

## Benessere animale e strumenti di tutela

di Vincenza Caracciolo La Grotteria

1. Cenni sulla disciplina del benessere animale. - 2. Misure per l'incolumità pubblica e tutela degli animali. - 3. Strumenti di tutela per gli animali da circo. - 4. La tutela degli animali oggetto di caccia e di sperimentazione.

**1. - Cenni sulla disciplina del benessere animale.** La tutela giuridica del benessere degli animali, in quanto esseri dotati di sensibilità, rappresenta una delle più significative innovazioni introdotte nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea<sup>1</sup>.

L'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dispone che gli Stati membri tengano conto delle esigenze relative al benessere degli animali, nell'esercizio dell'azione amministrativa nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, pur rispettando le disposizioni e le consuetudini degli Stati membri relative ai riti religiosi, alle tradizioni culturali e al patrimonio regionale.

Dal tenore della disposizione richiamata si evince che la disciplina europea intende riconoscere il diritto al benessere degli animali e offrire strumenti di effettiva tutela che deve essere garantita sia a livello comunitario che ad opera degli Stati membri.

Le problematiche riguardanti la tutela etico-giuridica dell'essere vivente appartenente ad una specie diversa da quella umana<sup>2</sup> sono state trattate sin dagli anni '70 nell'ambito di un ampio dibattito tra la teoria antropocentrica e l'opposta teoria allargata dei diritti umani<sup>3</sup> secondo cui ogni essere vivente ha uguali diritti alla libertà, al benessere, alla vita. Altra teoria, sviluppata successivamente, sostiene che il valore dell'essere vivente esige l'applicazione del principio di eguaglianza e di non discriminazione, per cui gli animali, in quanto esseri viventi, dovrebbero godere degli stessi diritti degli esseri umani, purché le due specie (umana ed animale) possano coesistere<sup>4</sup>.

La disciplina europea, pur valorizzando la natura di esseri «senzienti» degli animali, non attribuisce agli stessi la titolarità di diritti, poiché privi di soggettività giuridica, ma prevede che l'essere umano possa vantare dei diritti sugli animali nonché delle forme di tutela in favore di questi ultimi che devono essere garantite dall'uomo.

Per ciò che concerne la tutela, va evidenziato che gli animali vengono preservati innanzitutto in applicazione dei principi del diritto dell'ambiente, che impongono la conservazione delle specie in via di estinzione e la protezione della biodiversità e dell'ecosistema. Inoltre, l'art. 13 TFUE tutela gli animali in quanto esseri viventi e dotati di sensibilità, con l'obiettivo di evitare che provino sofferenza fisica o

---

<sup>1</sup> Per una disamina dell'art. 13 TFUE v. F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, 1, 49, il quale ripercorre la disciplina con riferimento alla Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti, adottata il 13 marzo 1976 ed approvata con relativa decisione 78/923/CEE del Consiglio, del 19 giugno 1978; alla Convenzione europea per la protezione degli animali da macello, adottata il 10 maggio 1979 (ed entrata in vigore l'11 giugno 1982), che è stata approvata a nome (ora) della UE con relativa decisione 88/306/CEE del Consiglio, del 16 maggio 1988 (7); e alla Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali (riveduta), adottata il 6 novembre 2003 (ed entrata in vigore il 14 marzo 2006), di cui alla decisione 2004/544/CE del Consiglio, del 21 giugno 2004, relativa alla firma a nome (ora) della UE di detta Convenzione

<sup>2</sup> S. CASTIGNONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, Milano, 2012; F. RESCIGNO, *Diritti degli animali*, in M. FLORES (a cura di), *Diritti umani*, vol. 1, Torino, 2007, 320 ss.

<sup>3</sup> P. CAVALIERI, *La questione animale*, Torino, 1999, 163.

<sup>4</sup> S. CASTIGNONE, *La questione animale tra etica e diritto*, in C.A. VIANO (a cura di), *Teorie etiche contemporanee*, Torino, 1990, 229.

psichica anche nel momento in cui essi siano chiamati a soddisfare le esigenze degli esseri umani.

La recente giurisprudenza ha affrontato alcune questioni di particolare interesse che saranno oggetto di breve disamina.

**2. - Misure per l'incolumità pubblica e tutela degli animali.** Con la sentenza n. 7366 del 2021, la III Sezione del Consiglio di Stato si è soffermata sulla problematica concernente la captivazione permanente dell'orso M57, al fine di proteggere l'uomo dalla particolare aggressività del predetto esemplare<sup>5</sup>.

L'ordinanza emessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento, con cui è stata disposta la cattura del predetto animale (ai sensi degli artt. 52, d.p.r. n. 670/1972 e 18, legge regionale n. 1/1993), ha determinato il sorgere di alcune interessanti questioni sia di forma che di merito.

