

Gli animali da compagnia nell'ordinamento dell'Unione europea: percorsi possibili verso una maggiore protezione*

Alessandro Rosanò**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela degli animali tra diritto internazionale e diritto interno: cenni. – 3. La tutela degli animali nel diritto dell'Unione europea: cenni. – 4. La tutela degli animali da compagnia tra sistema del Consiglio d'Europa e diritto dell'Unione europea. – 5. Considerazioni critiche. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Risulta dalle rilevazioni dell'Eurobarometro che gli animali rappresentano una presenza costante nelle vite di più del 60% degli europei¹. Alla luce di tale vicinanza, non stupisce che la tutela del benessere degli animali da allevamento venga avvertita come una priorità dal 91% degli intervistati e che il 74% degli stessi reputi che il benessere degli animali da compagnia debba costituire oggetto di una protezione migliore².

Paiono riecheggiare in questi ultimi dati l'antico principio giuridico secondo cui *saevitia in bruta est tirocinium crudelitas in hominem*, la consapevolezza del fatto che la grandezza di una nazione e il suo progresso morale si possono

* Il presente scritto è la rielaborazione della relazione presentata al workshop “I diritti di nuova generazione”, tenutosi a Capri il 15 settembre 2025, nell'ambito del modulo Jean Monnet Digiland - DIGItal_skills for a sustainable Development of the environment, economy and social values, Project ID: 101126035, ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH. L'Autore desidera ringraziare gli organizzatori del workshop e, in particolare, la Professoressa Patrizia De Pasquale per l'opportunità offerta, nonché l'anonimo *referee* per i consigli. Eventuali imprecisioni, omissioni e/o errori sono da attribuirsi alla responsabilità esclusiva dell'Autore – *Per Dafne*

** Ricercatore Tenure Track in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali, Dipartimento di Eccellenza 2023-2027.

¹ Commissione europea, *Attitudes of Europeans towards Animal Welfare*, Special Eurobarometer 533, marzo 2023, p. 10, disponibile *online*.

² *Ivi*, pp. 13, 19.

giudicare in base al modo in cui essa tratta gli animali³ e, in generale, l'idea che l'impegno della società umana debba rivolgersi anche in favore di soggetti di certo non umani, ma non per questo non meritevoli di alcuna forma di garanzia.

Solitamente, si fa risalire al 1965 l'avvio della riflessione sull'*Animal Welfare* per via della pubblicazione del cosiddetto *Brambell Report*, un documento nel quale, a seguito di una verifica delle condizioni in cui venivano tenuti gli animali nei sistemi di allevamento intensivo, un comitato di esperti forniva consulenza al governo britannico riguardo all'elaborazione di norme a tutela del benessere di quelle creature⁴. Ravvisandosi carenze di vario tipo, fu avanzata l'idea di rafforzare gli standard rilevanti attraverso l'affermazione e la pratica di cinque libertà, le quali avrebbero dovuto permettere la realizzazione di condizioni di vita adeguate: libertà da fame e sete, accesso a una dieta idonea a permettere il mantenimento di buone condizioni di salute, accesso a un ambiente fisico adeguato, libertà da dolore, ferite e malattie, libertà di esprimere le caratteristiche comportamentali tipiche della specie di appartenenza e libertà dalla paura⁵.

A distanza di anni, esse rappresentano ancora i pilastri della materia, come confermato – tra l'altro – dal fatto che siano menzionate nel *Terrestrial Animal Health Code*, adottato dalla *World Organization for Animal Health*, un'organizzazione intergovernativa costituita originariamente con lo scopo di contenere i problemi connessi alla diffusione di malattie animali e che oggi si configura come l'autorità di riferimento per l'elaborazione di standard tecnici riguardanti le pratiche veterinarie. Il *Terrestrial Animal Health Code* identifica le cinque libertà ora ricordate come principi guida in tema di benessere animale e definisce quest'ultimo concetto come lo stato fisico e mentale di un animale in relazione alle condizioni in cui vive e muore⁶. In particolare, viene evidenziato che un animale gode di un buon benessere se è sano, a suo agio, ben nutrito, al sicuro, non soffre di stati spiacevoli come dolore, paura e angoscia ed è in grado di esprimere comportamenti ritenuti significativi per il suo stato

³ La frase, di solito attribuita al Mahatma Gandhi, è tratta da conclusioni dell'Avv. gen. Wahl, del 21 gennaio 2016, C-469/14, *Masterrind*, par. 1.

⁴ *Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland and the Minister of Agriculture, Fisheries and Food by Command of Her Majesty, December 1965, p. 1, disponibile *online*. La denominazione *Brambell Report* deriva dal cognome del presidente del comitato, F. W. Rogers Brambell.

⁵ *Ivi*, pp. 9-14.

⁶ World Organization for Animal Health, *Terrestrial Animal Health Code* (2024, fatto oggetto di minimi cambiamenti nel 2025), artt. 7.1.1 e 7.1.2. Per un'introduzione al concetto di benessere animale, C. CARENZI, M. VERGA, *Animal Welfare: Review of the Scientific Concept and Definition*, in *Italian Journal of Animal Science*, n. 1, 2009, p. 21 ss.

fisico e mentale, e che un buon livello di benessere richiede la prevenzione delle malattie, cure veterinarie adeguate, riparo, gestione e alimentazione, un ambiente stimolante e sicuro, una gestione umana e una macellazione o uccisione umana⁷.

Il *Brambell Report* e il *Terrestrial Animal Health Code* nella sua versione più recente possono essere intesi come i due riferimenti cronologici di un processo evolutivo che ha interessato e che continua a interessare le scienze sociali, in generale, e il diritto, in particolare⁸. In effetti, nell'arco di sessant'anni, si è consolidata l'attenzione degli studiosi per le questioni che attengono al benessere animale in ragione dell'esigenza di mitigare la sofferenza degli animali senza per questo compromettere i loro usi (economici e non)⁹ e si è giunti a individuare in tali creature esseri senzienti, in quanto dotati di sensi e sensibilità e, dunque, capaci di «fare esperienza della realtà, traducendola in sensazioni positive e negative»¹⁰.

Nel contesto di questa svolta si registrano sempre più studi dedicati al diritto animale globale, inteso come «the sum of legal rules and principles (both state made, and non-state made) governing the interaction between humans and other animals, on a domestic, local, regional, and international level [that] comprises but significantly moves beyond the international legal instruments which seek to conserve endangered species, to protect wild animal habitats, and to uphold biological diversity»¹¹. Il punto di partenza di simili riflessioni giuridiche va individuato nello scarto che si ravvisa tra la diffusione su scala planetaria di pratiche umane che comportano il coinvolgimento di animali e la

⁷ *Terrestrial Animal Health Code*, art. 7.1.1.

⁸ Per i primi riferimenti, S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, in S. RODOTÀ, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di biodiritto*, Milano, 2012. Quanto a vicende e sviluppi anteriori si rinvia a T.G. KELCH, *History of animal law – ancient to 1800*, in J.E. SCHAFFNER (ed.), *Elgar Concise Encyclopedia of Animal Law*, Cheltenham, 2025, p. 171 ss. e ID., *History of animal law – 1800 to present*, in J.E. SCHAFFNER (ed.), *op. cit.*, p. 175 ss.

⁹ B. DE MORI, *La 'questione del benessere animale'. Dal rapporto Brambell alla 'scienza' del benessere animale*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, p. 93 ss.

¹⁰ G. BOTTO, *Gli animali "in quanto esseri senzienti": riflessioni intorno alla riforma costituzionale belga del 2024*, in *DPCE online*, n. 3, 2024, p. 1614. Come sosteneva con riferimento al tema in discussione Jeremy Bentham, il filosofo inglese padre dell'utilitarismo, il problema non è se gli animali sappiano ragionare o parlare, ma se sappiano soffrire (per questo riferimento, S. CASTIGNONE, *Povere bestie. I diritti degli animali*, Venezia, 1999, p. 33).

¹¹ A. PETERS (ed.), *Studies in Global Animal Law*, Berlin, 2020, p. 2. Per i necessari approfondimenti si rinvia a M.C. MAFFEI, *Evolving trends in international protection of species*, in *German Yearbook of International Law*, n. 36, 1993, p. 131 ss.; A. PETERS, *Global Animal Law: What It Is and Why We Need It*, in *Transnational Environmental Law*, n. 1, 2016, p. 9 ss.; L. KALOF (ed.), *The Oxford Handbook of Animal Studies*, New York, 2017.

sostanziale assenza di una disciplina uniforme rilevante quanto a esse e soprattutto per quel che riguarda la tutela del benessere animale¹².

Al riguardo, deve evidenziarsi un problema di fondo concernente la differenza tra tutela riconosciuta in relazione agli animali intesi come *res* di valore e tutela dell’animale quale essere vivente. Infatti, nell’un caso si concepisce l’animale come parte del patrimonio di un essere umano e il danno provocato al primo è in realtà un danno patrimoniale subito dal secondo, coerentemente a una concezione di stampo utilitaristico e consequenzialista¹³. Nell’altro, si reputa possibile (quando non doveroso) arrivare ad affermare e implementare veri e propri diritti fondamentali degli animali¹⁴. Soprattutto negli ultimi vent’anni, molti studiosi si sono dedicati a tale questione, ritenendo che gli animali possano essere titolari non solamente di diritti morali.

Si spiega così l’esistenza di una frattura tra abolizionisti, che mirano a superare leggi e pratiche in ragione delle quali gli animali vengono trattati come merci, e welfaristi, che non si spingono a tanto e il cui obiettivo principale consiste nel migliorare il livello di benessere degli animali rafforzando le garanzie rilevanti al riguardo¹⁵.

