

30 GIUGNO 2021

Benessere degli animali v. usi
tradizionali. Ancora la Corte di giustizia
a sostegno di una interpretazione delle
norme in chiave ‘animalista’

di Micaela Lottini

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Roma Tre



Benessere degli animali v. usi tradizionali. Ancora la Corte di giustizia a sostegno di una interpretazione delle norme in chiave 'animalista'*

di **Micaela Lottini**

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Roma Tre

Abstract [It]: Nell'ambito della sentenza *Association One Voice* del marzo 2021, la Corte di Giustizia, chiamata ad interpretare alcune disposizioni della Direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici, con riguardo all'autorizzazione da parte della autorità francesi della caccia con il vischio, conferma la propria precedente giurisprudenza, cercando anche attraverso l'utilizzo dell'art. 13 TFUE, di garantire un'interpretazione quanto più estensiva possibile delle disposizioni a tutela del benessere degli animali. Conclude, infatti, che l'esigenza nazionale di mantenere in vita usi tradizionali a scopo ricreativo, non può giustificare di per sé, l'utilizzo di un metodo di caccia particolarmente crudele, ricordando che la tutela del benessere degli animali (oltre che naturalmente la tutela ambientale e della biodiversità) possono essere compromessi solo ove ciò strettamente necessario e nel rispetto di rigide condizioni.

Abstract [En]: With its decision *Association One Voice* judgment of March 2021, the Court of Justice, called upon to interpret several provisions of the Directive on the conservation of wild birds, with regard to the authorization by the French authorities of hunting with using limes, confirms its previous case-law, which aims, through the use of art. 13 TFEU, to ensure the widest possible interpretation of the provisions for the protection of animal welfare. Indeed, it concludes that the national interest to keep traditions for recreational purposes cannot justify the use of a particularly cruel method of capture of birds, pointing out that the protection of animal welfare (as well as the environment and biodiversity) can only be compromised where strictly necessary and in compliance with strict conditions.

Parole chiave: benessere animali; uccelli selvatici, usi tradizionali, articolo 13 TFUE, proporzionalità

Keywords: animal welfare; wild birds; traditions, article 13 TFEU proportionality

Sommario: 1. Premessa. 2. Usi tradizionali v benessere degli animali: la posizione della Corte di giustizia. 3. L'articolo 13 TFUE come strumento di interpretazione evolutiva della normativa sul benessere animale. 4. Conclusioni.

1. Premessa

Con la recente sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*, del 17 dicembre 2020¹, la Corte di giustizia ritiene legittima una normativa nazionale che impone, nell'ambito delle macellazioni rituali previste da

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sentenza della Corte del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e altri*, C-336/19, EU:C:2020:1031. Su cui *amplius*, 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 *questa Rivista*, 7, 2021, p. 140.

alcuni credo religiosi, uno stordimento temporaneo dell'animale, ritenendo che questo non entri in conflitto con la libertà di religione (almeno con riguardo al *forum externum*, ossia alle relative manifestazioni esteriori).

Quasi in contemporanea con questa pronuncia, l'Avvocato generale Kokott è chiamata a rendere le proprie Conclusioni² per un rinvio pregiudiziale, presentato dal Consiglio di Stato francese, con riguardo all'interpretazione della Direttiva 2009/147/CE sulla conservazione degli uccelli selvatici ('Direttiva uccelli')³ ed, in particolare, sulla legittimità della normativa francese che consente la caccia con il vergello. Il vergello è un pezzo di legno che i cacciatori rivestono con una sostanza collosa (vischio) ed applicano su un albero o un cespuglio, affinché l'uccello rimanga incollato e quindi catturato⁴.

Il metodo di caccia, seppure tradizionale, è considerato particolarmente crudele.

Il 17 marzo 2021, la Corte emette la propria decisione (sentenza *Association One Voice*)⁵.

Apparentemente, le questioni trattate nell'ambito delle due pronunce potrebbero sembrare dissimili, al contrario, hanno alcuni rilevanti aspetti in comune.

In particolare, uno degli argomenti difensivi delle associazioni religiose che si opponevano alla normativa belga di limite alle macellazioni rituali, faceva leva sul principio di non-discriminazione; in altre parole, l'abbattimento di animali per motivi religiosi, che deve sottostare al rispetto delle norme sul previo stordimento (seppure a date condizioni), sarebbe trattato in maniera differente e discriminatoria rispetto all'abbattimento degli animali per fini ludico-ricreativi, ovvero nell'ambito delle attività di caccia e pesca. A ben vedere, nella più recente causa *Association One Voice*, la questione riguarda proprio il tema della salvaguardia del ricorso a metodi e mezzi di caccia «sanciti dagli usi tradizionali, a fini ricreativi», prevista da una specifica deroga nell'ambito della 'Direttiva uccelli'; in sostanza, il Consiglio di Stato francese si chiede se l'interpretazione della deroga debba risentire dell'evoluzione della normativa europea in materia, soprattutto con l'introduzione dell'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che ha 'costituzionalizzato' la tutela del benessere degli animali⁶.

È evidente, quindi, come le questioni poste all'attenzione dei giudici richiama la linea difensiva delle associazioni religiose nella causa *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e riguardino proprio il bilanciamento tra la tutela del benessere degli animali e l'esigenza di preservare delle pratiche antiche di uccisione degli stessi.

² Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, presentate il 19 novembre 2020, nella causa *Association One Voice*, C-900/19, EU:C:2020:941.

³ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, *concernente la conservazione degli uccelli selvatici*, GUE L 20/7 del 26.1.2010.

⁴ Conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoedi, presentate il 19 novembre 2020, nella causa *Commissione c. Spagna*, C-79/03, EU:C:2004:507, par. 3.

⁵ Sentenza della Corte del 17 marzo 2021, *Association One Voice*, C-900/19, EU:C:2021:211.

⁶ Con riguardo all'art. 13 TFUE e alla relativa interpretazione, cfr., *infra*, par. 3.

Come avremo modo di vedere, la risposta dei giudici terrà in considerazione la più recente giurisprudenza della Corte dove, di fatto, è stato sancito che gli animali devono essere abbattuti, riducendo al minimo le loro sofferenze fisiche e morali, nonché la sentenza del dicembre 2020, in cui vengono messe a confronto, da una parte, la libertà religiosa e, dall'altra, la tutela degli animali che finisce con il prevalere.

In effetti, nella sentenza del marzo 2021, i giudici concludono che il rispetto degli usi e delle tradizioni non può giustificare, di per sé, una deroga ai divieti previsti dalla 'Direttiva uccelli', e che, comunque, nell'ambito della valutazione sulla legittimità delle normative nazionali, deve essere preminente la considerazione del benessere degli animali, la cui tutela, non solo è l'obiettivo della 'Direttiva uccelli', ma è oggi imposta anche dal Trattato e risponde alla mutata sensibilità sull'argomento.

2. Usi tradizionali v benessere degli animali: la posizione della Corte di giustizia

La questione oggetto della sentenza *Association One Voice*, viene posta a seguito del ricorso, ad opera di alcune associazioni ambientaliste, per l'annullamento di più decreti adottati dalle autorità francesi, recanti l'autorizzazione all'utilizzo del metodo di caccia con il vergello; nonché, per la richiesta al Ministro competente di procedere all'abrogazione della normativa in applicazione della quale i decreti sono stati adottati.

A sostegno dei loro ricorsi, le ricorrenti affermano che la normativa francese in materia contrasterebbe con le disposizioni dettate dalla 'Direttiva uccelli', il cui articolo 2, in particolare, impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione delle specie di uccelli indicate dalla stessa Direttiva «ad un livello che corrisponde alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative».

In questo senso, l'articolo 8, paragrafo 1, stabilisce che gli Stati membri devono «vietare il ricorso a qualsiasi mezzo, impianto o metodo di cattura o di uccisione in massa o non selettiva o che possa portare localmente all'estinzione di una specie (...); all'allegato IV, lettera a) viene menzionato specificamente il metodo di cattura con il vischio (cosiddetto con il verghello).

L'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della medesima Direttiva, prevede una deroga: ove «non vi siano altre soluzioni soddisfacenti» (...) e solo «per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità».

In altre parole, la normativa europea pone dei divieti, per ragioni «ecologiche, scientifiche e culturali», sancendo, però, la necessità di tenere conto «delle esigenze economiche e ricreative», e ammettendo delle deroghe, applicabili solo nel rispetto di determinate condizioni.

Dal canto suo, la normativa francese prevede la possibilità di autorizzare l'impiego di metodi tradizionali di caccia ed, in particolare, consente l'autorizzazione all'impiego del vischio per la cattura dei tordi (...) e

dei merli neri, in alcuni dipartimenti, a condizioni controllate, al fine di consentire la cattura selettiva ed in piccole quantità di tali uccelli, sul presupposto che questo metodo non sarebbe sostituibile.

È sulla base di questa normativa che vengono adottati i decreti ministeriali oggetto di giudizio.

Secondo le ricorrenti, le disposizioni francesi sarebbero illegittime in quanto autorizzano il ricorso ad un metodo di caccia tradizionale non selettivo, ossia l'impiego di vischio, per di più senza giustificare l'assenza di un'altra soluzione soddisfacente. Inoltre, le ricorrenti sostengono che i decreti violano la 'Direttiva uccelli', poiché consentono il prelievo di uccelli in condizioni non rigidamente controllate e senza specifica limitazione di quantità.

Ancora, viene denunciato come l'impiego del vischio sia un dispositivo di cattura crudele, e come la caccia si estenda anche a specie di uccelli delle quali l'evoluzione delle conoscenze scientifiche rileva un notevole declino delle popolazioni, nonché una particolare sensibilità alla sofferenza.

Le disposizioni francesi sulla caccia con l'impiego di vischio, erano già state oggetto di una pronuncia della Corte⁷, la quale nel 1988, aveva concluso come le stesse rientrassero nella deroga summenzionata, prevista appunto dalla Direttiva per l'impiego selettivo e misurato di uccelli in piccole quantità, in assenza di altre soluzioni soddisfacenti.

Ad ogni modo, il Consiglio di Stato, tenendo in considerazione l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza e del sentire collettivo in materia di tutela degli animali, ritiene, attraverso rinvio pregiudiziale, di sottoporre nuovamente alla Corte la questione relativa alla legittimità della legislazione francese.

Più precisamente, il giudice chiede se l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della 'Direttiva uccelli' debba essere interpretato nel senso che «il carattere tradizionale di un metodo di cattura di uccelli è sufficiente, di per sé, a dimostrare che un'altra soluzione soddisfacente, ai sensi di tale disposizione, non possa sostituirsi a detto metodo».

