



La tutela degli animali tra diritto europeo, internazionale e costituzionale

DI FEDERICA MUCCI*

Sommario: 1. “Modi e forme della tutela degli animali”: l’attenzione al trattamento dei singoli animali. – 2. Specifici obblighi di rispetto del “benessere” degli animali in diritto europeo e internazionale. – 3. Prospettive evolutive della prassi che evidenziano ulteriori elementi relativi all’individuazione dell’interesse protetto: il “benessere animale” e l’eccezione della moralità pubblica nell’ambito del sistema di soluzione delle controversie dell’OMC. – 4. L’orientamento principalmente antropocentrico delle fonti di diritto internazionale sulla protezione degli animali. – 5. L’esigenza di una dimensione universale di protezione e le difficoltà dovute al pluralismo culturale. – 6. Le iniziative della società civile a livello internazionale: le “dichiarazioni universali” sui diritti degli animali e sul benessere animale.

1. “Modi e forme della tutela degli animali”: l’attenzione al trattamento dei singoli animali.

La seconda delle due nuove disposizioni introdotte nell’articolo 9 della Costituzione ad opera della legge costituzionale adottata l’11 febbraio 2022 riguarda la tutela degli animali. Si tratta di cosa diversa dalla “biodiversità” citata alla precedente disposizione. Qui gli animali vengono in rilievo non in quanto “specie” animali, bensì a livello individuale, ciascuno di essi singolarmente considerato in quanto essere vivente. Anche questa tutela ha natura essenzialmente antropocentrica (peraltro a livello internazionale spesso risulta strettamente dipendente dalle caratteristiche di ciascuno specifico contesto socio-culturale, ma va rilevato che nella nuova disposizione costituzionale è riservata alla legge dello Stato) ed è, come la

* Professore associato presso l’Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

precedente nuova disposizione dell'articolo 9 dedicata all'ambiente, strettamente collegata a quanto conseguito, su questo argomento, nel contesto giuridico internazionale¹.

Accanto alla sopravvivenza delle specie ed alla protezione della salute, il terzo ambito di protezione degli animali in diritto internazionale, che ha visto recenti sviluppi, è quello relativo al “benessere animale”. Per certi aspetti può essere considerato un “terzo livello” di approfondimento della protezione degli animali, che si distacca dalla visione esclusivamente antropocentrica, ma è anche connesso ai temi della protezione della salute umana e dell'ottimizzazione del “prodotto animale” ai fini del consumo umano. Come si vedrà, già a partire dalla fine degli anni 1960 esistono, a livello regionale europeo, convenzioni dedicate ad aspetti specifici della protezione del benessere animale, che vengono poi ripresi nelle normative dell'Unione europea. Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la *ratio* di tale tutela è solennemente enunciata, all'articolo 13 TFUE: l'Unione e gli Stati membri devono tenere pienamente in conto le esigenze in materia di benessere degli animali “in quanto esseri senzienti”².

Il “benessere animale” è un tema notevolmente interdisciplinare, che tocca questioni di carattere scientifico, etico, economico, religioso, culturale e commerciale³. Sebbene esso riguardi le condizioni di vita di ciascun singolo esemplare animale, di per sé considerato, e non la sopravvivenza della specie a cui appartiene, va tenuto presente che, in particolare quando ci si riferisce ad animali selvatici a rischio di estinzione, il benessere di ciascun esemplare costituisce un fattore importante in grado, ad esempio, di influire in modo consistente sulle possibilità di successo nel tentativo di favorire il ripopolamento. Di recente comparsa nelle fonti giuridiche internazionali rispetto agli altri due ambiti di tutela degli animali, questo tema presenta notevoli elementi di complessità, a partire dalla sua stessa definizione.

Potremmo definire, dal punto di vista scientifico, “benessere” di un animale il suo stato con riferimento al suo sforzo per sopravvivere nel proprio ambiente. Può variare da molto buono a molto scadente e può essere valutato scientificamente. I meccanismi di sopravvivenza possono essere fisiologici, comportamentali, cerebrali – come quelli che sviluppano le sensazioni –, o di risposta a patologie. Sia le sensazioni come il dolore, la paura, il piacere alimentare o sessuale, sia la salute, sono componenti importanti del benessere, ma non lo esauriscono. Anche se può sembrare paradossale, il dibattito se sia o meno accettabile uccidere un animale per il suo utilizzo da parte dell'uomo pone una questione etica, ma non riguarda il

¹ Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022. La presente relazione è predisposta in vista della conferenza presso Venice International University (San Servolo, Venezia, 18 maggio 2022), nell'ambito del corso “Rights of Nature and Animal Rights: an ecocentric legal approach”; in merito alla precedente disposizione introdotta all'articolo 9 della Costituzione cfr. F. MUCCI, *Dal diritto internazionale alla Costituzione italiana: per una tutela dell'ambiente inevitabilmente antropocentrica ma ecologica, lungimirante e coerente*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2022.

² Pur essendosi discusso in Parlamento anche della menzione della “senzienza” degli animali a motivo della loro tutela, tale riferimento non è stato infine inserito nel testo finale della legge costituzionale, a differenza di quanto disposto all'art. 13 del TFUE come modificato dal Trattato di Lisbona, sicché la disposizione risulta così formulata: “La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”; Camera dei Deputati-Senato della Repubblica – SERVIZIO STUDI, *Dossier 23 giugno 2021 (XVIII Legislatura), Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente - A.C. 3156-B – Elementi per l'esame in Assemblea*, a p. 7, <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504.Pdf>.

³ Sui concetti di “essere senziente” e “benessere animale” si veda A. C. AMATO MANGIAMELI, *Natur@. Dimensioni della Biogiuridica*, Torino, 2021, a p. 106 s.

benessere animale in senso tecnico-scientifico, che, invece, concerne ciò che accade prima della morte, incluso il modo in cui gli animali sono trattati durante l'ultima parte della loro vita, in particolare prima di essere macellati, e il modo in cui vengono uccisi⁴.

Queste situazioni e percezioni, entro certi limiti tecnicamente "misurabili" dalle scienze, si sommano alla complessità della questione di quali specie animali debbano essere protette. Il concetto di senzienza influenza notevolmente le valutazioni umane su cosa proteggere; va, tuttavia, rilevato che l'opinione umana su quali individui siano senzienti è variata molto con il passare del tempo, per ricomprendere dapprima tutti gli esseri umani invece che solo una parte di essi⁵, poi certi mammiferi tenuti per compagnia, quindi certi animali che sembravano simili agli umani, come le scimmie, poi i grandi mammiferi, poi tutti i mammiferi, poi tutti gli animali a sangue caldo, poi tutti i vertebrati e infine anche alcuni invertebrati⁶.

2. Specifici obblighi di rispetto del "benessere" degli animali in diritto europeo e internazionale.

A tal proposito si riscontra, peraltro, che l'opinione pubblica a livello internazionale, nel suo processo di formazione, da un lato tiene conto degli elementi di valutazione offerti dagli studi di biologi e veterinari, d'altro lato è anche fortemente condizionata da ragioni di natura emotiva. Ad esempio, la maggiore attenzione dedicata alla caccia dei mammiferi marini, quali foche e balene, è precipuamente motivata dalle modalità vistosamente cruente della caccia e nel contempo, per quanto riguarda le balene, dal sentimento di rispetto che questi enormi abitanti degli abissi marini da sempre incutono. Non può tacersi anche un'altra riflessione, direttamente collegata al più tangibile risultato giuridico che si riscontra, nell'ordinamento giuridico internazionale, in merito a questi due mammiferi marini: le posizioni meno favorevoli alla protezione, dovute a circostanze di ordine economico e culturale, in questi casi sono espresse da una netta minoranza della Comunità internazionale, anche se di tale minoranza fanno parte Stati "grandi" come il Canada ed il Giappone, che hanno opposto resistenza alle altrui pretese in questo settore⁷.

