

*I nuovi orizzonti del diritto
delle relazioni familiari
e delle persone*

Collana diretta da:

DARIO BUZZELLI e MASSIMO PALAZZO

Animali e diritto

I modi e le forme di tutela

a cura di
Dario Buzzelli



Pacini
Giuridica

***I nuovi orizzonti del diritto
delle relazioni familiari
e delle persone***

Collana diretta da:

DARIO BUZZELLI e MASSIMO PALAZZO

1. Enrico del Prato, Dario Buzzelli, Massimo Palazzo (a cura di), *Procreazione e filiazione: nuovi itinerari*
2. Dario Buzzelli e Massimo Palazzo (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritti della persona*
3. Dario Buzzelli (a cura di), *Animali e diritto*

Animali e diritto

I modi e le forme di tutela

a cura di
Dario Buzzelli

Comitato Scientifico

Guido ALPA - Francesco ASTONE - Mirzia BIANCA - Enrico del PRATO - Francesca GIARDINA - Francesco MACARIO - Stefano PAGLIANTINI - Salvatore PATTI - Antonio SPADAFORA - Michele TAMPONI.

Procedura di selezione

La pubblicazione dei contributi è subordinata all'approvazione di almeno uno dei direttori della Collana o dei curatori dei singoli volumi e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato Scientifico, da esprimersi all'esito di una procedura di referaggio cieco secondo un procedimento standard concordato con l'Editore.

I direttori si riservano di non sottoporre alla procedura di referaggio i contributi provenienti da Autori di indiscusso prestigio accademico e scientifico.

© Copyright 2023 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-585-0

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione

Gloria Giacomelli

Fotolito e Stampa

IGP *Industrie Grafiche Pacini*

Nuovi orizzonti del diritto delle relazioni familiari e delle persone

Il varo di una nuova collana suggerisce qualche doveroso chiarimento preliminare sulla sua architettura progettuale.

La collana che inauguriamo si propone, nelle intenzioni dei suoi promotori, di offrire ai giuristi teorici e pratici una riflessione non meramente ricognitiva del presente o di un passato recente, ma insieme critica e metodologica sul contemporaneo diritto delle persone e delle relazioni familiari.

Sembra abbastanza evidente che, nella suddetta prospettiva di analisi, l'avversario più insidioso da fronteggiare sia l'atteggiamento di preconcetta chiusura del giurista davanti al nuovo per rifugiarsi nelle tranquillizzanti certezze del "mondo di ieri". Questo approccio origina infatti un deleterio irrigidimento dei propri schemi teorici e della prassi professionale su ciò che si conosce meglio perché più vicino o più studiato, apparentemente più rodato e perciò anche più rassicurante.

Una collana di volumi che stimoli a non restare avvinghiati ad oltranza ad un armamentario concettuale ancorato a dogmatizzazioni ingessanti, può fornire un "pungolo gentile" a superare quell'atteggiamento di chiusura, venato di sfumature ideologiche, tanto più pericolose quanto più inconsapevoli, che connota una parte della nostra tradizione culturale. Con l'auspicabile obiettivo di vedere l'indagine giuridica non come una ipostatizzazione concettuale, ma come semplice e perfettibile strumento di conoscenza e comprensione della realtà.

Il primo passo in questa direzione i direttori della collana hanno inteso farlo segnalando già nel titolo la disponibilità culturale ad ascoltare voci ed a considerare paesaggi alieni dall'orizzonte giuridico consueto, esplorandone, appunto, di nuovi.

A differenza dell'epoca degli Stati nazionali e delle codificazioni, che avevano impresso al diritto un *format* ben definito, il tempo della globalizzazione ha portato ad una enorme espansione dei modi di essere del diritto, ponendo l'esigenza di un ripensamento del tema delle fonti del diritto, della teoria dell'interpretazione giuridica, del ruolo del giurista.

Nel grande flusso dei cambiamenti che hanno investito la giuridicità negli ultimi decenni, ad essere oggetto di maggiore attenzione sono stati soprattutto cambiamenti di natura spaziale. Rispetto alla tradizionale dimensione statale del diritto, hanno concorso a disegnare un quadro giuridico estremamente mosso, articolato e dinamico, dapprima il progressivo affermarsi del diritto europeo; successivamente la cosiddetta globalizzazione giuridica, che ha prodotto secondo Alain Pellet un "*tiers ordre juridique*".