Per quel che attiene all’ordinamento dell’Unione europea, da tempo è emersa una tendenza ad assicurare tutela al benessere degli animali attraverso atti fondati *in primis* sulla competenza relativa alla politica agricola comune (PAC). Non solo: con il Trattato di Lisbona è stato affermato che gli animali sono esseri senzienti, le cui esigenze in materia di benessere devono essere tenute pienamente in conto nella formulazione e attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio (art. 13 TFUE). A questo si sono accompagnati decisivi interventi da parte della Corte di giustizia, che ha

¹² B. MINGARDO, *Il diritto animale globale come categoria giuridica emergente*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, n. 1, 2023, pp. 7-8.

¹³ L. MOLINARO, *L’attività politico – normativa dell’Unione Europea a seguito del principio di tutela del benessere animale sancito dall’Articolo 13 TFUE. Analisi della politica agroalimentare e della disciplina inerente alla sperimentazione animale*, in E. BATTELLI ET AL. (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, Roma, 2022, p. 97.

¹⁴ Per un’introduzione, C. R. SUNSTEIN, *The Rights of Animals*, in *The University of Chicago Law Review*, n. 1, 2003, p. 387 ss.; T. REGAN, *The Case for Animal Rights*, Los Angeles, 2004; T. PIETRZYKOWSKI, *Animal Rights*, in A. VON ARNAULD, K. VON DER DECKEN, M. SUSI (eds.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights. Recognition, Novelty, Rhetoric*, Cambridge, 2020, p. 243 ss.; M. C. NUSSBAUM, *Justice for Animals: Our Collective Responsibility*, New York, 2022; S. STUCKI, *One Rights: Human and Animal Rights in the Anthropocene*, Cham, 2023.

¹⁵ R. N. FASEL, S. C. BUTLER, *The Dawn of European Animal Rights Law*, in *Global Journal of Animal Law*, n. 1, 2020, pp. 2-4.

addirittura sostenuto che il benessere degli animali rientra tra i valori dell'Unione¹⁶.

Tuttavia, va detto che gli atti di diritto derivato adottati nel sistema sovranazionale si concentrano per la gran parte sulla protezione del benessere degli animali da allevamento nonché, per quanto in misura minore, degli animali selvatici e di quelli utilizzati per fini di sperimentazione. La questione del benessere degli animali da compagnia è rimasta per lungo tempo non affrontata, presumibilmente per ragioni riferibili alla scarsa rilevanza economica e sociale attribuibile al tema. Tanto è vero che il primo atto approvato dall'Unione sul punto risale al 2003 ed è un regolamento relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di tali animali.

Progressivamente, però, la presenza degli animali da compagnia nella vita degli europei e l'importanza delle attività economiche che si ricollegano a ciò sono andate aumentando, tanto che si conta che nel 2022, in Europa, vi fossero 352 milioni di animali domestici, dei quali 129 milioni di gatti e 106 milioni di cani, che essi fossero presenti in almeno una casa su due, che la spesa annuale complessiva per nutrirli fosse pari a 29,2 miliardi di euro, che quella per servizi e prodotti collegati ammontasse a 24,6 miliardi e che i soggetti impiegati nel settore, direttamente e indirettamente, fossero più di tre milioni¹⁷. Si capisce allora perché alla fine del 2023 la Commissione europea abbia avanzato una proposta di regolamento relativo al benessere dei cani e dei gatti e alla loro tracciabilità, la quale, se approvata, dovrebbe portare all'introduzione di una normativa applicabile all'allevamento, alla detenzione e all'immissione sul mercato di cani e gatti, nonché alla loro fornitura nell'Unione.

Questo legittima un interesse scientifico per la tematica. Perciò, offerta una rapida e sintetica panoramica sulla tutela degli animali nel diritto internazionale e interno al fine di chiarire quanto l'argomento sia di sempre maggiore attualità (paragrafo 2), nonché sulle evoluzioni del diritto sovranazionale circa la tutela del benessere animale in generale (paragrafo 3), si procede a ricostruire la normativa rilevante con riferimento alla tutela degli animali da compagnia nel sistema del Consiglio d'Europa e nell'ordinamento dell'Unione, dando conto altresì della proposta di regolamento di cui si è detto poc'anzi (paragrafo 4). Seguono considerazioni critiche relative a un rafforzamento delle garanzie per gli animali da compagnia attraverso la loro riconduzione al sistema dei diritti

¹⁶ Se ne parlerà *infra*.

¹⁷ Dati tratti da Fediaf, *Annual Report 2024*, p. 33, disponibile *online*, il quale prende in considerazione la situazione relativa non solamente ai ventisette Stati membri dell'Unione europea, ma anche a Federazione Russa, Norvegia, Svizzera e Turchia.

(umani) fondamentali (paragrafo 5). Le conclusioni riassumono l’analisi svolta in questa sede (paragrafo 6).

2. La tutela degli animali tra diritto internazionale e diritto interno: cenni

Si è detto che l’attenzione degli operatori del diritto per la questione animale è cresciuta significativamente nel corso del tempo. A ciò si è accompagnato un cambiamento relativo alle fonti giuridiche di diritto internazionale e di diritto interno che sempre più riconoscono rilevanza alle esigenze degli animali, pur senza necessariamente giungere a tutelare diritti di tali esseri¹⁸. Può parlarsi di un processo di *juridification* in atto¹⁹, i cui albori possono essere fatti risalire ad alcuni trattati conclusi tra la fine dell’Ottocento e l’inizio del Novecento, ossia al Trattato sulla regolamentazione della pesca del salmone nel Reno (1885), alla Convenzione per la conservazione degli animali selvatici, degli uccelli e dei pesci in Africa (1900) e alla Convenzione sulla protezione degli uccelli utili per l’agricoltura (1902). Per quanto certamente gli impegni assunti dalle Parti Contraenti fossero intesi a preservare interessi economici propri dell’essere umano e non si contraddistinguevano per una dimensione altruistica²⁰, è innegabile che gli atti in questione comportassero limitazioni allo svolgimento di determinate attività (quali pesca e caccia) o alla possibilità di ricorrere a certi strumenti nell’ambito di quelle attività, al fine di preservare talune specie animali.

Nella seconda metà del Novecento, il tema divenne di sempre maggior rilievo²¹, come confermato dalla Convenzione che regola la caccia alle balene (1946)²², dalla Convenzione per la protezione delle foche antartiche (1972), dalla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione (cd. CITES, 1973)²³ e dalla Convenzione

¹⁸ K. STILT, *Rights of Nature, Rights of Animals*, in *Harvard Law Review*, n. 5, 2021, p. 277.

¹⁹ Su questo concetto, G. TEUBNER, *Juridification – Concepts, Aspects, Limits, Solutions*, in G. TEUBNER (ed.), *Juridification of Social Spheres. A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, Berlin-New York, 1987, p. 3 ss. e L.C. BLICHER, A. MOLANDER, *Mapping Juridification*, in *ELJ*, n. 1, 2008, p. 36 ss.

²⁰ M. J. BOWMAN, *The Protection of Animals under International Law*, in *Connecticut Journal of International Law*, n. 4, 1988-1989, p. 487.

²¹ Per un’ampia panoramica, A. PETERS, *Animals in International Law*, The Hague, 2021.

²² Sulla quale, M. C. MAFFEI, *The International Convention for the Regulation of Whaling*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n. 3, 1997, p. 287 ss. e M. FITZMAURICE, *Whaling and International Law*, Cambridge, 2017.

²³ Per un’introduzione alla quale, K. D. HILL, *The Convention on International Trade in Endangered Species: Fifteen Years Later*, in *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, n. 2, 1990, p. 231 ss.; M. A. PETERS, *The Convention on International Trade in Endangered Species: An Answer to the Call of the Wild?*, in *Connecticut*

sulle specie migratorie (1979)²⁴, anche se l'impostazione di fondo non parve mutare particolarmente, visto che nei trattati ora menzionati non emerge un'attenzione per le specie animali in ragione di un interesse meritevole di tutela loro proprio. In essi, infatti, ci si riferisce all'esigenza di preservare certe risorse naturali per le generazioni future²⁵, di fare fronte alla preoccupazione generale circa la vulnerabilità di alcune specie²⁶ e di mantenere la fauna quale componente insostituibile dei sistemi naturali in ragione del suo valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, sociale ed economico²⁷. Dunque, la *ratio* di tali iniziative fu definita considerando una serie di interessi non necessariamente economici, ma comunque propri della specie umana (sia dei suoi componenti attuali, sia di quelli futuri) in relazione agli animali.

Uno sforzo per modificare l'approccio al tema in discussione fu fatto con la Dichiarazione universale dei diritti dell'animale, predisposta dalla Lega Internazionale dei Diritti dell'Animale e proclamata il 15 ottobre 1978 nell'ambito dell'UNESCO, nella quale si affermano come propri degli animali in quanto tali il diritto all'esistenza, al rispetto, alla considerazione, alle cure e alla protezione dell'uomo, il divieto di essere sottoposti a maltrattamenti e atti crudeli, il diritto a vivere liberi nel proprio ambiente naturale, a vivere e crescere secondo il ritmo e nelle condizioni di vita e di libertà che contraddistinguono ciascuna specie, a limitazioni della durata e dell'intensità del lavoro, a un'alimentazione adeguata e al riposo. A questo si accompagnano divieti relativi all'abbandono, alla sperimentazione, all'utilizzo degli animali per il divertimento dell'uomo e alle uccisioni senza necessità, qualificate come biocidi se riferibili a un singolo esemplare e come genocidio se concernenti un numero elevato di animali selvaggi. È facilmente intuibile che dalla Dichiarazione non discendono obblighi gravanti in capo agli Stati, trattandosi di un atto non vincolante e, di conseguenza, del tentativo di definire un codice etico²⁸. Tale limite avrebbe potuto essere superato da una convenzione internazionale sulla protezione degli

Journal of International Law, n. 1, 1994, p. 169 ss.; J. HUTTON, B. DICKSON (eds.), *Endangered Species, Threatened Convention. The Past, Present and Future of CITES*, Abingdon-New York, 2000; T. G. KELCH, *Convention on International Trade in Endangered Species*, in J.E. SCHAFFNER (ed.), *op. cit.*, p. 109 ss.