Tutto ciò considerato, non stupisce che, a livello giuridico internazionale, si indichi e lamenti da più parti la carenza di fonti adeguate, e soprattutto di un approccio unitario, anche di carattere definitorio⁸, mentre altre voci si levano per dire che nella pratica si è già sviluppata

⁴ Anche se, nel corso degli anni 1990, tra gli scienziati specializzati in benessere animale si è consolidata una concordanza di vedute sul fatto che il benessere animale è misurabile, e dunque è un concetto scientifico, rimangono questioni aperte anche tra gli specialisti del settore, in particolare tra chi ritiene che tutti gli aspetti dello sforzo di sopravvivenza debbano essere presi in considerazione e chi, invece ritiene che vadano considerati solo quelli che comportano sensazioni (v. D. M. BROOM, *A history of animal welfare science*, in *Acta Biotheoretica*, 2011, pp. 121-137.)

⁵ È oggi impensabile il livello di aberrazione a cui si è giunti in passato in conseguenza del distacco con cui negli Stati europei si guardava alle civiltà umane non industrializzate; un esempio particolarmente raccapricciante è costituito dalla «mostra delle persone» che è stata organizzata allo zoo di Basilea tra il 1879 ed il 1935 (cfr. A. PETERS, *Liberté, Égalité, Animalité: Human-Animal Comparisons in Law*, in *Transnational Environmental Law*, 2016, pp. 1-29, a p. 1 s.)

⁶ D. M. BROOM, *International Animal Welfare Perspectives, Including Whaling and Inhumane Seal Killing as a Public Morality Issue*, in D. CAO, S. WHITE (edited by), *Animal Law and Welfare. International Perspectives*, Springer, 2016, a p. 47 s.

⁷ In merito alla controversia tra Canada e UE sui prodotti derivati dalle foche v. *infra*, par. 2, in merito alla controversia tra Australia e Giappone sulla caccia alle balene v. F. MUCCI, *op. cit.*, alla nota 20.

⁸ Si è rilevato, in dottrina, che normalmente non ci si riferisce all'argomento del benessere animale nei volumi contemporanei di riferimento sui contenuti del diritto internazionale e che ciò potrebbe costituire un indizio del

una precisa nozione di “benessere animale”⁹ e che vi è un significativo numero di fonti giuridiche internazionali che manifestano impegni in tal senso, anche se spesso tali obblighi sono previsti in strumenti giuridici il cui primario obiettivo è un altro (conservazione o salute)¹⁰. Le fonti in questione, infatti, da un lato sono obiettivamente assai frammentarie e sparse, quasi inesistenti a livello di convenzioni di respiro universale, più consistenti a livello regionale europeo e a livello di standard universali non vincolanti sviluppati in seno a organizzazioni internazionali, ma rappresentano, d’altra parte, un risultato già apprezzabile, data l’entità e complessità della sfida sul piano sia intellettuale che pratico, prima ancora che specificamente tecnico-giuridico, in questo settore¹¹.

I trattati a carattere universale che contemplano anche obblighi degli Stati con riferimento al benessere animale sono la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatica in pericolo (CITES), conclusa nel 1973, e il Protocollo sulla protezione ambientale allegato al Trattato antartico, del 1991¹². La prima, in caso di trasporto di esemplari viventi, impone agli Stati contraenti l’obbligo di minimizzare il rischio di ferite, danni alla salute o trattamenti crudeli, e dispone che gli animali confiscati in quanto illecitamente trasportati vengano collocati in centri di recupero istituiti per occuparsi del benessere degli esemplari vivi. Il secondo richiede che la cattura di mammiferi e uccelli nel continente antartico sia effettuata nel modo che comporta il minor livello possibile di dolore fisico e di sofferenza. Per quanto riguarda la CITES, va rilevato che, non disponendo di efficaci meccanismi di controllo del rispetto degli obblighi convenzionali, è difficile che vengano effettivamente contestate le violazioni degli obblighi che essa impone con riferimento al benessere animale¹³, nonostante l’attenzione che la Conferenza delle Parti della Convenzione ha dedicato al tema,

fatto che non è possibile ricondurre ad una ricostruzione coerente le sparse disposizioni che lo prendono in considerazione, a causa della loro frammentarietà (cfr. M. BOWMAN-P. DAVIES-C. REDGWELL, *Lyster’s International Wildlife Law*, 2nd Ed., Cambridge University Press, 2010, p. 698.

⁹ Cfr. D. M. BROOM, *op. ult. cit.*, a p. 48.

¹⁰ Cfr. K. SYKES, «*Nations Like Unto Yourselves*»: *An Inquiry into the Status of a General Principle of International Law on Animal Welfare*, in *The Canadian Yearbook of International Law*, pp. 3-49, a p. 22.

¹¹ La tendenza a “vedere il bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto” dipende anche dalle aspettative che si hanno in merito ad un’adeguata protezione degli animali da trattamenti che infliggono loro una sofferenza inutile o evitabile. Se la si concepisce, infatti, come la protezione di un diritto dell’animale in quanto essere senziente, risulterà inaccettabile la sua limitazione a certe specie, o a certe circostanze, a parità di gravità del trattamento, percepito come “inumano”. Sul tema del benessere animale, in particolare il livello giuridico internazionale di tutela è fortemente condizionato dalla diversità degli approcci culturali, con riferimento non tanto alla sua rilevanza giuridica in generale quanto al modo di declinarlo, che spesso viene tacciato di “imperialismo occidentale” (v. *infra*, alla nota 38).

¹² Rispettivamente agli articoli III(2)(c), VIII(3), VIII(4) e VIII(5) e all’articolo 3(6) dell’Allegato II. In merito a tali disposizioni cfr. M. BOWMAN-P. DAVIES-C. REDGWELL, *op. cit.*; K. SYKES, *op. cit.*

¹³ Estremamente critico in tal senso M. BOWMAN, *Conflict or Compatibility? The Trade, Conservation and Animal Welfare Dimensions of CITES*, in *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 1998, p. 9 ss.; sull’effettività della Convenzione CITES in generale v. T.G. KELCH, *Globalization and Animal Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011, a p. 231 ss. Si è già avuto modo di ricordare che recentemente il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è intervenuto su temi riguardanti anche l’applicazione della CITES (v. F. MUCCI, *op. cit.*, nota 24).

con alterne vicende¹⁴. L'efficacia del sistema convenzionale antartico è meno carente, anche grazie alla previsione di meccanismi di controllo (ispezioni)¹⁵.

Ancora con riferimento agli animali selvatici, sempre a livello universale, sono state adottate risoluzioni e raccomandazioni non vincolanti riguardo al benessere animale, la prima delle quali, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, risale al 1958. Vi si richiedeva agli Stati di imporre, con tutti i mezzi a loro disposizione, che si utilizzassero metodi per la cattura e l'uccisione degli animali marini, in particolare delle balene e delle foche, che evitassero loro il più possibile di soffrire. Anche nell'ambito delle direttive adottate dalla Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica viene rivolto un appello perché sia promosso un «uso più efficiente, etico e umano» delle componenti della biodiversità. *Last, but not least*, vanno ricordati i lavori della Commissione baleniera internazionale, che ha incluso il benessere delle balene nell'ordine del giorno dei propri lavori fin dal 1981 e si è data un Piano di azione che è stato rinnovato nel 2014 e contempla rapporti degli Stati sui metodi usati per uccidere le balene, nonché su altre situazioni, quali l'intrappolamento accidentale delle balene nell'attrezzatura per la pesca o in rottami in mare¹⁶.