Sul fronte interno la Costituzione del 1948 ha promosso un forte pluralismo sociale, culturale e giuridico. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale, introdotto nel 2001 nell'art. 118 Cost. ultimo comma, che pone un solenne principio di limitazione ai pubblici poteri riconoscendo espressamente la competenza dispositiva dei privati anche in presenza di interessi generali, apre uno scenario che impone l'esigenza di approcci culturali diversi da quello precedente, per disegnare un diverso rapporto tra pluralità degli ordinamenti giuridici ed unità dell'ordinamento statale e quindi tra ordinamento statale e quegli autentici ordinamenti giuridici privati cristallizzati nei testi contrattuali.

Molte analisi hanno rilevato come i mutamenti spaziali del diritto si siano incrociati anche con la dicotomia pubblico/privato, portando ad una significativa spinta verso la privatizzazione e dunque alla necessità di un ripensamento sul ruolo dell'autonomia dei privati nella fase contemporanea. Ma il suddetto processo di privatizzazione è stato più raramente messo a fuoco in quanto tale. Non si può dire che il tema non abbia circolato ampiamente in letteratura, ma prevalentemente a ridosso di analisi che riguardavano specifici settori. In tal senso i numerosi fenomeni di privatizzazione giuridica che hanno avuto luogo nel mondo globalizzato sono stati visti più come effetti collaterali di altre dinamiche e trasformazioni, che indagati autonomamente.

Su questo approccio ha inciso la non smentibile circostanza storica che i giuristi, in particolare i civilisti, almeno fino agli anni Cinquanta del secolo scorso, hanno inseguito il miraggio di una scienza pura (*reine Rechtslehre*) avulsa dalla fangosità, ma anche dalla ricchezza, del fattuale, ben presente invece nelle officine dei pratici del diritto (magistrati, notai, avvocati).

Il diritto della modernità (intendendo per tale il periodo che va dalla Rivoluzione francese all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948) si riduceva in questo modo ad un universo di modelli, consolidando così la strategia borghese in favore di una astrattezza che consentiva a Dichiarazioni, Codici, Leggi di affermare sonoramente l'uguaglianza giuridica delle persone e mantenere intatta la discriminazione fattuale.

Dopo la seconda guerra mondiale, dopo l'affermarsi anche in Italia di un assetto autenticamente democratico, dopo l'entrata in vigore di una Costituzione rigida e autenticamente pluralista è principiato in un numero sempre crescente di cultori del diritto positivo un ripensamento profondo e l'avvio di un itinerario, tuttora in corso, di esplorazione di nuovi orizzonti. Itinerario, che un autorevole storico del diritto ha definito "posmoderno", nel quale questa collana ambisce a porsi come luogo non minimo e punto di osservazione per favorire l'impegno del civilista a tessere orditure scientifiche e costruire soluzioni negoziali capaci di puntellare il terreno reso mobile da mutamenti intensi e movimenti profondi.

Con umiltà e modestia il progetto culturale che ha ispirato la Collana aspira a mettere a disposizione degli studiosi teorici e degli operatori pratici materiali di

qualità, ordinati in volumi monografici, che possano essere utili ad abbandonare gli esercizi logici e i sillogismi di illuministica memoria, per rendere il giurista coinvolto e partecipe del complesso procedimento nomopoietico.

Dario Buzzelli
Massimo Palazzo

INDICE

FRANCESCA RESCIGNO, <i>Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?</i> pag.	13
1. Prologo: l'approccio giuridico alla questione animale.....»	13
2. La riforma costituzionale quale tappa verso la soggettività animale.....»	22
MICAELA LOTTINI, <i>La tutela degli animali come interesse pubblico tra diritto interno ed eurounitario</i>»	27
1. Premessa.....»	27
2. La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali: riflessioni.....»	28
3. Trattati europei e tutela degli animali.....»	31
4. Conclusioni.....»	33
CARMINE DE ANGELIS, <i>Il letto di Procuste. Note a margine sul diritto degli animali in Costituzione</i> »	35
1. Narrazioni e mitologie.....»	35
2. A misura di viandante.....»	37
3. Vacue Sazietà.....»	44
ATTILIO PISANÒ, <i>La metrica dei diritti nel rapporto umano-non-umano</i>»	47
1. Dalla natura ai diritti. Una introduzione movendo da Viola.....»	47
2. Tra antropocentrismo e anti-antropocentrismo.....»	48
3. Elementi per un inquadramento della questione animale.....»	50
4. L'irruzione della questione animale. Il contributo di Singer e di Regan.....»	54
5. I diritti degli animali.....»	56
6. Il ruolo della deumanizzazione dei diritti.....»	58
CRISTIANO CUPELLI, <i>La salvaguardia degli animali in Costituzione: le ricadute sul sistema penale della legge costituzionale n. 1 del 2022</i>»	61
1. Premessa.....»	61
2. La legge costituzionale n. 1 del 2022. Interrogativi e spunti.....»	62
3. Le fattispecie penali a tutela degli animali tra ieri e oggi.....»	64
4. Uno sguardo al futuro: quali spazi per nuove incriminazioni?.....»	67
MARIO PALADINO, <i>La disciplina pubblicistica dell'animale d'affezione</i>»	71
1. Premessa.....»	71
2. La normativa vigente.....»	73
2.1. La disciplina internazionale.....»	73
2.2. La disciplina euro-unitaria.....»	75
2.3. La disciplina nazionale.....»	76
3. L'animale d'affezione nella giurisprudenza amministrativa.....»	81
4. Brevi considerazioni conclusive.....»	86