²⁴ Sulla quale, E. A. BALDWIN, *Twenty-Five Years under the Convention on Migratory Species: Migration Conservation Lessons from Europe*, in *Environmental Law*, n. 2, 2011, p. 535 ss.

²⁵ Preambolo della Convenzione che regola la caccia alle balene e preambolo della CITES.

²⁶ Preambolo della Convenzione che regola la caccia alle balene e preambolo della Convenzione per la protezione delle foche antartiche.

²⁷ Preambolo della CITES e preambolo della Convenzione sulle specie migratorie.

²⁸ Al riguardo, J. A. CHAPMAN, *Universal Declaration of Animal Rights*, in J. E. SCHAFFNER (ed.), *op. cit.*, p. 397 ss.

animali che avrebbe dovuto porsi come *umbrella treaty* in materia²⁹. Sul punto, si segnalano una proposta avanzata nel 1988³⁰ e una nel 2018³¹ da parte di esperti del settore. Tuttavia, nessuna di esse è mai stata adottata.

Nel contesto del Consiglio d’Europa, possono ricordarsi la Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale (1968), la Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti (1976), la Convenzione europea sulla protezione degli animali da macello (1979), la Convenzione europea sulla protezione degli animali vertebrati utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici (1986) e la Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia (1987). Nonostante non mirino ad attribuire diritti agli animali – e dunque si contraddistinguono per un approccio di tipo welfarista –, esse riconoscono l’esigenza di assicurare il benessere animale nelle sue varie declinazioni (alloggio, alimentazione, cure, libertà di movimento, divieto di imporre sofferenze evitabili) e impongono perciò obblighi in capo alle Parti Contraenti e, in via derivata, agli esseri umani riguardo agli animali.

En passant, si fa presente che secondo la Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) la protezione degli animali costituisce una questione di interesse generale tutelata dall’art. 10 della Convenzione europea sui diritti dell’uomo (CEDU), quanto alla libertà di espressione³², e che il divieto della caccia alla volpe con i cani introdotto da una normativa nazionale perseguiva il legittimo obiettivo di proteggere la morale, dato che intendeva impedire un’attività ritenuta dal legislatore interno causa di sofferenza ed eticamente riprovevole³³. Merita segnalare il caso *Herrmann/Germania*, originato dal ricorso di un cittadino tedesco secondo il quale il suo diritto di proprietà, tutelato dall’art. 1 del Protocollo 1 alla CEDU, sarebbe stato violato perché la legge tedesca considerava i proprietari di terreni di caccia con un’estensione inferiore ai 75 metri quadrati membri *de iure* di un’associazione venatoria. La richiesta

²⁹ Al riguardo, D. FAVRE, *An International Treaty for Animal Welfare*, in *Animal Law Review*, n. 2, 2012, p. 237 ss.

³⁰ *International Convention for the Protection of Animals*, 1988, disponibile *online*.

³¹ *UN Convention on Animal Health and Protection (UNCAHP)*, 2018, disponibile *online*.

³² Corte EDU 8 novembre 2012, ric. n. 43481/09, *PETA Deutschland/Germania*, punto 47; 16 gennaio 2014, ric. n. 45192/09, *Tierbefreier e.V./Germania*, punto 59; 13 febbraio 2024, ricc. nn. 16760/22 e altri 10, *Executief van de Moslims van België e altri/Belgio*, punto 94. Per un’introduzione al tema, T. SPARKS, *Protection of Animals Through Human Rights: The Case-Law of the European Court of Human Rights*, in A. PETERS (ed.), *op. cit.*, p. 153 ss.; E. VERNIERS, *Animal rights under the European Convention on Human Rights*, in J. GARCÍA RUALES ET AL. (eds.), *Rights of Nature in Europe. Encounters and Visions*, London, 2024, p. 165 ss.; L. PALADINI, *Il benessere animale quale restrizione alla libertà di religione tra diritto dell’UE e CEDU*, in *DPCE online*, n. 1, 2024, p. 707 ss.

³³ Corte EDU 24 novembre 2009 (dec.), ric. n. 16072/06, *Friend e altri/Regno Unito*, punto 50.

formulata all'autorità competente per ottenere la declaratoria di cessazione dell'iscrizione, essendo il proprietario, per ragioni etiche, contrario alla caccia, era stata rigettata poiché la normativa interna non contemplava una simile possibilità. Dopo varie fasi dinanzi ai competenti organi giurisdizionali nazionali, la vicenda giunse di fronte alla quinta sezione della Corte EDU, la quale concluse nel senso che effettivamente l'obbligo di permettere lo svolgimento della caccia sui terreni di sua proprietà integrasse una violazione del diritto del ricorrente. Essa però risultava giustificata dall'eccezione prevista dall'art. 1, par. 2, del Protocollo 1, ai sensi della quale gli Stati mantengono il diritto di porre in vigore le leggi necessarie – tra l'altro – per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. In questo caso, l'interesse generale andava ricondotto all'esigenza di garantire la presenza di popolazioni di selvaggina varie, sane e a un livello compatibile con la cura del territorio e con le condizioni culturali, evitando al tempo stesso i danni che esse avrebbero potuto causare³⁴. In seguito, la Grande Camera della Corte di Strasburgo affermò che l'obbligo di tollerare la caccia sui propri terreni impone un onere sproporzionato ai proprietari terrieri che si oppongono a quell'attività per motivi etici³⁵.

La causa ora riassunta va presa in considerazione anche per via dell'opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente presentata dal giudice Pinto de Albuquerque, il quale si premurò di mettere in evidenza che gli animali sono tutelati dalla CEDU sia come proprietà, in quanto beni ai sensi dell'art. 1 del Protocollo 1, sia come esseri viventi, parte di un ambiente sano, equilibrato e sostenibile e, dunque, protetti dall'art. 8 CEDU in un quadro di equità intra-specie (sano godimento della natura da parte degli esseri umani ora esistenti), intergenerazionale (godimento sostenibile della natura da parte delle future generazioni umane) e inter-specie (valorizzazione della dignità di tutte le specie) e, di conseguenza, di antropocentrismo responsabile³⁶. Da ciò si ricava che i diritti degli animali non sono posizioni giuridiche attribuite a esseri non umani ed esercitabili da un qualche loro rappresentante, ma si ricollegano a obblighi gravanti in capo alle Parti contraenti della CEDU nell'ambito dell'impegno inteso a garantire il pieno, effettivo e pratico godimento dei diritti umani e, in particolare, del diritto umano a un ambiente sano e sostenibile³⁷.

³⁴ Corte EDU 20 gennaio 2011, ric. n. 9300/07, *Herrmann/Germania*.

³⁵ Corte EDU 26 giugno 2012, ric. n. 9300/07, *Herrmann/Germania*. Sul tema, si vedano anche Corte EDU, 29 aprile 1999, ricc. nn. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, *Chassagnou e altri/Francia* e 10 ottobre 2007, ric. n. 2113/04, *Schneider/Lussemburgo*.

³⁶ *Partly concurring and partly dissenting opinion of Judge Pinto de Albuquerque*, in ric. n. 9300/07, *Herrmann/Germania*.

³⁷ *Ibidem*.

Per quel che riguarda il diritto interno, in via di estrema sintesi, si segnala che in diversi ordinamenti gli animali godono di uno *status* peculiare, fatto oggetto di garanzia a livello costituzionale, che permette di sostenere che non sono qualificabili come semplici *res*³⁸. Per esempio, l’art. 20a del *Grundgesetz* tedesco stabilisce che lo Stato tutela, assumendo la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, gli animali mediante l’esercizio del potere legislativo, esecutivo e giudiziario, mentre l’art. 80 della Costituzione federale elvetica riconosce che la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione degli animali, in particolare per quel che attiene a detenzione e cura di animali, esperimenti e interventi su animali vivi, utilizzazione di animali, importazione di animali e di prodotti animali, commercio e trasporto di animali e uccisione di animali. L’art. 54 della Costituzione lituana impone allo Stato di tutelare gli animali mentre, ai sensi dell’art. 72, comma 4, della Costituzione slovena, la legge deve proteggere con apposite norme gli animali contro i maltrattamenti o forme di crudeltà su di essi. Con la legge costituzionale n. 1 del 2022 è stato riformato l’art. 9 della Costituzione italiana, il quale ora prevede, *inter alia*, che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali³⁹.

Si segnalano rapidamente i casi di alcuni ordinamenti in cui, per via legislativa o giurisprudenziale, si è arrivati ad ammettere che alcuni animali godono di certi diritti. È stato così: in Argentina, dove la Suprema Corte di Buenos Aires ha riconosciuto uno scimpanzé come persona non umana portatrice di diritti fondamentali, titolare del diritto a vivere nel proprio habitat; in India, dove l’Alta Corte del Punjab e dell’Haryana ha affermato che l’intero regno animale è un’entità giuridica dotata di personalità autonoma con diritti, doveri e responsabilità corrispondenti a quelli di una persona vivente, sostenendo nel caso specifico che i delfini fossero persone non umane; nelle isole Baleari, dove è stata adottata una disciplina che attribuisce alle grandi scimmie il diritto a non essere imprigionate e a non essere utilizzate per scopi medico-scientifici; in Nuova Zelanda, dove certe specie di grandi scimmie si

³⁸ Per un’introduzione in chiave comparatistica, F. FONTANAROSA, *I diritti degli animali in prospettiva comparata*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, p. 169 ss. e riferimenti ivi contenuti.