Per quanto riguarda la protezione del benessere degli animali da allevamento, a livello universale l'Organizzazione mondiale per la salute degli animali (OIE) si propone quale organizzazione di riferimento a partire dal 2001, quando ha esteso la propria azione a tale ambito. Essa ha prodotto, a partire dal 2005, undici testi di discipline-modello, otto delle quali incorporate nel Codice per la salute degli animali terrestri e tre nel Codice per la salute degli animali acquatici. In tali codici è adottata la definizione scientifica qui sopra ricordata di benessere animale riferita a come un animale fronteggia le condizioni in cui vive. L'efficacia diretta di tali direttive non vincolanti è assai ridotta¹⁷, rimanendo affidata alle scelte degli Stati, ma gli standards dell'OIE sono assunti a parametro di riferimento, nell'ambito del sistema convenzionale della WTO, dall'accordo GATT-SPS¹⁸.

A livello regionale europeo, il quadro giuridico migliora notevolmente; la *ratio* della consistente azione normativa dell'UE per la tutela del benessere animale è stata, come si è visto, solennemente enunciata all'articolo 13 TFUE. Per quanto riguarda le convenzioni concluse in seno al Consiglio d'Europa, la prima di esse risale al 1968 e si occupa di disciplinare la

¹⁴ Già nel 1983 a Conferenza delle Parti della CITES ha discusso una proposta di risoluzione presentata dal Gambia volta a richiedere che l'obbligo di preparare e spedire gli animali in modo da ridurre al minimo il rischio di trattamenti crudeli fosse interpretato nel senso di includere anche i metodi di cattura degli animali, ed in particolare che si sarebbero dovuti rifiutare i permessi di esportazione in quei casi in cui gli esemplari erano catturati mediante l'utilizzo di trappole crudeli e dolorose. La Conferenza all'epoca considerò le misure proposte al di fuori dell'ambito di applicazione della Convenzione (v. K. SYKES, *op. cit.*, a p. 24).

¹⁵ Cfr. D. VIDAS, *The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: A Ten-Year Review*, in *Yearbook on International Cooperation on Environment and Development*, 2002/03, pp. 51-60.

¹⁶ Anche in merito a questi sviluppi, vi è in dottrina chi li ritiene «molto incoraggianti» (v. M. FITZMAURICE, *Whaling and International Law*, Cambridge University Press, 2015, a p. 182) e chi, invece, sottolinea con disappunto che la 65° sessione della Commissione, nel 2014, ha anche segnato un rallentamento dei lavori per l'adozione di direttive sul benessere delle balene (v. A. PETERS, *Global Animal Law: What It Is And Why We Need It*, in *Transnational Environmental Law*, 2016, Vol. 5, issue 1, a p. 14.)

¹⁷ Si è rilevato che gli standards sul trasporto degli animali vivi sono un chiaro esempio di questa debolezza: non includendo né numeri, né divieti, né ispezioni necessarie, né limitazioni delle operazioni somiglierebbero a un promemoria di questioni che si dovrebbero considerare se si sta per intraprendere il trasporto di animali vivi, utile quale modello per lo sviluppo delle normative degli Stati ma senza alcuna efficacia immediata (v. D. FAVRE, *An International Treaty for Animal Welfare*, in *Animal Law Review*, 2012, a p. 252).

¹⁸ V. F. MUCCI, *op. cit.*, par. 4.

protezione degli animali durante il trasporto internazionale; è completata da un protocollo, adottato nel 1979, ed è stata riformata nel 2003, tenendo conto dell'esperienza maturata in trent'anni di applicazione. Le altre sono dedicate rispettivamente alla protezione degli animali tenuti a scopo di allevamento (1976, completata da un protocollo concluso nel 1992), degli animali da macello (1979), degli animali vertebrati usati per scopi sperimentali ed altri scopi scientifici (1986, completata da un protocollo concluso nel 1998), degli animali da compagnia (1987).

Tali convenzioni sono tutte basate sul principio che l'uomo può – e qualche volta deve –, per il suo benessere, utilizzare gli animali, ma ha l'obbligo morale di garantire, entro limiti ragionevoli, che la salute ed il benessere dell'animale non siano in ogni caso messi inutilmente a rischio. Con riferimento alla *ratio* della protezione, è particolarmente esplicito il preambolo della Convenzione del 1986 sull'utilizzo degli animali a scopi sperimentali, che enuncia: «riconosciuto l'obbligo morale dell'uomo di rispettare tutti gli animali e di prendere in debita considerazione la loro attitudine alla sofferenza e a ricordarsene; riconosciuto tuttavia che l'uomo, nella sua ricerca di conoscenza, salute e sicurezza, ha bisogno d'usare gli animali quando si può ragionevolmente sperare che ciò serva al progresso della conoscenza, e produca risultati d'utilità generale per l'uomo e per l'animale, proprio come l'uomo usa gli animali per nutrirsi, vestirsi e come bestie da soma»¹⁹.

3. Prospettive evolutive della prassi che evidenziano ulteriori elementi relativi all'individuazione dell'interesse protetto: il “benessere animale” e l'eccezione della moralità pubblica nell'ambito del sistema di soluzione delle controversie dell'OMC

Come si è visto, le convenzioni prese in considerazione sono caratterizzate da un inevitabile paradosso, che pervade tutte le fonti sulla protezione degli animali: la consapevolezza della priorità riconosciuta, nel bilanciamento giuridico, a molte esigenze e convenienze del genere umano rispetto alle più fondamentali necessità di vita degli animali, nonostante la riconosciuta attenzione al “benessere animale”. La protezione della vita non è nemmeno presa in considerazione per quelle specie animali che sono utilizzate per la produzione di generi alimentari (la protezione della specie sì, per evitare l'esaurimento di una risorsa e perché la diversità biologica in sé è considerata una risorsa) e solo la protezione dalle sofferenze “inutili” è ritenuta moralmente inaccettabile e dunque vietata.

La motivazione della protezione legata all'immoralità del trattamento inutilmente crudele o “disumano” si è sviluppata gradualmente ed è poi stata confermata e compiutamente formulata nelle convenzioni più recenti. Espressa, ad esempio, nella convenzione del 1968 del Consiglio d'Europa quale semplice “desiderio” di proteggere, entro i limiti del possibile, dalla sofferenza gli animali che vengono trasportati, nella versione revisionata della Convenzione, conclusa trentacinque anni dopo, viene solennemente enunciata quale “obbligo morale” di ogni persona a rispettare tutti gli animali ed a tenere nella giusta considerazione la loro capacità di soffrire. All'“obbligo morale” di rispettare tutte le creature viventi si fa riferimento anche nella Convenzione del 1987 sugli animali da compagnia, la cui speciale relazione con l'uomo viene

¹⁹ V. CAPORALE, B. ALESSANDRINI ET AL., *Global Perspectives on Animal Welfare: Europe*, in *Revue Scientifique et Technique Office International des Epizooties*, 2005, pp. 567-577.)

considerata meritevole di particolare attenzione in quanto contribuisce al miglioramento della qualità della vita degli esseri umani.

Tali enunciazioni di “obblighi morali” degli individui nei preamboli di determinate convenzioni di livello regionale non configurano, naturalmente, veri e propri obblighi internazionali, rimanendo la portata prescrittiva della convenzione limitata all’effettiva previsione di obblighi giuridici – e non “moralì” – degli Stati. Va, tuttavia, rilevato che l’Organo di appello dell’OMC ha reso un’interessante pronuncia che evidenzia come un obbligo morale relativo al benessere animale, se effettivamente comprovato e riconosciuto in uno specifico ordinamento statale o in quello dell’Unione europea, possa assurgere a valida motivazione giuridica per l’applicazione di una clausola di salvaguardia dell’Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (GATT).