ANTONIO FUCCILLO, <i>Senz'anima: gli animali tra diritto e religioni</i>»	89
1. Perché senz'anima... senza tutela?	89
2. Gli animali nelle tradizioni religiose	93
3. La dottrina ecologica delle religioni e la sua valenza normativa	95
4. Il rapporto osmotico tra religioni, diritto e culture, nella tutela del mondo animale.....»	98
GIUSEPPE CRICENTI, <i>Biogiuridica del non umano: il caso degli animali</i>»	105
1. L'ipertrofia del soggetto di diritto	105
2. La questione dei diritti morali	107
3. Il diritto soggettivo e la capacità di scelta	109
4. Diritti agli animali?	112
GIOVANNI MARTINI, <i>L'impervio percorso della soggettività animale</i>»	115
1. Oggetto, ragioni, obiettivo e metodo dell'indagine	115
2. Le ragioni metagiuridiche della soggettività animale.....»	119
3. Il criterio del 'valore' come possibile fondamento per il riconoscimento di 'diritti animali'...»	123
4. Il criterio della 'soggettività' come possibile fondamento per il riconoscimento di 'diritti animali'	130
5. La configurabilità della soggettività animale nell'ordinamento nazionale: delimitazione della questione.....»	132
6. Segue: la soggettività animale al vaglio del diritto vivente	136
6.1. L'affidamento dell'animale domestico in ipotesi di cessazione della convivenza	136
6.2. La commissione di delitti in danno di animali	139
6.3. Il danno da lesione (o morte) dell'animale	140
7. Soggettività giuridica e tutela animale.....»	143
8. Notazioni conclusive: 'il cane giammai ha ragione'	147
GIUSEPPE SPOTO, <i>La protezione ed il benessere degli animali tra contraddizioni e principi</i>	151
1. Gli animali da cose ad esseri senzienti.....»	151
2. La Costituzione italiana e la protezione degli animali	153
3. Le diseguaglianze: animali da compagnia <i>versus</i> animali da allevamento.....»	155
4. Quali diritti?.....»	157
GIORGIA ANNA PARINI, <i>La tutela degli animali e della relazione interspecifica uomo-animale nel codice civile e nelle proposte di riforma</i>»	159
1. Premesse.....»	159
2. La disciplina posta a tutela degli animali all'interno dell'ordinamento italiano.....»	161
3. La detenzione degli animali domestici nei contesti condominiali e i rapporti di buon vicinato »	165
4. Gli animali nella crisi della famiglia.....»	170
5. Considerazioni conclusive	173
PAOLO DONADONI, <i>Il cammino del "danno interspecifico" in Italia. Ricostruzione cronologica della giurisprudenza</i>»	177
1. Premessa: il danno interspecifico	177

2. Sintesi dell'evoluzione del danno non patrimoniale	179
3. Elenco della giurisprudenza reperita sul danno interspecifico.....»	181
4. Appunti per una analisi comparativa dei pronunciamenti giudiziari	194
5. Considerazioni conclusive	195
DARIO BUZZELLI, <i>La caccia dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione: spunti civilistici</i>	203
1. L'evoluzione della disciplina della caccia: da limite al diritto di proprietà a questione ambientale.....»	203
2. La caccia nella costituzione.....»	206
3. <i>Segue.</i> La recente novellazione degli artt. 9 e 41 Cost.....»	207
4. Spunti civilistici. Tutela della preda o tutela dell'ambiente?.....»	209
GIUSEPPE COLAIACOMO, <i>Dignità e libertà dell'animale selvatico nelle aree protette</i>»	213
1. Le aree naturali protette e le diverse concezioni che le hanno ispirate: il caso del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise	213
2. Le aree protette nell'ordinamento italiano	218
3. Gli animali nelle aree protette.....»	220
4. La dignità dell'animale selvatico delle aree protette	222
5. Conclusioni. Libertà, dignità e ricadute sulla disciplina dei danni da fauna selvatica del parco	226
ENRICO DEL PRATO, <i>Gli animali nella dimensione del diritto: qualche chiosa</i>	233
1. Varietà delle specie animali e varietà delle tutele.....»	233
2. Il novellato art. 9 Cost. e l'art. 13 TFUE	234
3. Le tutele e il fascino della soggettività	235
4. Natura e generazioni future	237
5. La logica proprietaria.....»	237
6. Questioni e strumenti privatistici	238