L'amministrazione decidente, nell'esercizio del potere di emettere una ordinanza contingibile e urgente, ha provveduto, senza richiedere il preventivo parere all'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale), necessario per consentire una valutazione (in conformità ai parametri normativi) in merito al regime più adeguato alle esigenze di tutela sia dell'animale che della collettività. Tale potere di ordinanza è esercitabile, in deroga all'*iter* ordinario, ex art. 52, comma 2, d.p.r. n. 670/1972, nel caso in cui sussistano degli elementi istruttori da cui emerga una reale pericolosità per l'incolumità pubblica.

Nel bilanciamento tra tutela dell'incolumità pubblica e tutela degli animali l'ordinamento prevede la cattura dell'orso, al fine di preservare l'uomo, nel caso in cui non sussista altra soluzione valida e sempre che non venga pregiudicata la conservazione della specie interessata nella sua area naturale.

Ne deriva l'esigenza di una compiuta istruttoria volta ad accertare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza idonei a determinare un pericolo effettivo e concreto.

Nel caso di specie, l'ordinanza appare carente di istruttoria, con riguardo all'aggressività dell'orso (in assenza di comportamenti da parte dell'uomo tali da provocarne la reazione), e al mancato allontanamento dell'animale a seguito dell'aggressione.

Il Consiglio di Stato ha pertanto annullato il provvedimento di captivazione dell'animale, disponendo che la Provincia di Trento, previo parere dell'ISPRA, valuti se la condizione di cattività dell'orso M57 ne abbia inasprito l'aggressività per cui, al fine di garantire la sicurezza dei cittadini e in applicazione del principio di proporzionalità e della tutela delle condizioni dell'animale, possa essere praticabile la liberazione con radio collare, o con altra modalità idonea a garantire entrambi gli interessi.

**3. - Strumenti di tutela per gli animali da circo.** Altro aspetto di particolare interesse concerne il trattamento degli animali utilizzati nelle attività di spettacolo e circensi.

L'utilizzo degli animali per lo svolgimento degli spettacoli implica il necessario contemperamento tra le esigenze di accrescimento delle sfere di tutela degli animali rispetto alla specifica vocazione di tradizione e cultura tramandate attraverso gli spettacoli. Basti pensare alla tradizionale tauromachia praticata in Spagna<sup>6</sup>, regolata da una specifica disciplina che attribuisce allo Stato il ruolo di garante della tutela dei tori e allo spettacolo circense incentrato, in buona parte, sull'utilizzo degli animali<sup>7</sup>.

A tal riguardo la disciplina europea<sup>8</sup>, al fine di garantire il benessere degli animali presenti nei circhi operanti tra gli Stati membri, ha introdotto una profilassi sanitaria *ad hoc* per cui gli animali esibiti al pubblico con finalità d'intrattenimento o pedagogiche all'interno di un circo sono sottoposti, in conformità con la direttiva 92/65/CEE, ad un regime sanitario speciale, in deroga alle norme generali sulla circolazione degli animali.

Affinché gli animali del circo possano spostarsi da un Paese ad un altro è necessario un procedimento di

<sup>5</sup> Cons. Staso, Sez. III 3 novembre 2021, n. 7366, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it). S. CASILLI, *La difficile convivenza tra creature umane e non umane. Il caso dell'orso M57 e la motivazione delle ordinanze contingibili e urgenti*, in *giustiziainsieme*, 2022.

<sup>6</sup> F. LAUS, *La tauromachia nella recente legislazione spagnola: un bene immateriale del patrimonio culturale da valorizzare e tutelare*, in *Aedon*, 2015, 2.

<sup>7</sup> D. SICLARI, *Prolegomeni per una nozione giuridica di circo*, in *Aedon*, 2015, 2.

<sup>8</sup> Regolamento (CE) n. 1739/2005 della Commissione del 21 ottobre 2005.

registrazione che deve essere avviato a cura dell'operatore interessato, almeno quaranta giorni lavorativi prima della tournée estera, previa presentazione della richiesta allo Stato di residenza. Ne consegue una serie di controlli sanitari per potere procedere al rilascio della registrazione.

In particolare, il veterinario competente deve accertare che il luogo di partenza non sia soggetto a restrizioni ulteriori connesse con la salute animale; nei dieci giorni precedenti alla partenza, accertare lo stato di buona salute di tutti gli animali presenti e controllare che i tutti i documenti (registro, passaporti) siano aggiornati

Al fine di evitare possibili rischi per la salute degli esemplari, il titolare dell'attività circense si impegnerà ad impedire contatti con altri animali non registrati.

Di particolare interesse appare la controversia promossa da una associazione di categoria circense in relazione all'introduzione di un divieto generale, ad opera della legislazione austriaca, di utilizzo degli animali selvatici nei circhi. In applicazione della disciplina europea (*ex* artt. 49 e 50 TCE) il Mediatore ha evidenziato che la proibizione degli animali selvaggi danneggerebbe la libera prestazione di servizi all'interno dell'Unione. Pertanto, i singoli Stati appartenenti all'UE non potrebbero autonomamente intervenire in via generalizzata, introducendo divieti ovvero limitazioni al libero utilizzo degli animali nelle attività spettacolari in quanto, a norma dell'art. 36 TFUE, i divieti e restrizioni nazionali non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria<sup>9</sup>.