³⁹ Per un’introduzione, R. GARETTO, *La tutela dell’animale nella Costituzione. Elementi di novità ed “omissioni” nel testo riformato dell’art. 9 Cost.*, in *Passaggi costituzionali*, n. 1, 2022, p. 78 ss.; F. RESCIGNO, *Parturient montes, nascetur ridiculus mus? Il nuovo articolo 9 della Costituzione Italiana e il mancato traguardo della soggettività animale*, in *Passaggi costituzionali*, n. 1, 2022, p. 58 ss.; A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, p. 261 ss.; D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 24, 2023, p. 32 ss.; D. GRANARA, *Il principio animalista in Costituzione*, in *DPCE online*, fascicolo speciale n. 2, 2023, p. 857 ss.

vedono attribuiti alcuni diritti fondamentali⁴⁰. Può richiamarsi altresì il caso di Kaavan, un elefante tenuto in condizioni estremamente precarie in uno zoo in Pakistan, in relazione al quale l'Alta Corte di Islamabad ha esteso l'ambito di applicazione del diritto (umano) alla vita, reputando che esso ricomprenda anche il diritto di vivere in un ambiente che soddisfi i bisogni comportamentali, sociali e fisiologici di un animale, il diritto dell'animale a non essere trattato in modo tale da sottoporlo a sofferenze inutili, il diritto di essere rispettato in quanto essere vivente e il diritto di non essere torturato o ucciso inutilmente⁴¹.

3. *La tutela degli animali nel diritto dell'Unione europea: cenni*

Con riferimento all'ordinamento dell'Unione europea, vi è una previsione che accompagna il processo di integrazione fin dalle origini e che risulta di interesse ai fini della tematica qui affrontata. Ai sensi, originariamente, dell'art. 36 TCEE e, oggi, dell'art. 36 TFUE, i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito di merci, contrastanti con la proibizione di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente, rimangono impregiudicati se giustificati, *inter alia*, da motivi di tutela della salute e della vita degli animali. Al riguardo, la Corte di giustizia ha avuto modo di affermare che la disposizione esprime un'esigenza fondamentale riconosciuta dal diritto sovranazionale⁴², che può per esempio giustificare la creazione di zone di protezione speciale per una specie animale, nell'ambito delle quali non è ammessa la detenzione di altre specie, dato il carattere recessivo dei geni degli esemplari appartenenti alla prima, così da tutelare questi contro il rischio di estinzione⁴³. Nonostante essa sia rimasta invariata nel corso del tempo, non faccia riferimento espresso alla nozione di benessere animale e sia stato sostenuto che salute e benessere sono concetti differenti, solamente in alcuni casi coincidenti o interdipendenti⁴⁴, può ragionevolmente ritenersi che anche il

⁴⁰ Per questi esempi, F. RESCIGNO, *Memoria per l'Audizione dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato concernente la discussione dei disegni di legge costituzionali volti alla modifica dell'articolo 9 in tema di ambiente e tutela degli esseri animali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2020, p. 64-65.

⁴¹ Su questo caso, S. STUCKI, T. SPARKS, *The Elephant in the (Court)Room: Interdependence of Human and Animal Rights in the Anthropocene*, in *EJIL: Talk!*, 9 giugno 2020 e S. DOMINELLI, *La tutela degli animali nel diritto internazionale: proposte per una rilettura del paradigma antropocentrico alla luce della sentenza Kaavan*, in *RGA*, n. 2, 2022, p. 418 ss.

⁴² *Ex multis*, Corte giust. 23 maggio 1996, C-5/94, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland)*, punto 18; 11 maggio 1999, C-350/97, *Monsees*, punto 24; 19 giugno 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel*, punto 28.

⁴³ Corte giust. 3 dicembre 1998, C-67/97, *Bluhme*.

⁴⁴ Conclusioni dell'Avv. gen. Slynn, del 4 marzo 1982, da 141/81 a 143/81, *Holdijk*, p. 1319.

benessere animale assuma rilievo a tal fine alla luce dell'evoluzione registrata nel sistema dell'Unione sul punto⁴⁵.

Al riguardo, è vero che, come è stato detto, rispetto a politiche consolidate dell'Unione europea la normativa sul benessere animale ricorda un figlio indesiderato a causa dell'assenza di una specifica base giuridica dedicata a ciò⁴⁶. Va però notato che la valorizzazione ora del fondamento offerto dalla PAC, ora di una combinazione di questo con le disposizioni dedicate al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno (art. 114 TFUE a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) e/o all'adozione di misure funzionali ad affrontare problemi comuni di sanità pubblica (art. 168 TFUE) ha condotto all'elaborazione e all'adozione di una messe di atti di diritto derivato intesi a garantire il benessere degli animali da allevamento, a partire almeno dalla direttiva 74/577/CEE relativa allo stordimento degli animali prima della macellazione. Nel preambolo di tale direttiva si chiariva che l'azione comunitaria in materia era giustificata dalla volontà di prevenire ogni trattamento crudele degli animali, limitando le sofferenze subite in occasione della macellazione a quelle assolutamente inevitabili.

In effetti, il benessere degli animali da allevamento è un profilo di non poca importanza nell'ordinamento dell'Unione, come confermato da molteplici fonti basate esclusivamente o *in primis* sulla competenza relativa alla PAC, quali la direttiva 98/58/CE riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, la direttiva 1999/74/CE che stabilisce norme minime sulla protezione delle galline ovaiole, il regolamento (CE) 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate, la direttiva 2007/43/CE che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne, la direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, la direttiva 2008/120/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini, il regolamento (CE) 1099/2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento e il regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti. Peraltro, l'Unione ha aderito alla Convenzione europea sulla protezione degli animali negli

⁴⁵ Così A. ADINOLFI, *Il trattamento degli animali nel diritto dell'Unione europea tra interessi commerciali, protezione ambientale e «benessere»: verso lo sviluppo di valori condivisi?*, in AA.VV., *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, 2016, p. 23.

⁴⁶ V. VOMÁČKA, *Animal welfare before the Court of Justice of the European Union*, in *ERA Forum*, n. 4, 2020, p. 692.

allevamenti⁴⁷, alla Convenzione europea sulla protezione degli animali da macello⁴⁸ e alla Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali⁴⁹.

All'esercizio ora della competenza relativa all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno, ora di quella in materia ambientale si ricollegano ulteriori atti, significativi per la promozione del benessere degli animali selvatici, quali il regolamento (CEE) 3254/91 che vieta l'uso di tagliole nella Comunità e l'introduzione nella Comunità di pellicce e di prodotti manifatturati di talune specie di animali selvatici originari di Paesi che utilizzano per la loro cattura tagliole o metodi non conformi alle norme concordate a livello internazionale in materia di cattura mediante trappole senza crudeltà, la direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, la direttiva 1999/22/CE relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici, la direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e il regolamento (CE) 1007/2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca. Va poi aggiunto che l'Unione ha aderito alla CITES⁵⁰.

In relazione al benessere degli animali usati nel contesto della sperimentazione si ricordano la direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici (fondata sulla competenza dedicata all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno) e l'adesione alla Convenzione europea per la protezione degli animali vertebrati utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici⁵¹.

Va infine preso in considerazione il regolamento (UE) 2016/429 relativo alle malattie animali trasmissibili, che si applica generalmente a tutti i tipi di animali. Come specificato nel preambolo dello stesso, sanità e benessere degli animali sono interconnessi, visto che una migliore sanità favorisce un maggior benessere e viceversa⁵².

⁴⁷ Decisione 78/923/CEE del Consiglio, del 19 giugno 1978, relativa alla conclusione della Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti.

⁴⁸ Decisione 88/306/CEE del Consiglio, del 16 maggio 1988, relativa alla conclusione della Convenzione europea per la protezione degli animali da macello.

⁴⁹ Decisione 2004/544/CE del Consiglio, del 21 giugno 2004, relativa alla firma della Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali.

⁵⁰ Decisione (UE) 2015/451 del Consiglio, del 6 marzo 2015, relativa all'adesione dell'Unione europea alla convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES).

⁵¹ Decisione 1999/575/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998, relativa alla conclusione da parte della Comunità della convenzione europea per la protezione degli animali vertebrati utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici.

⁵² Considerando 7 del regolamento 2016/429.

In generale, può dirsi che gli atti ora considerati esprimono un'impostazione welfarista, di stampo antropocentrico⁵³, considerato che non mirano ad attribuire diritti agli animali in quanto tali, ma a imporre obblighi a una serie di soggetti umani per finalità riconducibili – almeno nel caso degli atti riferibili alla PAC – alla realizzazione di interessi in ultima istanza propri dell'essere umano, in quanto relativi alle esigenze alimentari e, perciò, di salute di quest'ultimo.

È però innegabile che da essi emerga un'attenzione sempre maggiore per il benessere animale, giustificata tra l'altro da un'evoluzione che ha interessato anche il diritto primario dell'Unione. Infatti, al Trattato di Maastricht faceva seguito – *inter alia* – una Dichiarazione sulla protezione degli animali, con la quale si invitavano il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a tenere pienamente conto, all'atto dell'elaborazione e dell'attuazione della legislazione comunitaria nei settori della PAC, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, delle esigenze in materia di benessere degli animali. Al Trattato di Amsterdam fu annesso il protocollo n. 33, dedicato alla protezione e al benessere degli animali, con cui si stabiliva che nella formulazione e nell'attuazione delle medesime politiche la Comunità e gli Stati membri avrebbero tenuto pienamente conto di quelle esigenze, 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 regionale⁵⁴.

Tale approccio in relazione alle politiche ora ricordate risulta oggi confermato dall'art. 13 TFUE, nel quale è stato ripreso un elemento già presente nell'art. III-121 del fallito tentativo di Trattato costituzionale, ossia il riferimento al fatto che gli animali sono esseri senzienti. Si tratta di una previsione che, come è facile immaginare, ha attirato una certa attenzione da parte dei commentatori. Vi è chi reputa che sia qui espresso un principio regolatore – nonché un criterio

⁵³ F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *DUE*, n. 1, 2013, p. 66.