In primis, la Corte ricorda come la deroga prevista all'art. 9, secondo costante giurisprudenza, debba essere interpretata restrittivamente.

Sicché, la normativa nazionale deve enunciare i criteri di deroga in modo chiaro e preciso e l'autorità responsabile ha l'obbligo di provare la sussistenza dei requisiti prescritti.

Gli Stati membri sono tenuti a garantire che qualsiasi intervento riguardante le specie protette sia autorizzato solo in base a decisioni contenenti «una motivazione precisa e adeguata», relativa ai motivi, alle condizioni e alle prescrizioni dell'articolo 9⁸.

⁷ Sentenza della Corte del 27 aprile 1988, *Commissione c. Francia*, C-252/85, EU:C:1988:202.

⁸ Sentenza della Corte del 21 giugno 2018, *Commissione c. Malta*, C-557/15, EU:C:2018:477.

Ancora. I dati posti a fondamento della deroga devono fondarsi su conoscenze scientifiche consolidate a disposizione delle autorità nel momento in cui esse concedono le autorizzazioni⁹.

Quindi, sottolinea la Corte, la normativa nazionale deve enunciare i criteri di deroga in modo chiaro e preciso ed imporre alle autorità competenti di verificare che non esista un'altra soluzione soddisfacente¹⁰. L'obbligo di motivazione non si considera soddisfatto ove la stessa contenga la sola indicazione secondo cui non esisterebbe un'altra soluzione soddisfacente; questa indicazione deve, invece, essere supportata da una motivazione circostanziata, fondata sulle migliori conoscenze scientifiche in materia e deve recare i motivi che hanno indotto l'autorità competente a giungere alla sua conclusione.

Con riguardo, nello specifico, alla caccia agli uccelli selvatici «praticata a fini amatoriali», la Corte aveva già stabilito che la stessa può costituire un «impiego misurato» autorizzato dalla Direttiva¹¹. Ed anche «i metodi tradizionali di caccia» possono rientrare nella nozione di «impiego misurato», dato che, ai sensi dell'articolo 2 della Direttiva, gli Stati membri sono invitati ad attuare quest'ultima tenendo conto delle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, nonché delle esigenze economiche e «ricreative».

Ad ogni modo, non deve dimenticarsi che la conservazione degli uccelli costituisce l'obiettivo principale della Direttiva.

In questo senso, la Corte ricorda come, per costante giurisprudenza¹², sia già stato chiarito che il mantenimento di attività tradizionali non costituisce una deroga autonoma al regime di tutela previsto. Infatti, i metodi di caccia fanno spesso parte delle tradizioni o degli usi locali, cosicché, se lo scopo di mantenerli così come sono costituisce un motivo autonomo di deroga, ciò porterebbe ad autorizzare un gran numero di pratiche contrarie alle prescrizioni della Direttiva.

Inoltre, la Corte sottolinea come, quando l'autorità competente è chiamata a verificare l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti, essa deve procedere ad una comparazione delle diverse soluzioni che soddisfano le condizioni del regime derogatorio, per determinare quella che risulti più soddisfacente¹³, alla luce delle opzioni ragionevoli e delle migliori tecniche disponibili¹⁴.

⁹ Sentenza della Corte del 23 aprile 2020, *Commissione c. Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio)*, C-217/19, EU:C:2020:291.

¹⁰ In tal senso, sentenza della Corte del 21 giugno 2018, *Commissione c. Malta*, cit.

¹¹ Sentenza della Corte del 23 aprile 2020, *Commissione c. Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio)*, cit.

¹² Sentenza della Corte dell'8 luglio 1987, *Commissione c. Belgio*, C-247/85, EU:C:1987; sentenza della Corte del 28 febbraio 1991, *Commissione c. Germania*, C-57/89, EU:C:1991:89; sentenza della Corte del 23 aprile 2020, *Commissione c. Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio)*, cit.

¹³ Vedi, in questo senso, sentenza della Corte del 23 aprile 2020, *Commissione c. Austria (Caccia primaverile alla beccaccia)*, C-161/19, EU:C:2020:290.

¹⁴ Cfr., sentenza della Corte del 9 marzo 2010, *ERG e a.*, cause riunite C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127.

Nell'ambito di questa valutazione, deve essere considerato il disposto dell'articolo 13 TFUE, ai sensi del quale l'Unione e gli Stati membri devono tenere conto delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

A tal riguardo, la Corte chiarisce che l'allevamento e la riproduzione in cattività delle specie protette sono idonei a costituire un'altra soluzione soddisfacente qualora si rivelino possibili¹⁵ e che il trasporto di uccelli lecitamente catturati o detenuti costituisce parimenti un impiego misurato¹⁶.

La circostanza che l'allevamento e la riproduzione in cattività delle specie interessate non siano ancora praticabili su larga scala a causa della normativa nazionale, non è di per sé idonea a rimettere in discussione la pertinenza di queste soluzioni¹⁷.

In conclusione, anche attraverso il parametro dell'applicazione dell'art. 13 TFUE, la Corte conclude che il mero fatto che un altro metodo di cattura esigerebbe un adeguamento e, di conseguenza, richiederebbe di discostarsi da determinate caratteristiche di una tradizione, non è sufficiente per ritenere che non esista un'«altra soluzione soddisfacente».

