sensi del quale gli Stati membri possono "mantenere" disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente. Una volta che sia scaduto il termine per la comunicazione del mantenimento della propria normativa più restrittiva ai sensi della direttiva, infatti, non si vede come gli Stati membri possano dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti dal par. 4 dell'articolo 114 TFUE, che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia interpreta in termini restrittivi. Allo stesso modo non sembra ipotizzabile il ricorso al paragrafo 5 dell'articolo 114 TFUE, che prevede la possibilità per gli Stati membri di "introdurre" disposizioni derogatorie a condizione però che dette deroghe siano giustificate da nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. L'introduzione di misure migliorative delle condizioni di vita e di salute degli animali, infatti, non rientra nell'ambito di applicazione di detta clausola derogatoria. In ogni caso, essa non sarebbe idonea a sostenere disposizioni nazionali derogatorie più favorevoli per il benessere degli animali, in ragione della difficoltà per gli Stati membri di dimostrare l'esistenza di nuove prove scientifiche rispetto a quelle già utilizzate nell'esame che accompagna la valutazione d'impatto nell'elaborazione della misura di armonizzazione adottata dalle istituzioni dell'Unione europea²⁹.

Le osservazioni che precedono inducono a rilevare come, nell'attuazione della direttiva in esame, gli Stati membri non possono far valere esigenze inerenti alla tutela degli animali, che siano avvertite come preminenti a livello nazionale, poiché ogni divergenza tra le normative nazionali può essere considerata come una potenziale alterazione del mercato interno. A questo riguardo, occorre rilevare come la legislazione italiana che recepisce la direttiva 2010/63/UE è soggetto di una procedura d'infrazione promossa dalla Commissione europea, che si è conclusa con la richiesta di opportune modifiche da apportare al testo normativo in vigore al fine di renderlo conforme alle disposizioni del Trattato.

La procedura d'infrazione esperita dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia

La Commissione europea ha da pochi mesi terminato la fase precontenziosa della procedura d'infrazione, contestando al nostro Paese l'inserimento, nel decreto legislativo 26/2014 di attuazione della direttiva, di prescrizioni più strin-

²⁸ Sulle ipotesi di deroga contemplate rispettivamente dai paragrafi 4 e 5 dell'art. 114 TFUE sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *op. cit.*, pp. 52 ss.

²⁹ Sul tema v.: F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Dir. Unione eur.*, 2017, p. 131.

genti comprendenti il divieto di xenotrapianti (ossia il trapianto di organi tra specie diverse), il test sulle sostanze d'abuso, il divieto di esperimenti e procedure che non prevedono anestesia o analgesia e di quelli condotti su cani, gatti e primati non umani. Dal punto di vista della realizzazione e funzionamento del mercato interno, infatti, le disposizioni della normativa italiana introducono una disparità normativa con gli altri Stati membri che potrebbe contravvenire ad alcuni principi fondamentali che regolano il funzionamento del mercato interno con particolare riferimento all'obiettivo di non alterare le condizioni concorrenziali tra imprese, che l'articolo 3, par. 3 TUE pone in relazione con la realizzazione della libera circolazione dei fattori produttivi. A questo riguardo, le divergenze normative riguardanti la disciplina inerente alle sperimentazioni scientifiche sugli animali potrebbe ostacolare la libertà di stabilimento delle imprese dedite ad attività di ricerca e la libera circolazione dei ricercatori, contemplate dagli articoli 49 e 45 TFUE, oltre che la libera circolazione dei servizi collegati alle attività di ricerca ai sensi dell'articolo 56 TFUE³⁰.

L'esigenza di applicare in termini uniformi la disciplina in esame rileva anche sotto il profilo dell'obiettivo previsto dall'articolo 179 TFUE di realizzare uno spazio europeo della ricerca in cui i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente per favorire la competitività e promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi del trattato. La disposizione in questione, infatti, sostanzia una declinazione delle c.d. competenze di sostegno, coordinamento e completamento delle azioni degli Stati membri poiché precisa l'impegno dell'Unione a "incoraggiare" le imprese, i centri di ricerca e le università nei loro sforzi di ricerca e a sostenere le loro attività al fine di permettere ai ricercatori di cooperare liberamente oltre le frontiere e alle imprese di sfruttare a pieno le potenzialità del mercato interno. A questo riguardo, occorre rilevare come la competenza normativa in esame non sostituisce né riduce l'intervento normativo degli Stati membri. A differenza delle competenze concorrenti, infatti, l'esercizio delle competenze di sostegno, coordinamento e completamento da parte delle istituzioni dell'Unione europea non comporta il trasferimento a livello sovranazionale dei relativi poteri normativi. A conferma di tale assunto, si ricorda come la dichiarazione n. 34, allegata al Trattato di Lisbona, specifica che l'azione dell'Unione europea nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico terrà in debito conto degli orientamenti e delle scelte fondamentali delle politiche in materia di ricerca degli Stati membri. Da tale prospettiva, sembrerebbe che il Trattato di Lisbona riconosca un certo margine per l'integrazione di valori

³⁰ Per i primi commenti sul tema v.: P. PUOTI, *L'attuazione della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali da sperimentazione nel contesto dell'armonizzazione del mercato interno e il futuro della ricerca in Italia*, in *St. integr. eur.*, 2016, p. 301; R. FORASTIERO, *La tutela giuridica degli animali da esperimento: riflessioni sull'attuazione in Italia della direttiva 2014/63/UE*, in *St. integr. eur.*, 2014, p. 565.

fondamentali nelle politiche nazionali attinenti alla ricerca tra cui potrebbe farsi rientrare la tutela del benessere animale.