⁵⁴ Non potendosi affrontare in questa sede il tema della macellazione rituale e del rapporto tra questa e il benessere animale, si rinvia, senza pretesa di esaustività, a J.A. ROVINSKY, *The Cutting Edge: The Debate over Regulation of Ritual Slaughter in the Western World*, in *California Western International Law Journal*, n. 1, 2014, p. 79 ss.; E. HOWARD, *Ritual slaughter and religious freedom: Liga van Moskeeën*, in *CMLR*, n. 3, 2019, p. 803 ss.; L. FABIANO, *Benessere degli animali, libertà religiosa e mercato: la macellazione rituale nella giurisprudenza europea e comparata*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2021, p. 113 ss.; S. WATTIER, *Ritual Slaughter Case: The Court of Justice and the Belgian Constitutional Court Put Animal Welfare First*, in *ECLR*, n. 2, 2022, p. 264 ss.; L. LEONE, *La macellazione rituale al vaglio delle Corti: un percorso verso una società europea sentience-based*, in *DUE*, n. 1, 2024, p. 79 ss.; R. SAIJA, *Benessere animale negli allevamenti e protezione durante l'abbattimento. Macellazione rituale e nuove sfide del diritto agroalimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2024, p. 41 ss.

di interpretazione e un parametro di legittimità – dell'azione normativa dell'Unione, con la conseguenza che quest'ultima dovrebbe mirare non a conseguire un'armonizzazione minima quanto al benessere animale, ma a realizzare un livello di protezione adeguato, e ciò non solamente negli ambiti di competenza espressamente menzionati, bensì anche in altri, quali quelli della politica commerciale comune, dell'ambiente e della sanità pubblica⁵⁵. Nello stesso senso vi è chi ha parlato di un criterio-guida cui le autorità sono chiamate a conformarsi nell'esercizio dei poteri normativi, aggiungendo che tramite l'art. 13 TFUE è stato introdotto un nuovo paradigma, grazie al quale viene attribuito all'animale un ruolo suo proprio, separato dal sentimento umano, e al benessere animale una rilevanza in sé, prescindendo dalle esigenze di tutela della salute umana⁵⁶. Ulteriormente, si è evidenziato che, mediante l'articolo in parola, è la natura senziente degli animali a incidere sul mercato e non viceversa, e che quindi la protezione giuridica degli animali nell'ordinamento sovranazionale finisce per essere rafforzata in ragione del fatto che tali creature possono provare sensazioni positive e negative⁵⁷. Altri, invece, hanno sostenuto che, fermo un riconoscimento in favore della dignità degli animali e del fatto che essi non siano più qualificabili come mere *res* nell'ordinamento dell'Unione, la formulazione dell'art. 13 TFUE è compromissoria, dato che continua a subordinare la protezione dei diritti degli animali agli interessi degli esseri umani⁵⁸ o, addirittura, che l'art. 13 ha una valenza meramente simbolica, considerato che tramite esso non si impone di garantire i diritti degli animali, ma soltanto di migliorare il benessere di questi⁵⁹. Nel tentativo – almeno all'apparenza – di riconciliare le diverse letture possibili, si registra altresì l'apporto di chi ritiene che, alla luce dell'art. 13, gli animali sarebbero «marchandises sensibles» per via della duplice natura loro attribuibile di esseri senzienti e merci⁶⁰. Da parte sua, il Parlamento europeo pare avere dato una lettura in chiave massimalista della previsione qui in commento, dato che è giunto a sostenere che la protezione degli animali dovrebbe assumere precedenza giuridica su tutte le politiche del

⁵⁵ A. ADINOLFI, *op. cit.*, pp. 25, 33 e 37.

⁵⁶ L. LEONE, *op. cit.*, p. 91.

⁵⁷ S. DOMINELLI, *Per un 'diritto degli animali' e 'della natura' tra scetticismo ed adesione a modelli normativi antropocentrici: riflessioni di diritto internazionale (pubblico e privato)*, in *RGA*, n. 1, 2023, p. 25.

⁵⁸ L. MOLINARO, *op. cit.*, pp. 98-99.

⁵⁹ K. SOWERY, *Sentient Beings and Tradable Products: The Curious Constitutional Status of Animals under Union Law*, in *CMLR*, n. 1, 2018, pp. 59 e 72.

⁶⁰ T. ERNIQUIN, *Les animaux vivants et la libre circulation: un statut de marchandises sensibles*, in *RAE*, n. 1, 2017, p. 49 ss.

mercato interno⁶¹, anche se non sembra che l’art. 13 legittimi una simile interpretazione.

A prescindere, va considerato che, dopo averlo negato in ragione di dati meramente testuali⁶², la Corte di giustizia ha riconosciuto che il benessere animale si configura certamente come un obiettivo legittimo di interesse generale perseguito dal diritto dell’Unione europea⁶³, ma non come un principio generale⁶⁴, per poi addirittura qualificarlo come valore dell’Unione, al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono un’importanza sempre maggiore⁶⁵. Tale dato emerge anche dal preambolo di due atti già ricordati: il regolamento 1099/2009, nel quale si dice che il benessere animale è un valore condiviso nella Comunità sancito dal protocollo n. 33 al Trattato di Amsterdam⁶⁶, e la direttiva 2010/63, ove si afferma che si tratta di un valore dell’Unione sancito dall’art. 13 TFUE⁶⁷.

4. *La tutela degli animali da compagnia tra sistema del Consiglio d’Europa e diritto dell’Unione europea*

Alla luce della ricostruzione ora offerta, può affermarsi che, ferme le difficoltà connesse all’assenza di una base giuridica specificamente dedicata all’argomento, il benessere animale ha assunto una rilevanza non trascurabile nell’ordinamento dell’Unione europea, come confermato da molti atti di diritto derivato e dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia. Tuttavia, tale produzione normativa e giurisprudenziale sembra essersi concentrata sugli animali da allevamento, ossia su specie animali che sono strettamente connesse allo svolgimento di attività economiche riferibili *in primis* al settore agroalimentare.

Se confrontato a tale stato di cose, il tema della tutela degli animali da compagnia è certamente più di nicchia, come emerge già dalla considerazione

⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 4 luglio 2012, sulla strategia dell’Unione europea per la protezione e il benessere degli animali 2012-2015 (2012/2043 (INI)), par. 2.

⁶² Corte giust. 12 luglio 2001, C-189/01, *Jippes e a.*, punto 71.

⁶³ *Ex multis*, Corte giust. 17 gennaio 2008, C-37/06 e C-58/06, *Viamex Agrar Handel e ZVK*, punto 22; 17 ottobre 2013, C-101/12, *Schaible*, punto 35; 23 aprile 2015, C-424/13, *Zuchtvieh-Export*, punto 35.

⁶⁴ Sentenza *Jippes*, punti 73 e 76.

⁶⁵ Corte giust. 17 dicembre 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, punti 41 e 77.

⁶⁶ Considerando 4 del regolamento 1099/2009.

⁶⁷ Considerando 2 della direttiva 2010/63. Ulteriormente, può farsi rinvio a Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla strategia dell’Unione europea per la protezione e il benessere degli animali 2012-2015, COM(2012) 6 final/2, p. 12.

delle poche fonti in materia rinvenibili nel sistema del Consiglio d'Europa e nell'ordinamento dell'Unione europea.

Per quel che attiene al Consiglio d'Europa, va fatto nuovamente richiamo alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987 e ratificata da ventisette Stati, diciannove dei quali membri dell'Unione europea⁶⁸. Per animale da compagnia si intende ogni animale tenuto, o destinato a essere tenuto, dall'uomo, soprattutto presso il proprio alloggio domestico, per motivi di diletto⁶⁹. La Convenzione evidenzia l'esistenza in capo all'essere umano di un obbligo morale di rispettare tutte le creature viventi, in generale, e gli animali da compagnia, in particolare, a causa del particolare legame intercorrente con essi e del contributo che danno alla qualità della vita, e la necessità di assicurare la loro salute e il loro benessere, contenendo al tempo stesso i rischi connessi a fenomeni di sovrappopolazione⁷⁰. Pertanto, è fatto divieto a chiunque di causare inutilmente dolori, sofferenze o angosce o di abbandonare un animale da compagnia⁷¹ ed è imposto a chi tenga uno di tali animali o abbia accettato di occuparsene di assumersi una serie di responsabilità connesse al suo mantenimento, relative *in primis* al rifornimento di cibo e acqua, alla possibilità di fare esercizio e alla prevenzione del rischio di fuga⁷². Ulteriormente, è vietato vendere animali da compagnia a minori di sedici anni senza il consenso di chi esercita la responsabilità genitoriale⁷³ e addestrare un animale da compagnia con metodi che possono danneggiare la sua salute e il suo benessere, per esempio se ciò comporta il superamento delle capacità o forza naturali o l'utilizzo di mezzi artificiali che provocano ferite, dolori, sofferenze e angosce inutili⁷⁴. Non sono

⁶⁸ L'Italia, pur avendo firmato la Convenzione in occasione della sua adozione, ha provveduto alla ratifica solamente con la legge 4 novembre 2010, n. 201.

⁶⁹ Art. 1, par. 1, della Convenzione. Come chiarito nell'*Explanatory Report to the European Convention for the Protection of Pet Animals*, par. 16 e 17, adottato lo stesso giorno e disponibile *online*, si intendono esclusi dalla definizione sopra riportata gli animali allevati per la produzione di alimenti, lana, pelle o pelliccia o per altri scopi agricoli, come quelli tenuti negli zoo e nei circhi a scopo espositivo e per scopi sperimentali o altri scopi scientifici. Tuttavia, le Parti contraenti possono includere, per esempio, i cani da lavoro. Entro certi limiti, anche un animale selvatico può essere un animale da compagnia. Infatti, l'art. 4, par. 3, della Convenzione chiarisce che un animale non deve essere tenuto come animale da compagnia se non sono rispettate determinate condizioni relative al mantenimento dell'animale oppure se, nonostante quelle condizioni siano soddisfatte, l'animale non può adattarsi alla cattività. Per ulteriori indicazioni al riguardo, si veda la *Resolution on the Keeping of Wild Animals as Pet Animals* del 10 marzo 1995, disponibile *online*.