Quindi, al quesito posto, la Corte risponde che il carattere tradizionale di un metodo di cattura di uccelli non è sufficiente, di per sé, a dimostrare che un'altra soluzione soddisfacente, ai sensi di tale disposizione, non possa sostituirsi a detto metodo.

Il Consiglio di Stato chiede, inoltre, se il metodo di cattura autorizzato dalla normativa francese, sia sufficientemente «selettivo», ossia se escluda le catture accessorie eccessive, vietate ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1, lettera c).

Ovvero, più nello specifico, se la normativa europea in materia debba essere interpretata nel senso che osta alla facoltà degli Stati membri di autorizzare il ricorso a mezzi, impianti o metodi di cattura o di uccisione che possano avere come conseguenza, anche in misura minima e rigorosamente temporanea, delle catture accessorie. Ancora, quali criteri, relativi, in particolare, alla proporzione o all'entità limitata di tali catture accessorie, alla natura in linea di principio non letale della procedura venatoria autorizzata e all'obbligo di liberare senza arrecare danni gli esemplari accidentalmente catturati, possano applicarsi al fine di ritenere soddisfatto il criterio di selettività posto da tali disposizioni.

La Corte, innanzitutto, ricorda che l'art. 9 non precisa il modo in cui tale condizione debba essere intesa¹⁸. Ad ogni modo, dato che lo stesso articolo non contiene alcun rinvio ai diritti nazionali la nozione di

¹⁵ Sentenza della Corte del 12 dicembre 1996, *LRBPO e AVES*, C-10/96, EU:C:1996:504.

¹⁶ Sentenza della Corte dell'8 luglio 1987, *Commissione c. Belgio*, 247/85, EU:C:1987:339.

¹⁷ Cfr., in tal senso, sentenza della Corte del 12 dicembre 1996, *LRBPO e AVES*, cit.

¹⁸ Sentenza della Corte del 27 aprile 1988, *Commissione c. Francia*, C-252/85, EU:C:1988:202; sentenza della Corte del 9 dicembre 2004, *Commissione c. Spagna*, C-79/03, EU:C:2004:782; sentenza della Corte del 21 giugno 2018, *Commissione c. Malta*, C-557/15, EU:C:2018:477.

«selettività» costituisce una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di quest'ultima¹⁹.

Inoltre, secondo costante giurisprudenza, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione richiede che si tenga conto, non soltanto della relativa formulazione, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui fa parte²⁰.

Nella valutazione della selettività di un metodo di cattura, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della 'Direttiva Uccelli', occorre tener conto non solo delle modalità di tale metodo e dell'entità delle catture che esso comporta per gli uccelli non bersaglio, ma anche delle sue eventuali conseguenze sulle specie catturate in termini di danni arrecati, tenuto conto degli obiettivi di tutela perseguiti da tale Direttiva; ossia la «la conservazione delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri».

Inoltre, si può dedurre dalle disposizioni dell'articolo 9 della 'Direttiva Uccelli' (che fanno riferimento al controllo 'rigoroso' della deroga prevista in tale articolo e al carattere 'selettivo' delle catture, come del resto anche dai principi generali del diritto europeo, che la deroga di cui uno Stato membro intende avvalersi deve essere 'proporzionata'²¹ alle necessità che la giustificano²²

Al riguardo, occorre distinguere a seconda che il metodo di cattura sia o meno letale.

Se è vero che, nella prima ipotesi, deve essere accolta una concezione piuttosto restrittiva della condizione di selettività, per contro, nella seconda ipotesi, tale condizione può essere considerata soddisfatta in presenza di catture accessorie, purché, tuttavia, le specie che non costituiscono il bersaglio di tale metodo siano catturate in quantità esigua, per un periodo di tempo determinato e possano essere liberate senza subire danni se non quelli trascurabili.

Ad ogni modo, lo stesso requisito deve essere interpretato alla luce delle disposizioni e dei summenzionati obiettivi della Direttiva, ovvero, e più in generale, della tutela ambientale, nonché dell'articolo 13 TFUE, relativo al benessere degli animali. Sicché, deve essere inteso nel senso che esso può essere soddisfatto, nel caso di un metodo di cattura non letale che comporti catture accessorie, soltanto qualora queste ultime siano di entità limitata, e cioè riguardino solo un numero molto ridotto di esemplari catturati accidentalmente, per una durata di tempo limitata, e detti esemplari possano essere liberati senza subire danni che non siano trascurabili.

¹⁹ Cfr., anche, sentenza della Corte del 25 giugno 2020, *A e a. (Impianti colici in Aalter e in Nevele)*, C-24/19, EU:C:2020:503.

²⁰ Sentenza della Corte del 9 ottobre 2019, *BGL BNP Paribas*, C-548/18, EU:C:2019:848.

²¹ In argomento, 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, p. 907; A.L. YOUNG – G. DE BÚRCA, *Proportionality*, in S. VOGENAUER – S. WEATHERILL (edito da), *General principles of law: European and comparative perspectives*, Hart, Oxford, 2017, p. 133.

²² Sentenza della Corte del 23 aprile 2020, *Commissione c. Finlandia*, *cit.*

Nel caso di specie, il giudice del rinvio evidenzia che il metodo di cattura in questione nel procedimento principale è, in linea di principio, non letale e comporta catture accessorie solo in quantitativi esigui e per un periodo di tempo molto limitato.