L’Organo di appello ha sostanzialmente confermato la precedente decisione del Panel nel caso relativo all’adozione, da parte dell’Unione europea, di un regolamento che vieta l’immissione di prodotti derivati dalle foche sul mercato dell’Unione, regolamento che era stato contestato da Canada e Norvegia²⁰. Da un lato si è riaffermato che il regolamento era discriminatorio, in quanto, sebbene *de jure* si applicasse a tutti i prodotti derivati dalle foche, di origine sia europea che extra-europea, *de facto* i prodotti di origine groenlandese potevano generalmente rientrare nell’eccezione disposta a favore dei prodotti della caccia tradizionale, mentre la grande maggioranza dei prodotti provenienti dal Canada e dalla Norvegia non poteva rientrarvi. D’altro lato è stato, però, anche confermato che l’adozione del regolamento era giustificata sulla base della protezione della moralità pubblica, eccezione prevista dall’articolo XX(a) del GATT.

Il regolamento, infatti, era stato adottato dichiaratamente per ragioni intrinsecamente morali; i *consideranda* spiegano che «le foche sono esseri senzienti che possono provare dolore, angoscia, paura e altre forme di sofferenza», «la caccia alle foche ha sollevato vive preoccupazioni presso il pubblico e i governi sensibili al benessere degli animali in considerazione del dolore, dell’angoscia, della paura e delle altre forme di sofferenza che l’uccisione e la scuoiatura delle foche, nel modo in cui sono svolte più frequentemente, causano a tali animali» e «benché l’uccisione e la scuoiatura delle foche potrebbero in teoria avvenire evitando dolore, angoscia, paura o altre forme di sofferenza inutili, considerate le condizioni in cui si svolge la caccia alle foche, una verifica e un controllo uniformi del rispetto dei requisiti in materia di benessere degli animali da parte dei cacciatori non sono fattibili nella pratica o sono perlomeno molto difficili da attuare in modo efficace». I consumatori dell’UE, dunque, non volevano rendersi, in qualche misura, “complici” nel causare tali sofferenze attraverso l’acquisto di prodotti derivati da una caccia così cruenta e, poiché la semplice etichettatura dei prodotti non sarebbe stata sufficiente allo scopo (in considerazione del fatto che avrebbe dovuto riguardare anche prodotti di cui era difficile immaginare che derivassero dalle foche, come le capsule di omega-3), era stato disposto dall’UE il divieto di immissione sul mercato per

²⁰ Sul Regolamento CE 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce il divieto, eseguito dal Regolamento 737/2010, adottato dalla Commissione, il Panel si è pronunciato il 25 novembre 2013 (*European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, (WT/DS400/R e WT/DS401/R, *Reports of the Panel*) e l’Organo di appello il 22 maggio 2014 (WT/DS400/AB/R e WT/DS401/AB/R, *Reports of the Appellate Body*).

prevenire il moltiplicarsi di iniziative in tal senso dei singoli Stati membri e le conseguenti ricadute negative per il mercato interno²¹.

Riconosciuta la compatibilità con il GATT del divieto di immissione sul mercato, viene, però, “bocciato” l’apparato di deroghe al divieto, perché incongruenti con l’obiettivo primario di protezione della moralità pubblica. L’UE ha dato seguito alla pronuncia dell’OMC, modificando il proprio regolamento; la deroga prevista a favore della caccia tradizionale è stata mantenuta, ma l’attestazione necessaria per goderne è stata estesa anche alla verifica dello svolgimento più “umano” della caccia²².

I sostenitori dei diritti degli animali hanno giustamente considerato questa decisione un’importante vittoria, poiché ora è acclarato che la protezione del benessere animale per ragioni morali può costituire un motivo legittimo di restrizione del commercio internazionale. È interessante, tuttavia, notare anche che l’Organo di appello ha rigettato gli argomenti proposti dai ricorrenti, i quali contestavano che l’UE potesse legittimamente disciplinare questo valore morale senza farlo in modo coerente ed onnicomprensivo, e cioè applicando restrizioni equivalenti in altri contesti in cui gli animali soffrono, quali, ad esempio, la caccia terrestre ed i mattatoi. A tale argomentazione, è stato risposto che i Membri dell’OMC possono fissare diversi livelli di protezione quando rispondono a interessi simili di carattere morale e, quand’anche l’Unione europea avesse le stesse preoccupazioni di carattere morale con riferimento alla caccia alle foche, alla caccia terrestre ed ai mattatoi, una coerenza in tal senso non sarebbe pretesa dall’articolo XX(a) del GATT²³.

Tali pronunce sembrano introdurre nuovi elementi di rilievo ai fini dell’individuazione dell’interesse protetto dal complesso delle norme internazionali relative all’interazione dell’uomo con gli animali. Finché il benessere animale è funzionale alla garanzia di una

²¹ L’iniziativa della proposta di regolamento è stata adottata dalla Commissione su invito del Parlamento europeo, i cui lavori su questi temi sono seguiti da vicino dalle ONG impegnate per la protezione degli animali.

²² V. Regolamento UE 2015/1775 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il precedente Regolamento, eseguito dal Regolamento UE 2015/1850 della Commissione. Secondo le pronunce del Panel e dell’Organo di appello, la coerenza del regolamento era messa in discussione dall’eccezione disposta in nome della diversità culturale, che dall’UE era stata considerata da proteggere almeno alla stessa stregua dello scopo principale del regolamento (ossia la tutela del benessere animale), di conseguenza accettando che i prodotti derivati dalla caccia tradizionale fossero commercializzati nonostante la sofferenza patita dagli animali fosse “almeno comparabile” a quella causata dalla caccia commerciale. In seguito alla modifica del regolamento, la protezione della diversità culturale viene, di fatto, subordinata a quella del benessere animale. Vien fatto di chiedersi se tale priorità della considerazione del benessere animale rispetto alla diversità culturale fosse davvero nella configurazione reale degli obblighi morali in ossequio ai quali il regolamento era stato adottato. Già nella Dichiarazione del Parlamento europeo del 2006 che è all’origine della regolamentazione dell’immissione sul mercato UE dei prodotti derivati dalla foca, infatti, si affermava che il regolamento non avrebbe dovuto influire sulla caccia tradizionale degli Inuit (cfr. *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Reports of the Panel*, cit., § 7.391, ove si ricorda che nella Dichiarazione non si menzionavano gli altri due motivi di deroga poi introdotti nel regolamento del 2009). Se la soluzione adottata dal regolamento del 2015 rappresenti una possibile via “conciliativa” di contemperamento dei due diversi interessi perseguiti (tutela del benessere animale e della diversità culturale), oppure una soluzione più formale che reale, di fatto non percorribile, dipende anche dall’adesione concreta delle popolazioni più direttamente interessate, che avevano espresso il proprio dissenso rispetto alla deroga come precedentemente formulata (cfr. *infra*, alla nota 38).

²³ Cfr. *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Reports of the Appellate Body*, cit., §5.200. Tali argomentazioni sembrano suggerire che una siffatta richiesta di “coerenza” non potrebbe trovare positiva risposta, anche perché tale approccio espanderebbe oltremisura il potere di controllo esercitato dall’OMC, ben al di là del suo mandato istituzionale; in merito v. R. HOWSE-J. LANGILLE-K. SYKES, *Pluralism in Practice: Moral Legislation and the Law of the WTO After Seal Products*, in *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2015, Paper 506 (http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/506).

maggior qualità di prodotti alimentari per l'uomo o alla protezione della sua salute, tramite la protezione di una migliore salute degli animali, l'inquadramento esclusivamente in chiave antropocentrica anche della protezione del "benessere animale" è congruente. Se si considera, però, che anche profili diversi emergono ormai dalle fonti internazionali (in particolare, come si è visto, dalle fonti europee che fanno riferimento agli animali quali esseri viventi senzienti), ma soprattutto che una tutela, ormai dichiaratamente in chiave di moralità pubblica, è riconosciuta con riferimento all'"humane killing" delle foche, per nessun motivo collegato alla qualità del prodotto per l'utilizzo umano che deriva da tale uccisione (tant'è che dei prodotti derivati dalla foca viene disposto il divieto di immissione sul mercato a prescindere dalle loro qualità materiali), è evidente che si fa strada in diritto internazionale il concetto condiviso della rilevanza giuridica, in qualche misura, dell'"individuo-animale" e non solo dell'"esemplare-animale".