⁷⁰ Si veda il preambolo della Convenzione.

⁷¹ Art. 3, par. 1 e 2, della Convenzione.

⁷² Art. 4, par. 1 e 2, della Convenzione.

⁷³ Art. 6 della Convenzione.

⁷⁴ Art. 7 della Convenzione.

ammessi, se non in presenza di particolarissime condizioni, né interventi chirurgici tramite i quali modificare l’aspetto degli animali da compagnia – si pensi al taglio della coda o delle orecchie⁷⁵ – né l’uccisione, la quale comunque deve essere effettuata con il minimo di sofferenze fisiche e morali per l’animale da compagnia⁷⁶. Obblighi specifici sono previsti per chi svolge attività di commercio, allevamento, custodia a fini commerciali e di gestione di rifugi per animali⁷⁷, nonché per quel che riguarda pubblicità, spettacoli, esposizioni, competizioni e manifestazioni analoghe⁷⁸, il contenimento del numero di randagi⁷⁹ e lo sviluppo di programmi d’informazione e di istruzione per diffondere la consapevolezza e la conoscenza delle disposizioni e dei principi della Convenzione⁸⁰.

Nell’ordinamento dell’Unione europea, il primo atto dedicato espressamente agli animali da compagnia fu il regolamento (CE) 998/2003 relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di tali animali, individuati in quelli appartenenti solamente ad alcune specie, ossia cani, gatti, furetti, invertebrati (escluse le api e i crostacei), pesci tropicali decorativi, anfibi, rettili, uccelli, roditori e conigli domestici⁸¹. L’atto in questione è stato in seguito abrogato dal regolamento (UE) 576/2013, il quale contempla una definizione sostanzialmente analoga⁸².

Si possono poi menzionare altre tre fonti. Il regolamento (CE) 1523/2007 vieta la commercializzazione, l’importazione nella Comunità e l’esportazione fuori dalla Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono, per via del fatto che cani e gatti sono tradizionalmente considerati animali da compagnia⁸³. Nel regolamento (UE) 2016/429, recante normativa in materia di sanità animale, si sottolinea che la natura specifica dei movimenti degli animali da compagnia pone un rischio per la sanità animale che si discosta notevolmente da quello degli altri animali e pertanto devono essere poste norme specifiche e meno restrittive relative a tali movimenti, che però sono giustificate solamente se l’animale da compagnia accompagna effettivamente il suo

⁷⁵ Art. 10, parr. 1 e 2, della Convenzione.

⁷⁶ Art. 11, par. 1, della Convenzione.

⁷⁷ Art. 8 della Convenzione.

⁷⁸ Art. 9 della Convenzione.

⁷⁹ Artt. 12 e 13 della Convenzione.

⁸⁰ Art. 14 della Convenzione.

⁸¹ Art. 3, lett. a), e allegato I del regolamento 998/2003.

⁸² Art. 3, lett. b), e allegato I del regolamento 576/2013.

⁸³ Considerando 1 del regolamento 1523/2007. Per gatto si intende un animale della specie *felis silvestris*, mentre per cane un animale della sottospecie *canis lupus familiaris* (art. 2, n. 1) e n. 2) del regolamento 1523/2007).

proprietario durante il movimento di quello o entro un tempo limitato da un simile movimento, e se non più di cinque animali da compagnia sono mossi contemporaneamente insieme al loro proprietario⁸⁴. La definizione di animale da compagnia ricalca quella illustrata in precedenza⁸⁵. Infine, il regolamento (UE) 2023/2419 stabilisce requisiti specifici in materia di etichettatura per gli alimenti per animali da compagnia prodotti conformemente alle norme sulla produzione biologica di mangimi poste dal regolamento (UE) 2018/848.

A dicembre 2023, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità⁸⁶. Alla base di tale iniziativa sta la consapevolezza del fatto che l'allevamento e il commercio di cani e gatti hanno assunto dimensioni sempre più rilevanti e che a essi si accompagnano forme di illegalità che possono ledere il benessere degli animali interessati⁸⁷. Ciò giustifica l'elaborazione di prescrizioni minime relative all'ambito in questione⁸⁸. La base giuridica è individuata nell'art. 43, par. 2, TFUE, in materia di PAC, e nell'art. 114 TFUE.

Il regolamento si dovrebbe applicare all'allevamento, alla detenzione e all'immissione sul mercato di cani e gatti, nonché alla loro fornitura nell'Unione, considerando rispettivamente gli animali della specie *canis lupus familiaris* e della specie *felis silvestris catus*, con l'esclusione di cani o gatti utilizzati per scopi scientifici⁸⁹. Si definisce come benessere di cani e gatti lo stato fisico e mentale di un cane o di un gatto in relazione alle condizioni in cui è nato, vive e muore⁹⁰. Operatori⁹¹ e persone fisiche o giuridiche responsabili di rifugi per animali⁹² devono conformarsi ad alcuni principi generali in materia di benessere, i quali impongono di fornire acqua e mangimi di qualità e in quantità tali da assicurare una corretta nutrizione e idratazione, di detenere gli animali in un ambiente fisico confortevole – soprattutto con riferimento a spazio,

⁸⁴ Considerando 131 del regolamento 2016/429. *Ça va sans dire*, tale atto pone regole rilevanti anche per altri tipi di animali, oltre a quelli da compagnia.

⁸⁵ Art. 4, n. 11), e allegato I del regolamento 2016/429.

⁸⁶ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità, COM(2023) 769 final.

⁸⁷ *Ivi*, p. 1.

⁸⁸ Art. 1 della proposta di regolamento.

⁸⁹ Art. 2 e art. 3, n. 1) e n. 2), della proposta di regolamento.

⁹⁰ Art. 3, n. 3), della proposta di regolamento.

⁹¹ Ossia, persone fisiche o giuridiche che allevano, detengono, commerciano o immettono sul mercato cani e gatti sotto il loro controllo, anche per un periodo di tempo limitato (art. 3, n. 15), della proposta di regolamento).

⁹² I rifugi per animali sono locali o strutture, a esclusione delle abitazioni, gestiti da una persona fisica o giuridica, in cui cani e gatti indesiderati, abbandonati, ex-randagi, smarriti o confiscati sono detenuti a fini di fornitura, a titolo oneroso o gratuito (art. 3, n. 14), della proposta di regolamento).

temperatura e facilità di movimento – e tale da permettere loro di esprimere comportamenti sociali non dannosi e tipici della loro specie, nonché di avere relazioni positive con gli esseri umani, e di tenere gli animali al sicuro, puliti e in buona salute e in modo da ottimizzare il loro stato mentale⁹³. Inoltre, gli operatori e le persone fisiche o giuridiche responsabili di rifugi per animali devono ridurre al minimo i rischi per il benessere di cani e gatti⁹⁴, comunicare agli acquirenti le informazioni necessarie per consentire loro di garantire il benessere degli animali da compagnia⁹⁵, fare fronte a obblighi specifici con riferimento ad alimentazione, abbeveraggio e alloggiamento⁹⁶ e adottare misure per salvaguardare la salute di cani e gatti, relative per esempio allo svolgimento di ispezioni, al trasferimento degli esemplari malati in aree separate e alla prevenzione e al controllo della presenza di parassiti⁹⁷. Sono poi vietate pratiche considerate dolorose, come le mutilazioni non effettuate da un veterinario su indicazione medica al solo scopo di migliorare la salute di cani e gatti e la sterilizzazione se non eseguita da un veterinario⁹⁸. Viene fatta salva la possibilità per gli Stati membri di mantenere in vigore disposizioni nazionali più rigorose e di adottarne di ulteriori per quanto inerente a condizioni di alloggiamento, mutilazioni, arricchimento⁹⁹ e programmi di selezione e riproduzione¹⁰⁰.

Il Consiglio dell’Unione ha adottato la propria posizione, che si segnala per una particolare attenzione al fatto che i gestori degli allevamenti devono garantire che le loro strategie di allevamento riducano al minimo il rischio di produrre cani o gatti con genotipi o fenotipi associati a effetti negativi sul loro benessere¹⁰¹.

Da parte sua, il Parlamento europeo ha richiesto che venga introdotto l’obbligo di individuare tutti i cani e i gatti immessi sul mercato tramite un trasponditore sottocutaneo contenente un microchip, che essi siano registrati in

⁹³ Art. 5 della proposta di regolamento.

⁹⁴ Art. 6, par. 1, della proposta di regolamento.

⁹⁵ Art. 8, par. 1, della proposta di regolamento.

⁹⁶ Artt. 11 e 12 della proposta di regolamento.

⁹⁷ Art. 13 della proposta di regolamento.

⁹⁸ Art. 15 della proposta di regolamento.

⁹⁹ Come tale si intende un materiale o una struttura nell’ambiente in cui vive l’animale, che presenta proprietà occupazionali o nutrizionali in grado di suscitare e soddisfare curiosità e comportamenti appetitivi o motivazione fisica (art. 3, n. 25), della proposta di regolamento).

¹⁰⁰ Art. 25 della proposta di regolamento.

¹⁰¹ General Secretariat of the Council, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the welfare of dogs and cats and their traceability – Mandate for negotiations with the European Parliament*, 11615/24.

una banca dati nazionale entro due giorni dall'identificazione e che non siano detenuti o venduti in negozi di animali da compagnia¹⁰².