Tuttavia, è molto verosimile, che, nonostante la pulizia, gli uccelli catturati subiscano un danno irreparabile, atteso che il vischio, per sua stessa natura, è idoneo a danneggiare il piumaggio di tutti gli uccelli catturati.

La Corte conclude, quindi, che non soddisfa il requisito di selettività di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della 'Direttiva Uccelli' un metodo di cattura non letale, che comporta catture accessorie, quando queste ultime, «pur essendo di volume esiguo e di una durata limitata, siano idonee ad arrecare alle specie non bersaglio catturate danni che non siano trascurabili».

3. L'articolo 13 TFUE come strumento di interpretazione evolutiva della normativa sul benessere animale

Il Trattato di Lisbona introduce nei Trattati europei un articolo che, in maniera diretta ed esplicita, si occupa della garanzia del 'benessere degli animali'²³, sul presupposto che gli stessi sono «esseri senzienti». L'art. 13 TFUE specifica, infatti, 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».

Dal tenore letterale dell'articolo si evince che, sia l'Unione, sia gli Stati membri (ciascuno sulla base delle rispettive competenze) sono tenuti a tenere pienamente conto del benessere degli animali nell'ambito della formulazione e dell'attuazione di alcune politiche. L'articolo prevede, quindi, degli specifici ambiti di applicazione; 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 europea²⁴.

²³ Sul concetto del 'benessere degli animali', cfr., D. FRASER, *Understanding animal welfare. The science in its cultural context*, wiley-Blackwell, Chichester, 2008.

²⁴ L'art. 3 TUE indica gli obiettivi dell'Unione. Al n. 2 specifica che: «l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne (...)». Al n. 3, espressamente prevede che: «l'Unione instaura un mercato interno». L'articolo 26, n. 1 TFUE, prevede che l'Unione possa adottare tutte «le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, ossia volte all'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali».

La tutela degli animali si inserisce tra le disposizioni di applicazione generale (Titolo II) della parte I (I Principi) del TFUE, al pari, per esempio, della lotta alle discriminazioni (art. 10) e della tutela ambientale (art. 11.); con quest'ultimo articolo, ha ovviamente delle affinità, ma l'art. 13 si pone in una prospettiva volta alla considerazione degli animali e dei loro interessi in una dimensione individuale, relativa al singolo animale e non all'ecosistema²⁵. In questo senso, si inserisce nell'ambito del dibattito²⁶ filosofico-etico-giuridico, sullo *status* degli animali e, più in particolare, sulla possibilità-necessità, di elevarli dalla condizione di *res* a quella di «esseri senzienti», portatori di interessi (o anche di diritti?).

L'art. 13, in realtà, non attribuisce una specifica competenza all'Unione per legiferare in materia e la relativa formulazione appare generica. Lo stesso non chiarisce cosa debba intendersi per «benessere degli animali»²⁷, ovvero per «essere senziente», e nemmeno se la tutela del benessere degli animali debba prevalere sugli altri obiettivi delle politiche considerate²⁸. Inoltre, prevede un limite esterno rappresentato dalle norme e tradizioni nazionali, che costituisce evidentemente una affermazione di compromesso²⁹.

Il primo problema che si pone all'interprete riguarda il valore della nuova disposizione 'costituzionale' e, quindi, il ruolo del benessere degli animali nel contesto dell'ordinamento giuridico europeo.

In questo senso, deve ricordarsi che, prima della riforma di Lisbona, erano già state introdotte, la Dichiarazione n. 24, *Relativa alla protezione degli animali*, allegata all'atto finale del Trattato sull'Unione Europea ed il Protocollo, *Sulla protezione ed il benessere degli animali*, adottato contemporaneamente al Trattato di Amsterdam ed allo stesso allegato³⁰.

Sulla base di queste previsioni, nonché di tutta la normativa secondaria già adottata in materia, la Corte, nel luglio del 2001 era stata chiamata a stabilire se la garanzia del benessere degli animali potesse essere considerata un 'principio generale del diritto europeo'(sentenza *Jippes*³¹).

²⁵ Su questa tematica, cfr., V. POCAR, *Gli animali non umani. Per una sociologia dei diritti*, Laterza, Bari 1998, p. 4.

²⁶ F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Giappichelli, Torino, 2005; EAD, *Animali (diritti degli)*, voce *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, I, p. 321. C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in *La questione animale*, S. CASTIGLIONE – L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), in *Trattato di biodiritto*, S. RODOTÀ – P. ZATTI (diretto da), Giuffrè, Milano, 2011, p. 281, 283.

²⁷ A questo proposito, deve ricordarsi però che la Convenzione europea, *Per la protezione degli animali da compagnia* conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987, all'art. 3 indica i principi fondamentali per il benessere degli animali: «1. Nessuno causerà inutilmente dolori, sofferenze o angosce ad un animale da compagnia. 2. Nessuno deve abbandonare un animale da compagnia».

²⁸ F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1,13, p. 49, 72.

²⁹ V. ZENO-ZENCOVICH, *Law, beauty and wrinkles. Firm points and open issues after the EU cosmetics Regulation*, in V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di) *Cosmetici. Diritto, regolazione, bio-etica*, Roma Tre-Press, 2014, p. 16.

³⁰ In argomento, cfr., T. CAMM - D. BOWLES, *Animal welfare and the treaty of Rome - legal analysis of the protocol on animal welfare and welfare standards in the European Union*, in *Journal of Environmental Law*, 2000, p. 197.