Rimane, naturalmente, il paradosso che l'uccisione, se non in contrasto con la sopravvivenza della specie e non "inumana", è consentita, anzi, in molti casi normale. Ne discende che gli animali sono comunque visti come risorse, ma il loro essere viventi li rende significativi anche a livello individuale, anche se il paragone diretto della loro sofferenza alla sofferenza umana non è affatto scontato e spesso viene respinto per paura che l'attenzione rivolta agli animali sia sottratta agli sforzi per la tutela dei diritti umani, o comporti una loro banalizzazione²⁴.

Peraltro, se la tutela internazionale degli animali si dovesse fondare su teorizzazioni di "diritti degli animali" di carattere inerente ed universale (come per i diritti umani), andrebbe necessariamente approfondita la base di tale fondamento, e ciò inevitabilmente – finché perdura l'assoggettamento degli animali all'uomo, *in primis* a fini alimentari – condurrebbe ad una distinzione "gerarchica" dei diritti tra diritti umani e diritti degli animali, con conseguenze probabilmente non felici sia dal punto di vista teorico che dal punto di vista pratico. Non sarebbe, poi, assolutamente tollerabile che per tutele ritenute fondamentali si presentassero profonde distinzioni culturali o geografiche. È vero che anche l'evoluzione della tutela internazionale dei diritti umani è stata graduale e rappresenta una sfida ancora aperta, soprattutto sul versante dell'attuazione, ma è anche vero che alcuni tra i fattori che hanno sostanzialmente accompagnato la progressiva affermazione della tutela internazionale dei diritti umani (*in primis* la diffusione del regime democratico di governo), non sono riproducibili con riferimento agli animali.

Se, invece, forse più modestamente – ma senz'altro più realisticamente – il fondamento giuridico della protezione internazionale degli animali rimane incentrato su esigenze umane di riconosciuto carattere universale (tutela della biodiversità, della salute, della moralità pubblica) un approccio utile a tali problematiche può essere ricondotto al concetto di sostenibilità anche dal punto di vista morale²⁵. Si è ipotizzata in dottrina l'affermazione di un "principio di trattamento umano", che godrebbe di un consenso assai diffuso, sebbene vi sia, poi, disaccordo riguardo alle sue specifiche applicazioni ed al risultato dell'analisi di proporzionalità in casi

²⁴ In merito alle paure di "displacement" o "trivialization" dei diritti umani cfr. A. PETERS, *Liberté, Égalité, Animalité*, cit., a p. 11.

²⁵ Cfr. D.M. BROOM, *Sentience, Animal Welfare and Sustainable Livestock Production*, in K. S. REDDY, R.M.V. PRASAD-K. A. RAO, *Indigenous*, New Delhi, 2016, pp. 61-68.

particolari²⁶. La ricordata pronuncia nell'ambito dell'OMC sembrerebbe indicare una "viabilità" di tale approccio, cioè la concreta possibilità di sviluppare parametri sufficientemente oggettivi e condivisi a livello internazionale.

4. L'orientamento principalmente antropocentrico delle fonti di diritto internazionale sulla protezione degli animali

Come definire questi sviluppi? Si sta evidenziando un interesse condiviso della Comunità internazionale in merito al trattamento degli animali? Già ad una prima ricerca è evidente che, se si volessero selezionare soltanto fonti formulate in modo tale da proteggere veri e propri diritti degli animali, nulla sarebbe possibile rinvenire nel panorama internazionale, se non al livello di dichiarazioni di principi adottate da organizzazioni internazionali non governative (OING). Pur non intendendo affatto sminuire l'efficacia del lavoro di *lobbying* e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica che le organizzazioni non governative possono svolgere (come si è visto attraverso l'analisi del caso relativo ai prodotti derivati dalle foche, tali azioni possono produrre risultati assai rilevanti anche in sedi istituzionali, quale il PE²⁷), va ricordato che tali atti si collocano ad un livello che non si può considerare direttamente normativo e nemmeno equiparabile agli atti di *soft law* che, pur essendo adottati da un'organizzazione internazionale intergovernativa, non hanno forza vincolante²⁸.

E' stata in dottrina avanzata la proposta di una convenzione-quadro sulla protezione degli animali, ma ancora i tempi non sembrano maturi per una sua concretizzazione. Si tratterebbe di un "trattato-ombrello", volto a colmare un'attuale lacuna dell'ordinamento internazionale attraverso un inquadramento di tutte le questioni relative al trattamento ed all'utilizzo degli animali, comprese quelle relative al "benessere animale". All'assenza attuale di un generale consenso tra gli Stati sull'opportunità di concludere un tale trattato, si aggiunge l'estrema difficoltà di concepire un testo che possa nello stesso tempo aspirare ad una vasta adesione e contemplare strumenti adeguati a garanzia del rispetto degli obblighi convenzionali²⁹.

Non è, dunque, in chiave di "tutela dei diritti degli animali" che si può utilmente svolgere una ricerca ed analisi delle fonti di diritto internazionale – probabilmente nemmeno *de jure condendo* –, ma, come si è visto, se invece si indaga sugli obblighi che gli Stati hanno assunto per la protezione degli animali il campo di ricerca è abbastanza significativo, tanto da richiedere

²⁶ Il principio del trattamento umano non richiederebbe l'impossibile: esso non produrrebbe contraddizioni, in quanto non vi è alcuna norma internazionale che richiede o permette la crudeltà fine a sé stessa sugli animali e perciò l'esigenza di evitare la crudeltà potrebbe essere oggetto di bilanciamento con le norme sulla liberalizzazione del commercio, i diritti culturali o la sovranità sulle risorse naturali. In effetti, le proteste scatenate dalla percezione di una pesante imposizione di standard "occidentali" di benessere animale obiettano ad una certa applicazione di standard in questa materia (ponendo, così, questioni che pertengono al bilanciamento, come: si devono mangiare hamburgers o balene, testare nuovi farmaci oppure ottenere ingredienti per le medicine tradizionali?), ma non all'idea che un qualche tipo di standard sia quantomeno auspicabile (v. K. SYKES, «*Nations Like Unto Yourselves*» cit., a p. 41 ss.)

²⁷ Cfr. *supra*, nota 20; sulle qui accennate dichiarazioni adottate da OING v. *infra*, par. 5.

²⁸ Nella nozione di *soft law* si fanno spesso rientrare anche le dichiarazioni adottate in riunioni ad alto livello o i codici volontari di condotta (v. J. D'ASPROMONT, T. AALBERTS (eds.), *Symposium on Soft Law*, in *Leyden Journal of International Law*, 2012, pp. 309-372, ove si afferma che il ruolo del *soft law* sarebbe di provocare l'indagine e il dibattito sulla natura, le fonti, la validità e la legittimazione del diritto).

²⁹ Con riferimento alla proposta formulata, cfr. D. FAVRE, *op. cit.*, pp. 237-280.

una sistematizzazione³⁰. Le ragioni che hanno condotto gli Stati ad assumere tali obblighi sono di varia natura. In alcuni casi, hanno avuto una qualche rilevanza anche considerazioni legate alla valutazione delle capacità cognitive di alcune specie, o alla loro capacità di provare sofferenza³¹.

Mai, tuttavia, tali valutazioni hanno rappresentato l'unica ragione che ha portato all'adozione dello strumento giuridico di protezione, né sono state prese in considerazione in modo globale, con riferimento a tutto il regno animale e a tutti i tipi di intervento dell'uomo sugli animali. Le emergenze di protezione a cui si è risposto, nel tempo, attraverso la conclusione di trattati o l'adozione di strumenti normativi da parte di organizzazioni internazionali si sono presentate secondo un ordine di priorità scandito primariamente dalle esigenze di una specie soltanto: quella umana.