Il benessere animale quale valore “solo” incidentale del mercato dell’Unione

Chiaramente bisognerà attendere l’eventuale avvio della fase contenziosa dinanzi alla Corte di giustizia per capire quale sarà l’orientamento dell’organo giurisdizionale dell’Unione sul bilanciamento tra libertà del mercato e preservazione del benessere degli animali, anche in considerazione dei dubbi sull’effettiva portata più garantista della normativa italiana nei confronti degli animali e del loro impiego nei procedimenti scientifici di sperimentazione. Senza la pretesa di previsioni, a mio avviso, appare opportuno rilevare come finora la Corte abbia inteso la tutela del benessere animale in termini funzionali alla realizzazione del mercato interno e alla tutela della salute umana. Un esempio è dato dalla sentenza *European Federation for Cosmetics Ingredients* in cui la Corte si è pronunciata sulla portata del divieto di immissione in commercio di cosmetici testati sugli animali a norma dell’articolo 18 del regolamento 1223/2009/UE³¹. Nel caso di specie, era contestato il divieto di immettere in commercio prodotti cosmetici testati su animali in paesi terzi conformemente alle normative sulla salute in vigore in detti paesi. La Corte ha rilevato come il regolamento in questione persegua l’obiettivo di determinare le condizioni di accesso al mercato dell’Unione per i prodotti cosmetici e di assicurare un livello adeguato di protezione della salute umana, vigilando al contempo sul benessere degli animali attraverso il divieto delle sperimentazioni sugli animali. In tal senso, essa ha dichiarato che la realizzazione di un tale obiettivo sarebbe compromessa laddove fosse possibile eludere il divieto previsto dal diritto dell’Unione eseguendo sperimentazioni animali in paesi terzi³².

La sentenza *European Federation for Cosmetics Ingredients* sembra riflettere lo stato attuale di sviluppo del diritto dell’Unione nel quale la tutela del benessere degli animali è un valore di cui tenere conto e non un obiettivo da perseguire mediante un bilanciamento con le esigenze di liberalizzazione degli scambi. Ciò non toglie che l’intento di superare le divergenze normative tra gli Stati membri al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno possa anche produrre un miglioramento qualitativo nel trattamento riservato agli animali. Con riferimento alle procedure di sperimentazione a fini di ricerca scientifica e formazione, i dati statistici sull’impiego di animali relativi all’anno 2015 rilevano come in Italia ci sia stato un calo del 15,9% rispetto all’anno pre-

³¹ V. Regolamento (CE) 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 sui prodotti cosmetici, in GUUE L 342 del 22 dicembre 2009, p. 59.

³² V. Sentenza del 21 settembre 2016, causa C-592/14, *European Federation for Cosmetic Ingredients c. Secretary of State for Business, Innovation and Skills*, pubblicata su raccolta digitale, in particolare par. 34.

cedente. La diminuzione del numero degli animali utilizzati riflette la riduzione del loro impiego nell'ambito della ricerca di base (-24,5%) e della ricerca applicata (-32,7%)³³. Non è possibile però rilevare un *trend* uniforme in tutti gli Stati membri dove si registrano oscillazioni in positivo e in negativo sull'impiego di animali per fini scientifici. Probabilmente, come recentemente rilevato dalla Commissione nella sua Comunicazione del novembre scorso, è ancora presto per compiere una valutazione d'impatto della direttiva 2010/63/UE, considerato che i termini per il recepimento della stessa negli ordinamenti degli Stati membri sono scaduti da un tempo relativamente breve che non consente valutazioni conclusive né proposte migliorative della normativa sovranazionale³⁴.

Abstract

The protection of animal welfare is a value that orients the development of supranational legislation in the areas of European Union competence. Indeed, Article 13 TFEU supplements the protection of animal well-being among the needs to be taken into account in the formulation of European Union policies. The value of the protection of animals inevitably raises a problem of balancing trade liberalization and protection of animals as an extra-economic interest to be pursued and protected. Nevertheless, any divergence between national laws can be considered an obstacle to the completion of the internal market, which must be eliminated. From this point of view, the definition of a common animal protection is planned to overcoming the obstacles to free movement of goods, persons, services and capitals. In this perspective, the Directive 2010/63/EU aims to ensure the proper functioning of the internal market by balancing the principles of free movement with the suitability of Member States to improve the animal welfare through the identification of common standard of protection.

³³ V. Dati statistici sull'utilizzo di animali ai fini scientifici, relativi all'anno 2015, pubblicati su GU, serie generale, n. 95, del 24 aprile 2017.

³⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni in conformità all'art. 58 della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, COM (2017) 631 Final dell'8 novembre 2017.