³¹ Sentenza della Corte del 12 luglio 2001, *Jippes* C-189/01, EU:C:2001:420. Per un commento, cfr., D. BELLANTUONO, *Quattro pecore, due capre, due associazioni animaliste olandesi e la normativa comunitaria contro l'afsa epizootica*, in *Foro.it*, 2001, IV, p. 393. L'autore rileva un potenziale conflitto (in questo caso) tra la tutela del benessere degli animali e la tutela della salute dei cittadini e sottolinea, in senso critico, come appunto il rigetto della prima questione pregiudiziale (quella relativa alla possibile qualificazione del benessere degli animali quale principio generale del diritto comunitario), sia legato a valutazioni di tipo economico e non al prioritario diritto della salute dei cittadini della UE.

La pronuncia originava dal rifiuto opposto dalle autorità nazionali competenti, alla richiesta di una cittadina olandese di vaccinare contro l'afta epizootica (onde evitare il possibile abbattimento) di alcuni capi di bestiame dalla stessa allevati come animali da compagnia (ossia, senza scopo di riproduzione o di produzione di latte o carne). Il rifiuto è basato sulla normativa europea che prevede una politica di non-vaccinazione e di abbattimento dei capi infetti o potenzialmente infetti.

La ricorrente, insieme a due associazioni animaliste, afferma l'illegittimità della normativa in questione. Uno dei motivi addotti è che il divieto di vaccinazione, così come previsto, deve essere considerato in contrasto con il «principio generale di diritto comunitario, secondo il quale devono essere adottate tutte le misure idonee per garantire il benessere degli animali e assicurare che gli stessi non vengano inutilmente esposti a trattamenti dolorosi o a sofferenze e che non vengano fatti oggetto di inutili lesioni»³², questo principio emergerebbe dal Protocollo, *Sulla protezione ed il benessere degli animali*, dalla normativa secondaria in materia e dal sentire collettivo.

Più in particolare, secondo i ricorrenti, sussisterebbe un principio generale di diritto europeo in forza del quale, «salvo necessità, un animale non deve essere esposto a trattamenti dolorosi o a lesioni e la sua salute o il suo benessere non devono essere pregiudicati (il principio del benessere degli animali)»³³.

La Corte, non condividendo le asserzioni delle parti ricorrenti, esclude che il benessere degli animali possa rientrare tra i principi generali del diritto europeo. Secondo i giudici, assicurare il benessere degli animali non rientra tra gli obiettivi del Trattato, né tale esigenza è menzionata tra le finalità della politica agricola comune.

Ad ogni modo, la stessa non nega l'interesse che l'Unione rivolge alla salute e alla protezione degli animali, come peraltro messo in evidenza da costante giurisprudenza³⁴.

In questo senso, secondo la Corte, il Protocollo ha inteso rinforzare l'obbligo di prendere in considerazione la salute e la protezione degli animali; il rispetto di tale obbligo può (e deve) essere verificato nell'ambito del controllo della 'proporzionalità' della misura. Quindi, il benessere degli animali deve essere considerato uno degli 'interessi' da valutare e ponderare nell'ambito delle scelte relative alla formulazione ed attuazione delle politiche, ma non l'unico interesse parametro di validità della misura.

Peraltro, in relazione al caso di specie, la Corte conclude che, considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore europeo in materia di politica agricola comune, solo il carattere 'manifestamente inidoneo' di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento. Così, non si tratta di

³² Sentenza della Corte del 12 luglio 2001, *Jippes*, cit., par. 36.

³³ *Ibid.*, par. 46.

³⁴ Sentenza della Corte del 1 aprile 1982, *Holdijk*, cause riunite 141-143/81, EU:C:1982:122; sentenza della Corte del 23 maggio 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, EU:C:1996:205; sentenza della Corte del 23 febbraio 1988, *Regno Unito c. Consiglio*, C-131/86, EU:C:1988:86.

sapere se il provvedimento adottato dal legislatore sia il solo o il migliore possibile, ma solo se esso sia appunto ‘manifestamente inidoneo’.

Con riguardo alla questione oggetto di giudizio, la Corte conclude che il divieto di vaccinazione preventiva non eccede i limiti di quanto è idoneo e necessario alla realizzazione dello scopo perseguito dalla normativa europea. Infatti, quando ha adottato la politica di non vaccinazione, il Consiglio ha proceduto ad una valutazione globale dei vantaggi e degli inconvenienti del sistema che si doveva attuare e tale politica non risulta manifestamente inadeguata rispetto all'obiettivo di lotta contro l'afta epizootica.

In altre parole, i giudici, se da una parte, affermano la sussistenza di ‘un interesse alla garanzia del benessere degli animali’, che incide nell’ambito della valutazione della legittimità della misura, chiarisco però che la valutazione stessa deve avvenire solo sulla base di un giudizio di astratta idoneità al raggiungimento dell’obiettivo (combattere il diffondersi dell’afta epizootica).

Come abbiamo detto, la Corte nega fermamente che la tutela del benessere degli animali possa considerarsi un principio generale del diritto europeo; ad ogni modo, conferma la sussistenza di un ‘generico interesse alla garanzia del benessere degli animali’, in linea con la sua precedente giurisprudenza, nell’ambito della quale, la stessa ha, in più occasioni, constatato l’interesse che l’Unione rivolge alla salute e alla protezione degli animali³⁵.