Questo non significa affatto, tuttavia, che le preoccupazioni relative alla vita ed alla salute – nonché, più recentemente, al “benessere” degli animali – non possano esser prese nella massima considerazione in diritto internazionale, purché sia ben chiaro che si tratta di preoccupazioni che l'uomo si fa con riferimento a ciò che da esso è concepito quale “protezione” degli animali (la stessa considerazione, peraltro, vale con riferimento alla protezione dell'ambiente, seppure in una evoluta accezione pienamente ecologica). Le più avanzate metodiche di studio attraverso la messa a punto di indicatori “animal based” per misurare il benessere animale al fine di adottare standard tecnici sembrerebbero segnare un capovolgimento di questa impostazione, ma gli stessi biologi e veterinari che elaborano gli studi su cui basare tali metodiche, pur indicandole come una strada da percorrere con decisione, ritengono che non sia fattibile – né necessario – usare tali indicatori in ogni caso³². Quanto, poi, alla valutazione giuridica del dato relativo al “benessere animale”, il caso illustrato nell'ambito dell'OMC è particolarmente significativo, poiché la sua rilevanza giuridica – senza precedenti in diritto internazionale e dunque studiata in dottrina e giustamente celebrata dagli animalisti – è stata riconosciuta a titolo di tutela di un interesse pubblico prettamente “umano” ed anzi, anche tra gli umani, suscettibile di ben diverse configurazioni: la moralità pubblica³³.

³⁰ La spinta verso uno sviluppo ed un inquadramento più generale ed adeguato del settore del diritto che ha ad oggetto la protezione degli animali è piuttosto diffusa tra gli studiosi. Lo sforzo di sistematizzazione in chiave innovativa ha portato in alcuni casi all'individuazione di un nuovo settore accademico, denominato «studi animali» o anche «antrozooologia», (cfr. P. WALDAU, *Second Wave Animal Law and the Arrival of Animal Studies*, in D. CAO, S. WHITE (edited by), *Animal Law and Welfare – International Perspectives*, Switzerland, 2016, pp. 1-43.) In questi articoli, si è proposta una sistematizzazione sulla base del bene oggetto di protezione, distinguendo la sopravvivenza delle specie e la salute dal “benessere animale” (v. anche F. MUCCI, *op. cit.*).

³¹ L'articolo 13 del TFUE, come si è visto, dispone la protezione del benessere degli animali «in quanto esseri senzienti»; nel preambolo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli animali vertebrati usati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, conclusa a Strasburgo il 18 marzo 1986, da un lato viene «riconosciuto l'obbligo morale dell'uomo di rispettare tutti gli animali e di prendere in debita considerazione la loro attitudine alla sofferenza e a ricordarsene» e, d'altro lato, viene «riconosciuto tuttavia che l'uomo, nella sua ricerca di conoscenza, salute e sicurezza, ha bisogno di usare gli animali quando si può ragionevolmente sperare che ciò serva al progresso della conoscenza, e produca risultati di utilità generale per l'uomo e per l'animale, proprio come l'uomo usa gli animali per nutrirsi, vestirsi e come bestie da soma».

³² V. EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY (EFSA) PANEL ON ANIMAL HEALTH AND WELFARE (AHAW), *Scientific Opinion on the use of animal-based measures to assess welfare of dairy cows*, in *EFSA Journal* 2012;10 (1):2554. [81 pp.] doi:10.2903/j.efsa.2012.2554 e *Scientific Opinion on the use of animal-based measures to assess welfare in pigs*, in *EFSA Journal* 2012;10 (1):2512. 85 pp. doi:10.2903/j.efsa.2012.2512. Sul punto, cfr. D. M. BROOM, *International Animal Welfare Perspectives cit.*, pp. 45-61.

³³ In merito v. *supra*, par. 2.

La forma che presentano le norme di diritto internazionale in tema di protezione degli animali è, dunque, quella dell'obbligo degli Stati di tutelare interessi dell'umanità correlati ad un certo modo di interagire con gli animali. Non potrebbe essere altrimenti, considerato che, a livello internazionale, è ritenuto lecito e normale per l'uomo "usare" gli animali, allevandoli per sacrificarne la vita a fini di alimentazione³⁴. Nel quadro della protezione di interessi "pubblicistici" dell'ordinamento internazionale, la tutela della diversità biologica ("a common concern of humankind"³⁵) e quella della salute degli animali in quanto funzionale alla tutela della salute umana, nonché più recentemente quella del benessere animale, possono essere ricostruite, nelle fonti internazionali prese in esame, quali obblighi convenzionali degli Stati a tutela di interessi collettivi dell'intera Comunità internazionale. In generale, per la maggior parte di tali interessi collettivi, si lamenta la scarsa protezione effettiva, a causa di meccanismi di "compliance" a volte pressoché inesistenti, a volte di carattere misto giuridico/politico e la protezione internazionale degli animali in particolare, a causa della sua frammentarietà, è stata definita un "mixed blessing"³⁶.

5. L'esigenza di una dimensione universale di protezione e le difficoltà dovute al pluralismo culturale.

Una tra le fonti internazionali più esplicite sul benessere animale è anche eccezionalmente "forte" dal punto di vista dell'efficacia giuridica e della garanzia di "compliance". Appartiene, infatti, al diritto primario dell'Unione europea, si tratta del già ricordato articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che afferma che gli animali sono esseri senzienti e perciò, nel formulare ed attuare alcune politiche dell'Unione (nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio), va tenuto pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali. Il trattato di Lisbona dà così rilievo "costituzionale" nelle fonti dell'UE ad un'attenzione al benessere animale che già aveva trovato espressione nelle politiche dell'Unione.

Tale fonte offre interessanti spunti di riflessione per introdurre un tema assai rilevante nell'analisi di diverse fonti di diritto internazionale in questa materia, e ancor più nell'analisi delle ragioni che in molti casi non consentono di giungere all'adozione di norme di livello universale: la mancanza di consenso ed i potenziali contrasti dovuti alla varietà di approcci

³⁴ Esiste una variabilità dovuta alla diversità culturale, che localmente può determinare l'inaccettabilità – o, al contrario, la normalità, altrove inconcepibile –, dal punto di vista sociale o religioso, dell'utilizzo di determinate specie animali a fini di alimentazione. Potrebbero configurarsi casi relativi alla tutela del pluralismo religioso o culturale, con riferimento all'uccisione o al trattamento di determinati animali a scopo commerciale, di alimentazione, di spettacolo... La protezione della diversità culturale deve accompagnare lo sviluppo della tutela universale dei diritti umani ed anche quello della protezione degli animali, che altrimenti sarebbero esposti a degenerazioni "imperialistiche", favorendo alcune culture a scapito di altre e dunque mettendo in discussione la natura genuinamente universale dell'interesse protetto. Si tratta della difficile ricerca di equilibri da costruire attraverso la valutazione di ogni specifica situazione, in considerazione di tutte le circostanze di volta in volta rilevanti. In generale, tuttavia, «a common feature of almost all cultures in the world is their massive and taken-for-granted use of animals for human needs and the lack of any attempt to justify these practices in ethical terms» (v. A. PETERS, *Liberté, Égalité, Animalité*, cit, a p. 14 s., che riprende un'affermazione di W. KYMLICKA, S. DONALDSON, *Animal Rights, Multiculturalism and the Left*, in *Journal of Social Philosophy*, 2014, pp. 116-135, a p. 128).

³⁵ Cfr. *Convenzione sulla diversità biologica* (Rio De Janeiro, 1992), Preambolo.