La tutela degli animali come interesse pubblico tra diritto interno ed eurounitario

Micaela Lottini

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali: riflessioni. – 3. Trattati europei e tutela degli animali. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

La tutela del benessere degli animali e, più in generale, il rapporto tra questi ultimi e i vari interessi e diritti di cui sono portatori gli esseri umani sono ormai questioni di grande momento, come testimonia la recente modifica dell'art. 9 della Costituzione (avvenuta con legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022), che, come è noto, da una parte, attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi (anche nell'interesse delle future generazioni) e, dall'altra, prevede che la legge dello Stato disciplini (debba disciplinare) i modi e le forme di tutela degli animali.

La riforma segue di una decina di anni un precedente fondamentale intervento normativo a livello eurounitario, ossia la modifica del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), con l'inserimento tra i 'principi', dell'art. 13 che introduce, in via diretta, il tema della tutela degli animali nell'ambito del testo 'costituzionale' europeo, prevedendo 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 (...)».

Sia il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana che l'art. 13 TFUE hanno sollevato una serie di dubbi e di critiche in relazione, soprattutto, alla loro natura di compromesso e al reale cambiamento che gli stessi possono e potranno effettivamente determinare nel rapporto uomo/animali e nella tutela del benessere di questi ultimi.

Proprio siffatte critiche hanno stimolato le riflessioni che verranno svolte nel presente scritto e che saranno seguite da un paragrafo conclusivo in cui i due disposti normativi verranno messi in stretta connessione, cercando di individuarne il significato giuridico profondo nel contesto degli ordinamenti italiano ed europeo.

2. La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali: riflessioni

È del tutto evidente che il testo del nuovo articolo 9 della Costituzione nasce come una operazione di compromesso e la relativa formulazione presenta dei limiti con riguardo alla tutela degli animali.

Viene evitato di utilizzare la locuzione 'esseri senzienti'; inoltre, si opera una netta distinzione tra tutela dell'ambiente e tutela degli animali; in relazione a quest'ultima, infatti, si prevede una riserva di legge statale, con una formula ambigua che potrebbe trovare forse migliore collocazione nell'ambito dell'art. 117 della Costituzione, come in effetti prevedeva l'originario articolo 3 del Disegno di legge di riforma che sostituiva la lettera s) del secondo comma dell'articolo 117, includendo appunto la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva statale.

Questo approccio sembrerebbe sminuire il senso e la portata dell'inserimento della tutela degli animali nel testo costituzionale; ciononostante, ad avviso di chi scrive, la riforma del 2022 rappresenta un indubbio e fondamentale passo in avanti, che ci pone in linea con le esperienze di altri Paesi dell'Unione europea¹ (e non solo)², nonché con il diritto eurounitario.

Innanzitutto, deve rilevarsi come la tutela degli animali venga menzionata nell'ambito dei principi fondamentali della nostra Costituzione e, quindi, venga individuata come valore fondante giuridico ed etico del nostro vivere civile³, la cui revisione può avvenire solo in senso migliorativo ed ampliativo⁴.

Inoltre, il nuovo articolo 9, operando la suddetta distinzione concettuale tra la tutela degli animali e quella dell'ambiente⁵/biodiversità⁶, si conforma perfettamente al testo dell'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che prevede una tutela dell'animale in quando 'essere senziente'.

¹ In particolare, la Costituzione tedesca prevede un articolo (20 a – introdotto nel 2002) secondo cui, tenendo in considerazione gli interessi delle future generazioni, lo Stato federale deve proteggere le basi naturali della vita e gli animali, attraverso un'azione legislativa, esecutiva e giudiziaria nel rispetto delle previsioni costituzionali («Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung»). Sulla stessa linea, la Costituzione lussemburghese, art. 11 bis.

² La Costituzione indiana, tra le altre cose, inibisce gli atti di crudeltà verso gli animali e promuove la tutela degli animali selvatici e degli uccelli.

³ C. MORTATI, *Costituzione*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 168.

⁴ Vedi anche la sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007.

⁵ In argomento. Cfr., M.V. FERRONI, *La protezione degli animali nell'ambiente*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Padova, 2015, 447.

⁶ Sul rapporto tra la tutela della biodiversità e l'interesse alla tutela della salute a e della vita umana, cfr., C. NAPOLITANO, *Covid-19 e biodiversità: termini di un legame difficile*, in *CERIDAP*, 2, 2020, 75.

In altre parole, l'animale deve essere tutelato nella sua individualità, come titolare di specifici interessi⁷.