Infine, va fatto presente che, a oggi, non risultano particolari sviluppi relativi alla materia qui in discussione nella giurisprudenza della Corte di giustizia, a parte uno recentissimo, registratosi nella causa *Iberia Líneas Aéreas de España (Notion de "bagages")*, che merita di essere segnalato. Interpretando la Convenzione di Montreal del 1999 sull'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, la Corte ha riconosciuto che, ai fini della responsabilità del vettore aereo, gli animali da compagnia non sono esclusi dalla nozione di bagaglio, posto comunque che le loro esigenze di benessere devono essere pienamente prese in considerazione al momento del trasporto¹⁰³.

5. Considerazioni critiche

Dalla panoramica offerta in precedenza appare chiaro che anche l'ordinamento dell'Unione europea è stato interessato da quella tendenza di cui si diceva, inerente al rafforzamento delle tutele operanti in favore degli animali, secondo una logica di stampo evidentemente welfarista e non abolizionista. Ciò ha interessato *in primis* gli animali da allevamento e poi tutti gli altri, con una parziale esclusione degli animali da compagnia, rispetto ai quali solamente ora sembra potersi giungere a un risultato di pregio se verrà approvata la proposta di regolamento di cui si è detto.

Al riguardo, va nuovamente richiamato il fatto che soltanto in anni recenti il commercio degli animali da compagnia ha sollevato problemi tali da giustificare un intervento normativo come quello che viene prefigurato dalla proposta. Essi riguardano lo stato di salute di cani e gatti e le conseguenze che potrebbero derivare per la salute umana. Il che rende necessari standard comuni relativi al benessere di tali animali quando detenuti per fini commerciali¹⁰⁴. Ciò, quindi, ha permesso di risolvere facilmente la questione dell'individuazione della base giuridica utilizzabile per permettere all'Unione di intervenire, la quale, come detto in precedenza, è stata offerta dall'art. 43, par. 2, TFUE e dall'art. 114 TFUE. Allora, può ritenersi che, in futuro, ove emerga la necessità, potrà

¹⁰² Si vedano gli emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 19 giugno 2025, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al benessere di cani e gatti e alla loro tracciabilità (COM(2023)0769 – C9-0443/2023 – 2023/0447(COD)), emendamenti 177, 182 e 289).

¹⁰³ Corte giust. 16 ottobre 2025, C-218/24, *Iberia Líneas Aéreas de España* (Notion de "bagages").

¹⁰⁴ Al riguardo, General Secretariat of the Council, *EU legislation on the commercial keeping and sale of dogs Information from the Danish delegation*, 5203/22.

procedersi allo stesso modo al fine di garantire il benessere di altre specie da parte di chi alleva, detiene, commercia o immette sul mercato quegli animali da compagnia.

Viene però spontaneo chiedersi se l’Unione possa definire standard concernenti il benessere degli animali da compagnia a prescindere dal riferimento alle suddette attività economiche, ossia se possa definire standard che debbano essere osservati dai proprietari degli animali in questione e, in generale, da parte di chiunque si rapporti a loro. Evidentemente, in una tale ipotesi non sarebbe possibile ricorrere né all’art. 43, par. 2, in quanto non si ravviserebbe un collegamento con la PAC, né all’art. 114 TFUE, mancando una finalità di ordine economico che permetta di ricondurre il fenomeno a esigenze di buon funzionamento del mercato interno. Volgendo lo sguardo ad altre previsioni, va detto che l’art. 168, par. 4, lett. b), TFUE, prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio possano adottare misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica. Tuttavia, emergerebbe una difficoltà connessa al rispetto della dimensione teleologica, dato che gli atti adottati dall’Unione dovrebbero essere intesi a tutelare la salute umana collettiva. Potrebbe prendersi in esame la competenza dell’Unione in materia ambientale, potendosi giustificare tale modo di procedere alla luce dell’esigenza di proteggere la biodiversità¹⁰⁵. Un dubbio però potrebbe essere avanzato circa il fatto che gli animali da compagnia, proprio come gli animali in via di estinzione, manifestino effettivamente un valore ambientale¹⁰⁶.

Si può comunque provare a procedere in altri modi al fine di sostenere che standard elaborati in precedenza, vale a dire quelli risultanti dalla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, operano e possono essere vincolanti altresì nell’ordinamento dell’Unione europea. Sul punto, in primo luogo, è possibile considerare la progressiva diffusione e affermazione dell’approccio *One Health* quale metodologia che mira a garantire al tempo stesso la salute umana, animale e ambientale¹⁰⁷. Secondo l’Organizzazione

¹⁰⁵ Per quanto riguarda gli artt. 114, 168, par. 4, lett. b) e 191 TFUE, si rinvia a E. BULAND, *La protection du bien-être au prisme de l’interdiction de détention des animaux sauvages «de compagnie»: Could the EU Walk on the Wild Side?*, in *RTDE*, n. 1, 2024, pp. 80-92.

¹⁰⁶ A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰⁷ Per un’introduzione, R. M. ATLAS, S. MALOY (eds.), *One Health. People, Animals, and the Environment*, Washington D.C., 2014; C.L. SOSKOLNE ET AL., *Navigating complexity, promoting health. Insights from the emergence of ‘Ecohealth’ and ‘One Health’*, in L. WESTRA ET AL. (eds.), *Ecological Integrity, Law and Governance*, London, 2018, p. 79 ss.; M. BRESALIER, A. CASSIDY, A. WOODS, *One Health in History*, in J. ZINSSTAG ET AL. (eds.), *One Health. The Theory and Practice of Integrated Health Approaches*, II ed., Wallingford-Boston,

mondiale della sanità, esso riconosce che «the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent. The approach mobilizes multiple sectors, disciplines and communities at varying levels of society to work together to foster well-being and tackle threats to health and ecosystems, while addressing the collective need for clean water, energy and air, safe and nutritious food, taking action on climate change, and contributing to sustainable development»¹⁰⁸. L'idea di fondo è che la salute non possa più costituire oggetto di una visione esclusivamente antropocentrica, dovendo invece essere considerata in termini globali e olistici, ponendo in connessione le diverse specie animali e vegetali, tra le quali non esisterebbe alcuna linea insuperabile di demarcazione¹⁰⁹.

Anche l'ordinamento dell'Unione europea sembra essersi aperto a tale approccio, come confermato dal fatto che esso è richiamato *expressis verbis* in diversi atti di diritto derivato¹¹⁰. Tra quelli vincolanti, si ricorda il regolamento (UE) 2021/522 che ha istituito il programma d'azione dell'Unione in materia di salute (*EU4Health*), il quale definisce *One Health* come un approccio multisettoriale che riconosce che la salute umana è connessa alla salute animale e all'ambiente e che le azioni volte ad affrontare le minacce per la salute devono tenere conto di queste tre dimensioni (art. 2, n. 5).

Chiarito allora tale concetto e il legame indissolubile che esso crea tra salute umana e animale (oltre che ambientale), si può tentare di ricondurlo alla dimensione della tutela dei diritti fondamentali partendo dal sistema CEDU. Da tempo, la Corte EDU sostiene che dagli artt. 2 e 8 CEDU deriva l'obbligo positivo delle Parti contraenti di assumere misure adeguate ai fini della protezione della salute (oltre che della vita) di quanti siano sottoposti alla loro giurisdizione¹¹¹. Alla luce di questo, si potrebbe ricavare che gli Stati vincolati dalla CEDU devono impegnarsi a proteggere la salute secondo la logica olistica che contraddistingue l'approccio *One Health* e, dunque, rivolgendo la loro attenzione anche alla salute animale, oltre che a quella umana. Allora, gli

2021, pp. 1-14; L. WETTLAUER ET AL., *A Legal Framework of One Health: the human-animal Relationship*, in J. ZINSSTAG ET AL. (eds.), *op. cit.*, pp. 135-144.

¹⁰⁸ Tripartite and UNEP support OHLEP's definition of "One Health", 1 December 2021, in www.who.int.

¹⁰⁹ A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti supreme e salute*, 2022, pp. 780 e 787.

¹¹⁰ Per un elenco, F. COLI, H. SCHEBESTA, *One Health in the EU: The Next Future?*, in *EP*, n. 1, 2023, pp. 307-308. Sul tema, si veda anche L. LEONE, *L'approccio One Health nella legislazione europea sugli animali: orientamenti e prospettive*, in *EJ*, n. 1, 2025, p. 163 ss.

¹¹¹ *Ex multis*, Corte EDU 8 aprile 2021, ricc. nn. 47621/13 e altri 5, *Vavříčka e altri/Repubblica ceca*, punto 282.

standard relativi al benessere degli animali definiti nelle convenzioni internazionali *supra* ricordate e nel diritto dell’Unione europea potrebbero costituire la falsariga da seguire per stabilire concretamente quali misure devono essere adottate dagli Stati. Per gli animali da compagnia in particolare, la Convenzione conclusa nell’ambito del Consiglio d’Europa nel 1987 si configurerebbe come il testo di riferimento. Questo e il progressivo sviluppo di normative interne dedicate alla tutela degli animali potrebbero permettere alla Corte EDU di sostenere che si è raggiunto uno *European consensus*, vale a dire un livello di uniformità che contraddistingue gli ordinamenti delle Parti contraenti la CEDU, tale da ridurre il margine di apprezzamento esercitabile da quegli Stati in quest’ambito¹¹².

Se si ammettesse la soluzione ora prospettata, l’impostazione rimarrebbe antropocentrica, ma comunque essa si contraddistinguerebbe per una dimensione responsabile, coerentemente a quanto messo in evidenza dal giudice Pinto de Albuquerque nella propria opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente in *Herrmann c. Germania*.

Con specifico riferimento all’art. 8, potrebbe poi richiamarsi il fatto che esso garantisce altresì il diritto a godere di un ambiente equilibrato, rispettoso della salute umana¹¹³, oltre che il diritto a vivere in un ambiente sicuro e salubre¹¹⁴. Pertanto, e a maggior ragione, la salute animale andrebbe garantita, compresa quella degli animali da compagnia.