³⁶ Cfr. A. PETERS, *Animals in International Law, The Pocket Books of The Hague Academy of International Law*, Vol. 45, 2021, a p. 587.

all'importanza ed al trattamento di determinate specie animali nelle diverse culture. Il testo dell'articolo 13, infatti, subito dopo aver in modo così significativo enunciato la ragione della protezione, incentrandola su caratteristiche intrinseche ed universali degli animali (il loro essere "senzienti"), limita tale protezione in ragione della protezione di caratteristiche culturali di specifiche comunità attraverso il richiamo delle disposizioni legislative o amministrative, nonché delle consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.

L'estrema sensibilità dell'argomento della protezione degli animali in un'ottica di rispetto della diversità culturale non è certo una scoperta recente; ha, anzi, riguardato già le primissime convenzioni internazionali sulla protezione degli animali. Il Trattato sulle foche da pelliccia del Pacifico settentrionale del 1911 viene generalmente considerato il primo trattato internazionale per la protezione degli animali selvatici ed includeva una clausola specifica di eccezione per consentire la caccia tradizionale degli aborigeni, purché non avesse principalmente uno scopo commerciale e non fosse sfruttata da terze parti. L'eccezione è stata mantenuta nella successiva convenzione sul medesimo argomento, conclusa a Washington nel 1957, estintasi nel 1984. Le stesse restrizioni, formulate in modo quasi identico, furono, poi, applicate all'eccezione prevista per consentire la caccia degli aborigeni nella Convenzione per la disciplina della caccia alla balena, del 1931, il cui testo è stato riformato nel 1946. Quote di catture consentite per la caccia di sussistenza degli aborigeni sono attualmente fissate nella *Schedule* allegata alla Convenzione³⁷.

Se storicamente clausole speciali in considerazione di peculiari tradizioni culturali erano previste negli strumenti convenzionali adottati per proteggere dall'estinzione la fauna selvatica, ed in particolare i mammiferi marini, più modernamente questa esigenza è forse maggiormente sentita nel settore della regolamentazione dell'utilizzo di animali da allevamento al fine della protezione del benessere animale. È stato rilevato in dottrina che le clausole di salvaguardia delle specificità culturali umane a scapito della integrità ed universalità della protezione degli animali rappresentano occasioni di riflessione sulla direzione di "imperialismo culturale" che il movimento per la protezione del benessere animale potrebbe assumere e che esse costituiscono una limitazione per il progresso della causa animalista³⁸. Va, altresì, ricordato in proposito che la formulazione di una "eccezione culturale" nel ricordato regolamento dell'Unione europea che vieta la commercializzazione dei prodotti derivati dalla caccia cruenta delle foche è stata fortemente criticata dagli stessi "beneficiari", che lamentavano una redazione del tutto inadeguata, dovuta anche alla mancata adeguata consultazione dei beneficiari prima dell'adozione³⁹.

³⁷ Cfr. F. MUCCI, *The Last Frontier of the international Protection of Human Rights at the Outermost Bounds of the Earth: Polar Activities between Cultural and Biological Diversity*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *International Law of the Sea: Current Trends and Controversial Issues*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2014, pp. 371-384. Un altro esempio di eccezione ai divieti di caccia disposti per la conservazione, in questo caso delle specie migratorie in pericolo di estinzione, è la clausola dell'articolo III(5)(c) della Convenzione per la conservazione delle specie migratorie di animali selvatici (Bonn, 1979).

³⁸ Va rilevato che non di rado nell'ambito della stessa comunità locale è difficile trovare un'accettabile e stabile composizione degli interessi. Emblematica è la prassi brasiliana con riferimento alla "vaquejada" (cfr., in merito, H. J. DE SANTANA GORDILHO-F. J. G. FIGUEIREDO, *Brazilian Bullfight in light of the Federal Constitution*, in *Revista de Biodireito e Direitos dos Animais*, 2016, Vol. 2, n. 2, pp. 78-96.)

³⁹ Come si è visto, nell'ambito del Regolamento 1007/2009 dell'Unione europea che impone il divieto della commercializzazione dei prodotti derivati dalle foche (in merito cfr. *supra*, par. 2, in part. alla nota 21) era disposta

6. Le iniziative della società civile a livello internazionale: le “dichiarazioni universali” sui diritti degli animali e sul benessere animale.

L’interesse direttamente manifestato dalla società civile per la protezione degli animali dai “maltrattamenti inutili” è forte e diffuso. Se si prova a fare una generica ricerca su internet sulla protezione internazionale degli animali, un documento da molti indicato quale fulcro concettuale fondamentale è la *Dichiarazione universale sui diritti degli animali* (UDAR), spesso riferita come adottata dall’UNESCO nel 1978. Non vi è, tuttavia, traccia alcuna, tra i documenti ufficiali dell’UNESCO, di una tale dichiarazione, né tra gli atti trasmessi al Direttore generale né, tantomeno, tra quelli adottati dall’Organizzazione. Si tratta, infatti, di un testo adottato a Londra nel 1977 ad una riunione di organizzazioni non governative, la cui supposta “proclamazione” presso la sede dell’UNESCO è stata evidentemente un’iniziativa privata, che non ha visto il coinvolgimento istituzionale dell’Organizzazione⁴⁰.

Il ruolo degli attori non governativi nello svolgimento delle funzioni dell’ordinamento internazionale (*in primis* OING e società multinazionali) è senz’altro importante. La sensibilità al tema della responsabilità sociale delle imprese ha portato le Nazioni unite a favorire – e le società multinazionali a darsi – delle regolamentazioni interne e tali codici interni si stanno sviluppando anche nel settore del benessere animale⁴¹. Le OING in particolare, in quanto soggetti “eticici” che non si collocano in una logica orientata al profitto economico, partecipano attivamente, attraverso la loro azione di sensibilizzazione e di denuncia sociale, ai processi di

una specifica clausola derogatoria a favore della commercializzazione dei prodotti derivati dalla caccia degli Inuit e di altre popolazioni indigene. Particolarmente insoddisfatti della formulazione della clausola, gli interessati hanno fatto ricorso al Tribunale dell’Unione europea e poi impugnato la decisione del Tribunale di fronte alla Corte di giustizia chiedendo l’annullamento dell’atto, adducendo che l’eccezione non era chiara e mancava delle necessarie procedure di attuazione. Il Tribunale ha ritenuto il ricorso inammissibile, in quanto avente ad oggetto un atto legislativo che non riguardava direttamente ed individualmente i ricorrenti, e la Corte ha respinto integralmente l’impugnazione (sentenza 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*). È interessante notare che la comunità Inuit avrebbe voluto essere consultata dalle istituzioni dell’Unione prima dell’adozione del regolamento, adducendo anche a tale mancata consultazione la conseguenza dell’inadeguata formulazione della clausola di deroga, che ritenevano imponesse condizioni pressoché impossibili da soddisfare. Data la specificità delle situazioni da esaminare, in effetti sembrerebbe fondamentale incrementare la trasparenza e la partecipazione della società civile nelle procedure decisionali pubbliche relative a valutazioni di sostenibilità culturale, oltre che di sostenibilità ambientale (in merito cfr. F. MUCCI, *The Last Frontier*, cit.)

⁴⁰ Cfr. L. WINTER ROEDER, *Diplomacy, Funding and Animal Welfare*, Heidelberg-London-Dordrecht-New York, 2011, a p. 47 ss.