Sicché, la tutela dell'animale, a differenza (per esempio) della tutela dell'ambiente è una tutela diretta, ossia non legata al soddisfacimento di interessi umani, ovvero alla realizzazione di diritti (fondamentali)⁸.

Questo ragionamento ed il fatto che, appunto, l'art. 9 si trova ad operare nell'ambito di un contesto più vasto, comprensivo proprio dell'art. 13 TFUE, che ha ormai chiarito come gli animali non possano essere considerati 'cose', sancendo un principio giuridico che è parte anche dell'ordinamento dei singoli Stati membri, ci porta ad escludere che il mancato riferimento agli animali quali esseri senzienti, nel testo costituzionale, possa rappresentare un reale limite della riforma.

È evidente, quindi, che con l'inserimento degli animali in Costituzione viene effettuato un enorme salto teorico, poiché viene garantita tutela⁹ costituzionale a dei 'soggetti senzienti non-umani'¹⁰ e viene previsto che la tutela sia un 'dovere' della Repubblica.

Giova ricordare, in questo senso, come, secondo parte della dottrina¹¹, anche il fatto di avere previsto, con la precedente riforma costituzionale del 2001, quale ambito di competenza esclusiva dello Stato la 'tutela della concorrenza', avrebbe individuato la stessa concorrenza come valore costituzionale da tutelare e da promuovere. Questo peraltro perché, così come avviene per la tutela degli animali, la riforma dell'art. 117 si inserisce nell'ambito di un contesto più vasto, ossia quello dell'ordinamento eurounitario in cui, l'instaurazione di un mercato interno libero e concorrenziale rappresenta il principale strumento atto a garantire il raggiungimento

⁷ In argomento, cfr., F.P. TRAISCI e F. FONTANAROSA, *I diritti degli animali: da oggetti di consumo agroalimentare*, in L. SCAFFARDI e V. ZENO ZENCOVICH, a cura di, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol.2, Roma, 2020, 853, 875.

⁸ In dottrina si è sottolineato come: «l'interesse che motiva la questione ecologista è, in generale rappresentato da un interesse degli esseri umani stessi, le condizioni di vita dei quali possono essere determinate dall'emergenza ecologica. (...) Gli animali non umani vengono presi in considerazione non come soggetti, ma come oggetti (...) e, quindi, come genere e come specie e non come individui». V. POCAR, *Gli animali non umani. Per una sociologia dei diritti*, Bari, 1998, 6.

⁹ Sul termine 'tutela' degli animali, la dottrina ha sottolineato come lo stesso significhi: «a) loro protezione dalla prepotenza e crudeltà umana, b) incentivazione del loro esprimere liberamente le proprie diversificate originalità e capacità». L. LOMBARDI VALLAURI, *Gli animali in Costituzione: Senato e LAV 9.3.22*, relazione presentata al Convegno, *Animali in Costituzione: cosa cambia, cosa dovrà cambiare*, 9 marzo 2022 Roma, Senato della Repubblica, in <https://www.lav.it/>.

¹⁰ Sulla soggettività animale, cfr., F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005; C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTIGLIONE e L. LOMBARDI VALLAURI, a cura di, *La questione animale*, in S. RODOTÀ e P. ZATTI (diretto da), *Trattato di biodiritto*, Milano, 2011, 281.

¹¹ G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico*, 2002, 980.

degli obiettivi previsti dal Trattato¹².

Ciò può dirsi anche, evidentemente, per la tutela degli animali, in relazione alla quale devono richiamarsi, non solo l'art. 13, ma anche tutti gli interventi normativi¹³ e giurisprudenziali¹⁴, susseguitesi a partire dagli anni Settanta¹⁵, volti a promuovere il miglioramento delle condizioni di vita degli animali in diversi settori.

Ad ogni modo, stante anche le ambiguità testuali evidenziate, rimane da domandarsi l'effetto che concretamente la modifica del 2022 potrà avere sulla tutela giuridica degli animali, soprattutto quando questa entra in conflitto con interessi umani.

Non deve dimenticarsi, peraltro, che nel nostro Codice civile ancora gli animali sono considerati, seppure in via indiretta, come 'cose'¹⁶; gli stessi sono, poi, delle 'merci' nell'ambito del contesto euro-unitario¹⁷, dato che possono essere oggetto di transazioni commerciali e possono avere un valore economico (*Commissione c. Repubblica italiana*)¹⁸.

Al fine di tentare una seppure indicativa risposta a questo interrogativo, è interessante notare che anche la previsione dell'art. 13 TFUE ha sollevato dubbi inter-

¹² Su questi argomenti, ci sia consentito rinviare a M. LOTTINI, *Il mercato europeo: profili pubblicistici*, Napoli, 2010.