In questo senso, peraltro, deve ricordarsi che la protezione degli animali costituisce un ‘obiettivo legittimo di interesse generale’³⁶ che può costituire una giustificazione ad eventuali normative nazionali contrastanti con la libera circolazione (art. 36 TFUE)³⁷.

Con riguardo alla giurisprudenza successiva rispetto alla sentenza *Jippes*, ed in particolare quella post Lisbona, deve rilevarsi come la Corte non abbia modificato sostanzialmente le proprie posizioni riguardo alla qualificazione della tutela degli animali e alla garanzia del loro benessere, nell’ambito del contesto del diritto europeo.

Ad ogni modo, la Corte utilizza l’art. 13 TFUE e, quindi, la ‘costituzionalizzazione’ di questo interesse, al fine di giustificare delle interpretazioni della normativa europea volta al favorire la protezione degli animali nel bilanciamento con altri interessi.

³⁵ Sentenze: *Holdijk e a., cit.*; *Regno Unito c. Consiglio, cit.*; *Hedley Lomas e Compassion in World Farming, cit.*

³⁶ Sentenza della Corte, del 17 gennaio 2008, *Viamex Agrar Handel e ZVK*, cause riunite C-37 e 58/06, EU:C:2008:18.

³⁷ «Le disposizioni in materia di libera circolazione delle merci lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito 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 (...)» 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 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». In questo senso, per esempio, aveva specificato che: «il perseguimento delle finalità della politica agricola comune (...) non può prescindere da esigenze di interesse generale, come la tutela [...] della salute o della vita (...) degli animali», sentenza della Corte *Regno Unito c. Consiglio, cit.*, par. 17.

Nella sentenza *Zuchtviieb-Export*, del 23 aprile 2015³⁸, si ribadisce che la protezione del benessere degli animali costituisce³⁹ un ‘obiettivo legittimo di interesse generale’⁴⁰ (ma non un principio generale del diritto europeo), la cui importanza ha dato luogo, in particolare, all’adozione dell’articolo 13 TFUE.

Questa sentenza analizza quell’aspetto del benessere degli animali, in base al quale gli stessi non devono essere trasportati in condizioni tali da rischiare di subire lesioni o sofferenze inutili, aspetto oggetto di tutela ad opera del Regolamento (CE) n. 1/2005⁴¹.

I giudici forniscono un’interpretazione estensiva di alcune disposizioni del Regolamento considerato.

In particolare, sono chiamati a decidere se, nel caso di un lungo viaggio che inizi nel territorio dell’Unione europea, ma che termini fuori da tale territorio, la normativa trovi applicazione anche alla parte di detto viaggio che si svolge sul territorio di uno o più Paesi terzi.

I giudici concludono in senso positivo; questa interpretazione estensiva si fonda proprio (tra le altre cose) sulla necessità di garantire, *ex art.* 13 TFUE, la maggiore tutela possibile del benessere degli animali, che appunto rappresenta, a livello europeo, un obiettivo legittimo di interesse generale.

Sicché, affinché il trasporto degli animali, che ha inizio nel territorio dell’Unione e prosegue fuori di tale territorio, possa essere autorizzato dall’autorità competente del luogo di partenza, l’organizzatore del viaggio deve presentare un giornale di viaggio che, alla luce delle modalità previste per lo svolgimento di tale viaggio, consenta di ritenere che le disposizioni del predetto Regolamento saranno rispettate anche nella parte del viaggio che si svolgerà nel territorio di Paesi terzi.

Nella sentenza *Brouwer* del 14 giugno 2012⁴², chiamata (in via pregiudiziale) a valutare la portata del divieto di legare i vitelli di allevamento (previsto dalla Direttiva (CEE) n. 91/629, *che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli*⁴³), la Corte utilizza l’art. 13 TFUE al fine di giustificare un’interpretazione estensiva, senza però pronunciarsi espressamente sul valore giuridico dello stesso articolo, né sul tema del benessere animali.

Particolarmente interessante è, poi, la sentenza *Pfotenhilfe-Ungarn*⁴⁴.

³⁸ Sentenza della Corte, del 23 aprile 2015, *Zuchtviieb Export*, C-424/13, EU:C:2015:259.

³⁹ Confronta anche: sentenza della Corte, del 17 gennaio 2008, *Viamex Agrar Handel e ZVK*, cause riunite C-37 e 58/06, EU:C:2008:18, par. 22; sentenza della Corte, del 18 giugno 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers*, C-219/07, EU:C:2008:353, par. 27.

⁴⁰ Secondo l’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, in particolare la tutela della salute umana». Conclusioni del 17 marzo 2016, relative alla causa *European Federation for Cosmetic Ingredients*, C-592/14, EU:C:2016:703, par. 21.

⁴¹ Regolamento (CE) n. 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 e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97*, GUE L 003, 5 gennaio 2005.

⁴² Sentenza della Corte del 14 giugno 2012, *Brouwer*, C-355/11, EU:C:2012:353

⁴³ Direttiva del Consiglio, del 19 novembre 1991, GUE L 340/ 28 del 11 dicembre 1991, come modificata.

⁴⁴ Sentenza della Corte del 3 dicembre 2015, *Pfotenhilfe Ungarn*, C-301/14, EU:C:2015:793.