⁴¹ La visibilità e riconoscibilità dei rivenditori li ha resi bersagli facili e sensibili delle campagne portate avanti dalle OING. Nel 1999, ad esempio, in seguito ad iniziative di sensibilizzazione dell’opinione pubblica, i ristoranti *Mc Donald’s* hanno annunciato l’adozione di nuovi disciplinari sul benessere animale, il cui rispetto sarebbe stato posto quale condizione per la stipulazione di contratti con i produttori. Le iniziative poi attuate includevano ispezioni dei mattatoi, maggiore spazio in gabbia per il pollame da uova e l’esclusione della muta forzata (pratica seguita da alcune industrie per aumentare gli indici di profitto degli esemplari che si trovano nella seconda o nelle seguenti fasi di deposizione; comporta la privazione di cibo e acqua per periodi molto prolungati). In seguito all’annuncio di *Mc Donald’s*, anche i concorrenti *Burger King* e *Wendy’s* si impegnarono nello stesso senso. Impegni a migliorare il benessere animale sono stati annunciati da produttori e rivenditori anche in altri settori (*Subway*, *Starbucks*, *Coca-Cola*, *Heineken*, *IKEA* e altri. In merito, v. I.A. ROBERTSON, *Animals, Welfare and the Law: Fundamental Principles for Critical Assessment*, Abingdon-New York, 2015, p. 218. Sulla responsabilità sociale di impresa v., tra gli altri, F. BORGIA, *La responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, Napoli, 2008 e M. BORDIGNON, *The Compliance to Human Rights in Business Sector: Focusing on Banks*, in *Journal of Global Policy and Governance*, 2013, pp. 217-225.

formazione delle norme internazionali, di accertamento e di attuazione coattiva del diritto⁴². Nello specifico ambito della tutela dell'ambiente (nel cui seno si sono sviluppati i primi strumenti convenzionali che avevano ad oggetto la protezione delle specie in via di estinzione), com'è noto, esse sono particolarmente attive (basti ricordare le incisive azioni portate avanti da Greenpeace). Tuttavia, le iniziative delle OING hanno solo un rilievo indiretto per la produzione normativa internazionale, che si concretizza attraverso l'azione degli Stati. In questo contesto, si situa l'iniziativa della proclamazione dell'UDAR.

Un altro documento a cui si trovano ripetuti riferimenti è la *Dichiarazione Universale sul benessere animale* (UDAW), presentata ad un congresso di OING a Londra nel 2000 e poi modificata ad una successiva conferenza intergovernativa, tenutasi a Manila nel 2003, quindi ad un'ulteriore riunione nel 2005. Anche la campagna per l'adozione di questa nuova dichiarazione da parte dell'Organizzazione delle Nazioni unite è portata avanti principalmente da organizzazioni non governative⁴³, e cerca sostegno sia da parte degli Stati che da parte di petizioni individuali. In effetti, diversi governi ed istituzioni, tra cui il Consiglio dell'Unione europea, si sono espressi, in linea di principio, a favore dell'iniziativa dell'UDAW, senza, però, esprimersi su di una specifica bozza di testo⁴⁴.

Qualora venisse effettivamente, in futuro, adottata dalle Nazioni unite, l'UDAW entrerebbe nella sfera degli atti di *soft law*, ma tale prospettiva non sembra di prossima realizzazione, poiché il testo della proposta di dichiarazione è ancora oggetto di fluida ed aperta discussione. Essa fa riferimento alle "cinque libertà", già teorizzate negli anni 1960 e da allora divenute un punto di riferimento consolidato per l'elaborazione di standard internazionali sul benessere animale: libertà dalla fame e dalla sete, libertà dalla sofferenza, libertà dalle ferite, dal dolore e dalla malattia, libertà di esprimere un comportamento normale, libertà dalla paura e dall'angoscia.

L'idea stessa dell'adozione di una dichiarazione di principi in questa materia discende da un'impostazione che, pur abbandonando l'aspirazione alla proclamazione di diritti degli animali, in qualche misura "copia" il percorso della tutela internazionale dei diritti umani. Sui limiti e i benefici di questo tipo di percorso è bene interrogarsi⁴⁵, senza giungere, però, a conclusioni affrettate e sostanzialmente sterili dal punto di vista della viabilità giuridica, più utili per dare risonanza solenne ai problemi da affrontare che a tracciare una via percorribile di protezione⁴⁶. Se, infatti, è più che comprensibile che i primi canali di sensibilizzazione dell'opinione pubblica percorsi dalle OING abbiano fatto leva su "corde" tanto più "alte" e

⁴² Cfr. M.C. CICIRIELLO, *Il ruolo delle organizzazioni non-governative nell'ordinamento internazionale contemporaneo*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, pp. 89-115.

⁴³ La principale OING che conduce la campagna per l'UDAW è la *World Animal Protection* (precedentemente *World Society for the Protection of Animals*), che ha status consultivo all'ONU ed è osservatore presso il Consiglio d'Europa.

⁴⁴ Cfr. *Council Conclusions on a Universal Declaration on Animal Welfare*, Brussels, 13 February 2009, 6430/09, ADD 1, AGRI 54, VETER 3. Sulla proposta di dichiarazione cfr. M. GIBSON, *The Universal Declaration on Animal Welfare*, in *Deakin Law Review*, 2011, pp. 539-561.

⁴⁵ V. A. PETERS, *Liberté, Égalité, Animalité: Human-Animal Comparisons in Law*, cit.

⁴⁶ V., in proposito, la "provocazione giuridica" sollevata in dottrina con riferimento alla possibilità di configurare addirittura nel diritto internazionale generale un diritto alla vita delle balene. L'*opinio juris* in merito a tale diritto sarebbe, dal punto di vista teorico, a buon punto di consolidamento (v. A. D'AMATO-S.K. CHOPRA, *Whales: Their Emerging Right to Life*, in *American Journal of International Law*, 1991, Vol. 85, pp. 21-62, riprodotto in Northwestern University School of Law, *Faculty Working Papers*, Paper 63 (2010), <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/facultyworkingpapers/63>).

solenni quanto più emozionali, altrettanto non è per la valutazione degli aspetti tecnico-giuridici di diritto internazionale, necessariamente ancorati a prospettive di possibile, concreta progettualità⁴⁷.

Nell'Unione europea le organizzazioni della "società civile" impegnate per la protezione degli animali sono estremamente attive. L'obiettivo estremamente ambizioso della prima iniziativa in tema di "benessere animale" dei cittadini europei, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea, che ha raggiunto la soglia prescritta di un milione di firme anche grazie all'impegno di 170 ONG europee, riguarda gli animali da allevamento ed è «End the Cage Age - Basta animali in gabbia». Nel giugno 2021 la Commissione ha adottato la sua comunicazione in merito a tale iniziativa e includerà la risposta all'iniziativa tra gli obiettivi chiave nell'ambito della revisione della legislazione in materia di benessere degli animali che si è impegnata a proporre entro l'ultimo trimestre del 2023.

Di particolare interesse anche le considerazioni svolte a proposito degli aspetti relativi agli scambi commerciali; la Commissione ha indicato che valuterà tre opzioni, «peraltro non incompatibili tra loro, e le loro possibili combinazioni»: la cooperazione potenziata con i partner commerciali, l'imposizione di alcune norme dell'Unione sulle importazioni e un sistema di etichettatura relativa al benessere degli animali applicabile anche alle importazioni. Naturalmente, «qualsiasi misura futura dell'UE dovrà rispettare le regole dell'OMC»⁴⁸, nell'ambito delle quali, tuttavia, la strada per limitazioni dettate da motivi di moralità pubblica per la tutela del "benessere animale", come si è visto, è già stata aperta.

⁴⁷ Una progettualità difficile, ma su cui è importante lavorare. Prendendo in prestito le parole della prefazione di un libro pubblicato quasi cento anni fa: "Non temo quindi la taccia di frivolezza di argomento! Perché, considerando anche le cose dal punto di vista egoisticamente umano, penso alla grande utilità che deriva dalla bontà dell'animo, la quale è il fondamento della onestà, della coscienza e della disciplina vera." (V. E. CASASCO, *L'uomo e gli animali (gli inutili maltrattamenti)*, Milano, 1929).

⁴⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei (ICE) "End the Cage Age", Bruxelles, 30.6.2021 C(2021) 4747 final.