¹³ Per un elenco completo delle iniziative comunitarie in materia di rinvia al sito della Commissione europea ed in particolare alla pagina: <http://ec.europa.eu/food/animals/welfare/strategy>. Ad ogni modo, per fare alcuni esempi, possiamo indicare: la protezione degli animali negli allevamenti, (Direttiva n. 98/58 del 20 luglio 1998); la protezione degli animali durante il trasporto (Regolamento n. 1/2005 del 22 dicembre 2004); la protezione degli animali durante l'abbattimento (Regolamento n. 1099/2009 del 24 settembre 2009); la protezione degli animali utilizzati a fini scientifici (Direttiva n. 2010/63 del 22 settembre 2010). Ma anche il divieto di commercializzazione e di importazione nell'Unione e l'esportazione fuori dall'Unione di pellicce di cane e di gatto (Regolamento n. 1523/2007 dell'11 dicembre 2007); la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio (Regolamento n. 338/97 del 9 dicembre 1996); il divieto di effettuare sperimentazioni sugli animali per testare i prodotti cosmetici (Regolamento n. 1223/2009).

¹⁴ Solo a titolo d'esempio, cfr., le sentenze: del 28 luglio 2016, *Masterrind*, C-469/14, EU:C:2016:609; 16 luglio 2009, *Rubach*, C-344/08, EU:C:2009:482; del 4 settembre 2014, *Sofia Zoo*, C-532/13, EU:C:2014:2140.

¹⁵ Quando appunto vengono sottoscritte le prime Convenzioni di tutela: Convenzione europea *Sulla protezione degli animali negli allevamenti*, 10 marzo 1976; Convenzione *Relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa*, 19 settembre 1979; Convenzione europea *Per la protezione degli animali da compagnia*, 13 novembre 1987; Convenzione europea *Sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale*, 6 novembre 2003.

¹⁶ E. BATTELLI, *La relazione fra persona e animale, tra valore economico e interessi non patrimoniali, nel prisma del diritto civile: verso un nuovo paradigma*, in *Cultura e diritti*, 1/2, 2018, 35; G. SPOTO, *Il dibattito sulla soggettività giuridica degli animali e il sistema delle tutele*, in *Cultura e diritti*, 1/2, 2018, 61.

¹⁷ Cfr., in argomento, K. SOWERY, *Sentient beings and tradable products: the curious constitutional status of animals under Union law*, in *Common market law review*, 55, 1 2018, 55.

¹⁸ Sentenza della Corte del 1 luglio 1969, *Commissione c. Repubblica italiana*, C- 24/68, EU:C:1969:29.

pretativi¹⁹ e critiche, soprattutto riguardo all'effettiva portata dei cambiamenti che avrebbe potuto determinare²⁰, come verrà evidenziato nel successivo paragrafo.

3. Trattati europei e tutela degli animali

Con l'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, introdotto con la modifica di Lisbona, si impone ad Unione e Stati membri di considerare le esigenze degli esseri senzienti animali, nella duplice attività di formulazione ed attuazione delle politiche di integrazione.

La dottrina chiamata a fornire dei chiarimenti sulla portata giuridica del nuovo articolo, specifica, *in primis*, che lo stesso non attribuisce una competenza all'Unione²¹ e si caratterizza per una formulazione alquanto generica; inoltre, non viene chiarito cosa debba intendersi per 'benessere degli animali'²², per 'essere senziente', ovvero se la tutela del benessere degli animali debba prevalere su altri obiettivi ed interessi che con la stessa possano entrare in conflitto.

Ancora, l'art. 13 sembrerebbe prevedere dei limiti di applicabilità poiché riguarda solo alcune politiche; deve rilevarsi, però, che la politica del 'mercato interno' (appunto uno degli ambiti considerati) ha, di fatto, una portata generale, dato che rappresenta, come è noto, il cuore della costruzione europea (articolo 26, n. 1 TFUE).

Inoltre, il secondo alinea dell'art. 13 prevede un'eccezione, poiché richiede il rispetto delle «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 dottrina, pur evidenziandone i limiti, sottolinea l'importanza dell'art. 13 e chiarisce, *inter alia*, che, in effetti, lo stesso rappresenta più che un punto di arrivo «una vera e propria base di partenza per dare impulso alla costituzionalizzazione del

¹⁹ B. DRIESSEN, *Fundamental animal rights in European law*, in *European public law*, 23, 3, 2017, p. 547; D. RYLAND e A. NURSE, *Mainstreaming after Lisbon: advancing animal welfare in the EU internal market*, in *European energy and environmental law review*, 22, 3, 2015, 101.