La Corte, su rinvio pregiudiziale della Corte amministrativa federale tedesca, è chiamata a valutare se un'associazione senza scopo di lucro che trasporta cani randagi da uno Stato membro ad un altro Stato membro, con l'intento di affidarli a terzi dietro pagamento di un corrispettivo (che copre meramente le spese), svolga in questo senso attività economica, pur essendo essa stessa un'associazione non lucrativa⁴⁵. La conseguenza della qualificazione come 'economica' dell'attività esercitata è l'applicazione della normativa europea sulla protezione degli animali durante il trasporto.

La Corte, in questo caso, conclude per la natura 'economica' dell'attività, partendo dalla definizione tradizionale, secondo la quale l'importazione di merci o la prestazione di servizi 'retribuita' deve essere considerata come attività 'economica' ai sensi del Trattato. Il fattore decisivo che consente di considerare un'attività come avente carattere 'economico' è il fatto che essa sia prestata a fronte di un corrispettivo; non rileva invece lo scopo di lucro.

In realtà, la Corte in parte contraddice una sua precedente giurisprudenza, nell'ambito della quale aveva ritenuto che la mera partecipazione ai costi non rappresenta un corrispettivo⁴⁶.

In altre parole, in questa sentenza, i giudici forniscono un'interpretazione estensiva del concetto di 'attività economica', in chiave funzionale (tra le altre cose) alla maggior tutela del benessere degli animali, derivante da un'applicazione più estesa del Regolamento in oggetto che, appunto, ha fra i propri obiettivi quello di garantire le migliori condizioni possibili agli animali durante il loro trasporto.

La nuova sentenza del 17 marzo 2021 sembra porsi proprio nell'ambito di questo filone e, di fatto, sembra confermare la prospettiva in base alla quale, l'art. 13 TFUE viene utilizzato dalla Corte proprio per consentire una interpretazione estensiva della normativa a tutela degli animali.

Peraltro, in questa sede, appare particolarmente evidente, dato che, come emerge dai fatti di causa, la stessa questione era stata già oggetto di decisione nel 1988. La Corte, in verità su suggerimento del Consiglio di Stato francese, afferma la necessità di rivedere quella giurisprudenza e di optare per un'interpretazione più moderna della normativa, che tenga conto degli obblighi prescritti dall'art. 13, dell'evoluzione sociale, culturale e giuridica in materia, riconsiderando il mantenimento di una pratica (la caccia con il verghello) certamente antica, ma crudele e ormai anacronistica.

4. Conclusioni

La Corte di giustizia, a poca distanza dalla pronuncia di fine dicembre in materia di macellazioni rituali, è nuovamente chiamata ad interpretare una normativa europea posta a tutela degli animali.

⁴⁵ L'eventuale profitto conseguito viene impiegato per finanziare ulteriori relative all'affidamento di altri cani randagi, o altri programmi di protezione degli animali.

⁴⁶ Sentenza della Corte del 7 dicembre 1993, *Wirth*, C-109/92, EU:C:1993:916.

Nell'ambito della sentenza *Association One Voice*, conferma il trend che si è evidenziato nel precedente paragrafo, ossia quello di cercare, anche attraverso l'utilizzo dell'art. 13 TFUE, di garantire un'interpretazione quanto più estensiva possibile delle disposizioni a tutela del benessere degli animali.

In primis, la Corte 'squalifica' l'esigenza nazionale di mantenere in vita usi tradizionali a scopo ricreativo, ricordando che, la tutela del benessere degli animali (oltre che naturalmente la tutela ambientale e della biodiversità, art. 11 TFUE), sulla base dell'art. 13 TFUE, possono essere compromessi solo ove ciò strettamente necessario e nel rispetto di rigide condizioni.

Proprio nel contesto di questo ragionamento, la Corte conclude che non può considerarsi necessario o proporzionato un metodo di cattura 'tradizionale', il quale, anche se non letale, leda in modo permanente l'integrità fisica dell'animale.

È interessante notare, a questo proposito, che la Corte, omette di menzionare il secondo *alinea* dell'art. 13 TFUE che pone un limite al benessere animale al fine di tutelare riti religiosi, tradizioni culturali e patrimonio regionale. In altre parole, seppure indirettamente, la stessa fornisce di questo limite un'interpretazione restrittiva. Infatti chiarisce che il rispetto degli usi e delle tradizioni non può giustificare di per sé una deroga alla tutela del benessere animale, che di fatto deve prevalere nell'ambito della valutazione sulla legittimità di quelle normative nazionali che appunto mirino a tutelare siffatte tradizioni ed usi, anche sul presupposto che la sensibilità collettiva sul tema oggi è molto diversa da quella 'tradizionale'.

Concludendo. La pronuncia del marzo 2021 lascia irrisolto l'interrogativo sollevato dalle associazioni religiose nella sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*, ossia il differente trattamento a cui sono sottoposti, da una parte, gli animali allevati e, dall'altra, quelli selvatici, ovvero oggetto di caccia e di pesca. Ad ogni modo, evidentemente, la Corte fa un enorme passo avanti, non solo ricordando come il benessere degli animali debba essere compromesso solo per necessità, ma anche sottolineando che, nella scelta tra la tradizione e la tutela degli esseri senzienti, quest'ultima deve in linea di massima prevalere.

Ancora, i giudici chiariscono che la tutela del benessere degli animali, va di pari passo con l'esigenza tutta umana di preservare l'ambiente che lo circonda, come peraltro è stato ampiamente e tragicamente dimostrato dalla cronaca dell'ultimo anno.