**4. - La tutela degli animali oggetto di caccia e di sperimentazione.** La tutela degli animali viene garantita anche rispetto alla caccia attraverso le indicazioni delle direttive europee che devono essere attuate dagli Stati membri.

La Corte di giustizia, con la sentenza *Association One Voice* del marzo 2021, è stata chiamata a fornire l'interpretazione di alcune disposizioni della direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici, con riguardo all'autorizzazione, da parte delle autorità francesi, della caccia con il vischio<sup>10</sup>.

La Corte, confermando la propria precedente giurisprudenza, ha fornito un'interpretazione estensiva delle disposizioni a tutela del benessere degli animali, specificando che l'esigenza di ciascuno Stato di mantenere in vita usi tradizionali a scopo ricreativo, non può giustificare di per sé, l'utilizzo di un metodo di caccia particolarmente crudele, evidenziando che la tutela del benessere degli animali (oltre che naturalmente la tutela ambientale e della biodiversità) può essere compressa solo ove sia strettamente necessario e nel rispetto di rigide condizioni<sup>11</sup>.

La normativa francese prevede la possibilità di autorizzare l'impiego di metodi tradizionali di caccia, come l'utilizzo del vischio per la cattura dei tordi dei merli neri, al fine di consentire la cattura selettiva ed in piccole quantità di tali uccelli, sul presupposto che questo metodo non sarebbe sostituibile.

Le associazioni ambientaliste, invece, sostengono che i decreti ministeriali attuativi della disciplina francese violano la disciplina comunitaria, poiché consentono il prelievo di uccelli appartenenti a specie caratterizzate da una particolare propensione alla sofferenza, in condizioni non rigidamente controllate e senza specifica limitazione di quantità.

La Corte sottolinea che la normativa nazionale deve enunciare i criteri di deroga in modo chiaro e preciso

<sup>9</sup> E. PICOZZA, *La direttiva 2010/63/UE: I poteri della Unione europea e discrezionalità degli Stati membri*, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net), 2.

<sup>10</sup> Corte di giustizia UE, Sez. I 17 marzo 2021, in causa 900/19, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it). M. LOTTINI, *Benessere degli animali v. usi tradizionali. Ancora la Corte di giustizia a sostegno di una interpretazione delle norme in chiave «animalista»*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2021, 128.

<sup>11</sup> La direttiva uccelli (art. 2) 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», ma vietando (art. 8, par. 1), «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 [come nel caso dei vischio specificamente indicato nell'allegato IV, lett. a)]. La direttiva (art. 9) 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».

ed imporre alle autorità competenti di verificare che non esista un'altra soluzione soddisfacente. La mancanza di una diversa modalità deve essere motivata in modo circostanziato e sulla base di conoscenze scientifiche in materia.

La tutela del benessere animale deve essere garantita anche rispetto alla attività di sperimentazione che viene condotta dai ricercatori autorizzati dal Ministero della salute.

Il Consiglio di Stato con sentenza Sez. III 8 febbraio 2021, n. 1186<sup>12</sup> nell'occuparsi delle attività concernenti la sperimentazione sulla specie dei macachi, ha statuito l'obbligo imprescindibile del soggetto autorizzato di effettuare e depositare rapporti periodici e frequenti, che includano gli aspetti di competenza dell'etologo, e che si soffermino anche sulle condizioni di stress e di possibile interazione tra specie animali che basano uno dei cardini della loro esistenza sulla interazione reciproca.

La breve disamina compiuta induce a riflettere su alcuni aspetti di una tematica tanto attuale e suscettibile di ampio approfondimento.

Giova indagare innanzitutto sulla natura giuridica della tutela degli animali ed in particolare se ancora possa sostenersi la tesi secondo cui non sussistono dei diritti in capo agli animali ma solo forme di tutela che deve essere garantita dall'uomo, o se a fronte del progressivo riconoscimento della soggettività degli animali, essi possano essere destinatari di una tutela oggettivata o possano essere centro di imputazione giuridica; se a fronte di una maggiore intelligenza e sensibilità di alcune specie animali, si possano prevedere degli strumenti di tutela specifici rispetto alla violazione delle norme atte a preservare la salute fisica e mentale, sia pure a mezzo di persone legittimate in virtù di una specifica relazione con l'animale stesso. Gli animali sono strumento di ricchezza per l'uomo sotto molteplici profili, garantiscono l'ecosistema, l'alimentazione e la sopravvivenza della razza umana, svolgono un ruolo indispensabile nella sperimentazione di nuovi farmaci o di terapie innovative, supportano lo sviluppo delle capacità emotive e relazionali nei bambini ma, in quanto esseri viventi sono dotati di capacità di soffrire sia nel corpo che nella sfera psichico-affettiva. Per garantirne la tutela è necessario un *corpus* normativo che regoli nel dettaglio il trattamento degli animali nei diversi settori di interesse pubblico di cui essi sono protagonisti, mantenendo vive le tradizioni culturali ma garantendo dignità e rispetto a degli esseri viventi che costituiscono elemento indefettibile nella odierna società.

---

<sup>12</sup> In [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).