²⁰ M. KOTZUR, *Article 13-horizontal clause: protection of animals*, in R. GEIGER, D.E. KHAN e M. KOTZUR (diretto da), *European Union Treaties*, München, 2013, 225; E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto agrario*, 2, 2011, 220.

²¹ T.M. MOSCHETTA, *La sperimentazione sugli animali nel mercato interno dell'Unione europea*, in *Cultura e Diritti*, 1/2, 2018, 121.

²² A questo proposito, si noti come la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, del 13 novembre 1987, indichi (art. 3) i principi di base per il benessere degli animali: «1 Nessuno deve causare ad un animale da compagnia dolore, sofferenza o angoscia. 2 Nessuno deve abbandonare un animale da compagnia». Sul concetto di benessere degli animali, cfr., D. FRASER, *Understanding animal welfare. The science in its cultural context*, Chichester, 2008.

diritto degli animali»²³.

Con riguardo all'interpretazione giurisprudenziale, la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sul valore dell'art. 13 nell'ambito dell'ordinamento europeo, in primo luogo, ha qualificato la tutela del benessere animale come un «obiettivo legittimo di interesse generale» (sia dell'Unione che degli Stati membri), per poi utilizzarlo come strumento atto a giustificare delle interpretazioni della normativa europea volte al favorire la protezione degli animali nel bilanciamento con altri interessi²⁴.

Sicché, secondo la Corte, il benessere animale è un interesse o meglio un valore²⁵ che deve essere considerato e non può essere sacrificato, in linea di principio, ad ogni interesse umano, sia esso economico o di altro tipo; la ponderazione tra i vari interessi deve avvenire sulla base del principio di proporzionalità²⁶.

Particolarmente interessanti, in questo senso, sono una serie di sentenze²⁷ riguardanti il rapporto tra la pratica religiosa delle macellazioni rituali (senza stordimento) e la normativa europea che tutela gli animali al momento dell'abbattimento, secondo la quale, l'animale deve essere preventivamente stordito. La Corte esclude, per esempio, che una norma nazionale che impone uno stordimento reversibile sia da considerarsi contraria alla libertà religiosa, almeno nella sua dimensione esteriore (*forum externum*)²⁸.

La posizione della Corte, secondo cui l'interesse al benessere animale non possa essere *ex se* sottordinato all'interesse umano sembra essere perfettamente in linea con il disposto dell'art. 36 TFUE, che individua gli interessi che possono giustificare dei limiti all'applicazione della normativa in materia di libera circolazione delle merci.

Infatti, le disposizioni in materia di libera circolazione delle merci devo lasciare impregiudicati «i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito

²³ F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1, 13, 49, 72.

²⁴ Sentenza del 3 dicembre 2015, C-301/14, *Pfotenhilfe Ungarn*, EU:C:2015:793.

²⁵ Come viene chiarito dall'Avvocato Generale M. Bobek «nel diritto dell'Unione, sia a livello di diritto primario che di diritto derivato, è presente una manifesta dichiarazione di valore da parte dell'Unione, che può essere intesa nel senso che fornisce un orientamento interpretativo. Tuttavia, come avviene per altri valori, il benessere degli animali non è assoluto (...), ma deve essere ponderato con altri obiettivi (...)» Conclusioni relative alla causa *European Federation for Cosmetic Ingredients*, C-592/14, presentate il 17 marzo 2016, EU:C:2016:179, par. 21.

²⁶ Sul principio di proporzionalità, cfr., *inter alia*, D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, 6, 907.

²⁷ Cfr., sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, VZW e altri*, C-426/16, EU:C:2018:335.

²⁸ Sentenza del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e altri*, C-336/19, EU:C:2020:1031. Per un commento, ci sia consentito rinviare a M. LOTTINI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità 'salvano' gli animali fiamminghi da una morte lenta e dolorosa. La macellazione rituale senza stordimento ed il diritto UE*, in *Federalismi.it*, 7, 2021, 140.

giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali (...).

In altre parole, l'interesse economico alla libera circolazione può trovare un limite non solo fondato sulla tutela di altri interessi umani (compreso quello alla preservazione dei vegetali, ossia la tutela della flora e della biodiversità), ma anche sulla vita e salute degli animali²⁹.

Oltre che rappresentare un interesse limite all'applicazione delle norme in materia di libera circolazione, già a partire dalla fine degli anni Ottanta, la Corte aveva anche chiarito che la tutela della salute o della vita degli animali «costituisce un di interesse di cui le istituzioni comunitarie devono tener conto nell'esercizio delle loro competenze»³⁰.

Sicché, con l'art. 13 si individua un nuovo interesse pubblico: la tutela del benessere del singolo animale.

Viene fatto obbligo sia all'Unione che agli Stati membri di tenerne conto non solo nella formulazione delle relative politiche, ma anche a livello di attuazione delle stesse.

Con riguardo quest'ultimo aspetto, si ricordi che l'attuazione del diritto europeo³¹ è un processo complesso che coinvolge gli Stati membri, *in primis*, non solo a livello normativo, ma anche amministrativo; nonché l'Unione con i propri apparati, ove questo sia previsto.

L'art. 13 TFUE si inserisce, quindi, nell'ambito di questo percorso che vede una sempre maggiore sensibilità sociale e giuridica verso il modo in cui vengono trattati gli animali e indica, anche attraverso l'attività interpretativa della Corte, una serie di punti fermi a livello 'costituzionale'.

4. Conclusioni

La questione della tutela giuridica degli animali si presenta evidentemente di particolare delicatezza e complessità, poiché vengono in rilievo problematiche economiche, etiche, culturali, relative alla salute pubblica, nonché alla tutela dei consumatori.

Il testo della recente riforma della nostra Costituzione rispecchia questa complessità, ha una natura evidentemente di compromesso e rappresenta, non un punto di arrivo, ma un punto di partenza, in una prospettiva secondo cui la tutela del

²⁹ Cfr., in argomento la sentenza *Holdijk*, del 1 aprile 1982, C-141/81, EU:C:1982:122.

³⁰ Sentenza del 23 febbraio 1988, *Regno Unito c. Consiglio*, C-131/86, EU:C:1988:86.

³¹ Sul tema dell'attuazione del diritto europeo come fenomeno complesso, ci sia consentito rinviare a, M. LOTTINI *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, 65 e ss.; nonché dottrina ivi citata.

benessere degli animali, della loro salute e vita, è un interesse autonomo che deve essere tenuto in considerazione e necessariamente ponderato con altri interessi e diritti degli esseri umani.

In questo senso, peraltro si è posto il giudice amministrativo in alcune pronunce recenti; a titolo d'esempio, la Sezione terza del Consiglio di Stato³², nell'ambito di una causa riguardante la richiesta di annullamento di un provvedimento *extra ordinem*, con cui il Presidente della provincia di Trento e Bolzano aveva disposto la captivazione permanente di un orso bruno, conclude appunto che l'interesse alla tutela della pubblica incolumità e la tutela dell'interesse dell'animale ad una vita piena e dignitosa debbano essere adeguatamente bilanciati, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Ancora. Nell'ambito di una causa in cui veniva richiesto l'annullamento dei provvedimenti mediante i quali l'amministrazione competente aveva ordinato l'abbattimento di alcuni capi bufalini, al fine di tutelare l'interesse pubblico al contenimento del contagio e all'eradicazione della brucellosi, la Sezione terza del Consiglio di Stato³³ ritiene di non condividere la posizione del TAR, in base alla quale gli unici due interessi in gioco sarebbero stati quello della salute pubblica e quello dell'operatore economico proprietario dei capi di bestiame, ma al contrario debba essere considerato anche l'interesse dell'animale.

In maniera diretta ed esplicita, il Collegio ricorda come il benessere degli animali sia protetto a livello nazionale ed eurounitario ove, in particolare, è inteso come un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione ovvero un valore condiviso nell'Unione europea sancito ora dall'art. 13. Argomenta, quindi, come il valore della vita degli animali non possa essere sacrificato senza adeguata ponderazione e che, nel bilanciamento tra il diritto al benessere dell'animale (da intendersi come valore fondamentale *in re ipsa*) e il bene supremo della salute pubblica, nel caso di specie, questa non possa prevalere *ex se*, ma appunto debba essere bilanciata con siffatto valore.

In conclusione, sia a livello europeo che nazionale, il benessere degli animali è riconosciuto come un valore da tutelare ed un interesse pubblico che deve essere ponderato e non può essere sacrificato *sic et simpliciter*, ma solo a seguito di una valutazione di necessità e proporzionalità³⁴, sul presupposto che gli animali sono esseri 'senzienti'; questa valutazione deve coinvolgere tutti gli attori del panorama costituzionale, non solo il legislatore, ma anche i giudici e le amministrazioni i quali dovranno operare un bilanciamento di interessi che tenga conto appunto della novità costituzionale, del diritto eurounitario, nonché, del mutato sentire collettivo.

³² Cons. St., 3 novembre 2021, n. 7366.

³³ Cons. St., ord. del 9 dicembre 2021, n. 6625.

³⁴ In argomento, cfr., F. RESCIGNO, *I diritti animali nella prospettiva contemporanea: l'antispecismo giuridico e la soggettività animale*, in L. SCAFFARDI e V. ZENO ZENCOVICH, a cura di, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol.2, Roma, 2020, 829.