Un’altra opzione ermeneutica potrebbe passare per la considerazione di un ulteriore aspetto relativo all’art. 8 CEDU. Come noto, la Corte EDU sostiene che, per quanto la nozione di vita privata non sia suscettibile di una definizione esaustiva¹¹⁵, essa ricomprende di certo l’integrità fisica e psicologica di una persona e, di conseguenza, molteplici aspetti dell’identità fisica e sociale dell’individuo, garantendosi così anche il diritto allo sviluppo personale e a instaurare e coltivare relazioni con altri esseri umani e con il mondo esterno¹¹⁶. A ciò potrebbero ricondursi lo sviluppo della personalità derivante dalla

¹¹² Per un’introduzione al tema dello *European consensus*, K. DZEHTSIAROU, *European Consensus and the Legitimacy of the European Court of Human Rights*, Cambridge, 2015; P. KAPOTAS, V. P. TZEVELEKOS (eds.), *Building Consensus on European Consensus. Judicial Interpretation of Human Rights in Europe and Beyond*, Cambridge, 2019; N. VOGIATZIS, *The Relationship Between European Consensus, the Margin of Appreciation and the Legitimacy of the Strasbourg Court*, in *EPL*, n. 3, 2019, p. 445 ss.

¹¹³ Corte EDU 4 ottobre 2010, ric. n. 19234/04, *Băcilă/Romania*, punto 71.

¹¹⁴ *Ex multis*, Corte EDU 6 luglio 2009, ric. n. 67021/01, *Tătar/Romania*, punto 107 e 10 gennaio 2012, ric. n. 30765/08, *Di Sarno e altri/Italia*, punto 110.

¹¹⁵ *Ex multis*, Corte EDU 16 dicembre 1992, ric. n. 13710/88, *Niemietz/Germania*, punto 29 e 29 aprile 2002, ric. n. 2346/02, *Pretty/Regno Unito*, punto 61.

¹¹⁶ *Ex multis*, Corte EDU 25 settembre 2018, ric. n. 76639/11, *Denisov/Ucraina*, punto 95.

relazione instaurata con un animale da compagnia, in ragione della profondità di quella. È vero che, nel 1976, la Commissione europea dei diritti dell'uomo affermò che l'art. 8 non tutelasse il rapporto tra essere umano e cane: «The Commission cannot, however, accept that the protection afforded by Article 8 of the Convention extends to relationships of the individual with his entire immediate surroundings, insofar as they do not involve human relationships»¹¹⁷. Deve però considerarsi che la decisione risale a quasi cinquant'anni fa: il contesto sociale e culturale è estremamente mutato da allora e, tenuto conto dell'evoluzione non solamente del sentire comune, ma altresì del diritto per quel che attiene alla tutela degli animali, vi sono elementi che permetterebbero di contestare il *dictum* della Commissione europea dei diritti dell'uomo e di ritenere, quantomeno, che difficilmente la Corte EDU potrebbe liquidare la questione in poche parole, come invece fatto all'epoca dalla Commissione medesima.

Ai fini del diritto dell'Unione europea, letture di questo tipo potrebbero essere sostenute con riferimento agli artt. 2 e 7 della Carta dei diritti fondamentali, interpretati alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo per via di quanto previsto dall'art. 52, par. 3, della Carta medesima. Esso infatti stabilisce che, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU, fermo il fatto che il diritto dell'Unione può concedere una protezione più estesa.

Da ciò deriverebbero due effetti. Per quel che riguarda gli animali da compagnia, si determinerebbe un rafforzamento della tutela operante nei loro confronti, considerato che, al momento, la disciplina di fonte sovranazionale risulta estremamente carente e tale rimarrebbe anche a seguito dell'approvazione della proposta di regolamento sul benessere di cani e gatti, in quanto non verrebbero prese in considerazione le esigenze di altre specie. Al contrario, adottando l'impostazione ora prospettata, si aprirebbe la strada per una valorizzazione nell'ordinamento dell'Unione della Convenzione europea sulla protezione degli animali da compagnia, che, dei cinque trattati in materia di tutela degli animali promossi dal Consiglio d'Europa, è l'unico a cui l'Unione non ha aderito.

Più in generale, si potrebbe risolvere un dilemma che attiene allo *status* della protezione degli animali nel sistema dell'Unione. Si è ricordato in precedenza che la Corte di giustizia ha prima negato che il benessere degli animali rientrasse

¹¹⁷ Commissione europea dei diritti dell'uomo, 18 maggio 1976, ric. n. 6825/74, *X/Islanda*, p. 87.

tra i principi generali del diritto sovranazionale, qualificandolo poi come obiettivo di interesse generale e addirittura attribuendogli in seguito il rango di valore dell’Unione. Se si procedesse nel modo in cui si è detto, la tutela degli animali (da compagnia e non solo) godrebbe della copertura derivante dall’essere ricondotta alla Carta dei diritti fondamentali, ossia a una fonte di rango primario.

Con riferimento al fatto che la Corte di giustizia non abbia ricompreso il benessere animale tra i principi generali, è stato detto che «it is hardly surprising then that the Court avoided venturing on such a difficult path: choices such as the degree of protection which should be afforded to animals, and indeed their legal status, are better left in the hands of the Community legislature»¹¹⁸. L’osservazione è comprensibile, visto quando fu formulata, ma a distanza di anni si potrebbe ribattere, in generale, che ormai il diritto dell’Unione è tanto evoluto da avere sviluppato standard più che adeguati di tutela del benessere animale e, in particolare circa gli animali da compagnia, che l’utilizzo della Convenzione europea del 1987 attraverso la modalità sopra chiarita potrebbe permettere alla Corte di giustizia di individuare quegli standard ai fini del diritto dell’Unione, oltre che dare l’occasione al legislatore sovranazionale per procedere a definirne di autonomi e ulteriori.

Inoltre, sarebbe possibile prospettare una giustificazione (più) salda all’affermazione secondo cui il benessere animale farebbe parte dell’assetto assiologico sovranazionale, visto che l’art. 2 TUE non lo richiama come valore, ma fa riferimento – tra l’altro e come noto – al rispetto dei diritti umani.

Al riguardo, non può non notarsi che la causa *Iberia Líneas Aéreas de España* (Notion de “bagages”) avrebbe potuto offrire l’occasione alla Corte per meglio chiarire le questioni affrontate in questa sede. Come ricordato *supra*, i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto che, ai fini della responsabilità del vettore aereo, gli animali da compagnia non sono esclusi dalla nozione di bagaglio. L’approccio potrebbe sembrare fortemente influenzato dall’idea che gli animali siano semplici *res*, anziché esseri senzienti, ma non bisogna dimenticare i limiti che il diritto positivo può porre a eventuali letture giurisprudenziali¹¹⁹. La pronuncia è infatti il derivato dell’impostazione di fondo della Convenzione di Montreal, che contempla la responsabilità del vettore per le ipotesi di ritardo, per le merci e per i bagagli. È dunque improbabile che potesse trovarsi un’altra

¹¹⁸ E. SPAVENTA, *Case C-189/01, H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, *Judgment of the Full Court of 12 July 2001*, *nyr*, in *CMLR*, n. 5, 2002, p. 1165.

¹¹⁹ T. ESCACH-DUBOURG, *L’animal de compagnie devant la CJUE, ou la ruine de certaines catégories juridiques*, in *Nuances du droit*, 24 novembre 2025.

soluzione, salvo negare che un passeggero possa pretendere il risarcimento del danno subito ove questo riguardi un animale da compagnia, ed è comunque da notare che i giudici di Lussemburgo hanno affermato che le esigenze connesse al benessere animale devono essere pienamente prese in considerazione al momento del trasporto.

6. Conclusioni

Nel presente scritto si è cercato di porre in evidenza come l'ordinamento dell'Unione europea, al pari di quello internazionale e di quelli interni, sia stato interessato da un fenomeno di evoluzione riguardante il rafforzamento della tutela del benessere animale e come, dopo essersi focalizzata sugli animali da allevamento, selvatici e utilizzati per fini di sperimentazione, l'attenzione delle istituzioni europee si stia ora concentrando sugli animali da compagnia. La proposta di regolamento sul benessere di cani e gatti e sulla loro tracciabilità conferma sicuramente l'emersione di una sensibilità particolare per la questione, pur non prendendo in considerazione le esigenze di altre specie animali, alle quali evidentemente dovranno essere dedicati atti specifici, se e quando i legislatori dell'Unione riterranno che a esse siano ricollegabili attività economiche tali da giustificare simili interventi.

Fino ad allora è destinato a rimanere un vuoto normativo a livello sovranazionale, che per la verità permarrà in parte anche successivamente, visto che, considerando l'esempio dato dalla proposta di regolamento, l'azione di regolamentazione mira a definire gli obblighi gravanti su operatori e persone fisiche o giuridiche responsabili di rifugi per animali, e non quelli relativi a proprietari e, in generale, a chiunque si rapporti a un animale da compagnia. Probabilmente, l'Unione europea non dispone delle competenze necessarie per provvedere al riguardo ma, come si è cercato di dimostrare in questa sede, pare possibile ricondurre il benessere degli animali (da compagnia e non solo) nell'alveo della protezione dei diritti fondamentali, adottando l'approccio *One Health* per definire in maniera olistica gli obblighi con cui gli Stati si devono confrontare relativamente alla tutela del diritto (umano) alla vita e al rispetto della vita privata e familiare. In relazione a tale secondo aspetto rileva altresì il particolare legame intercorrente tra uomo e animale da compagnia, il quale potrebbe in effetti configurare una delle molteplici declinazioni della nozione di vita privata.

In conclusione, quel che preme sottolineare è che, nonostante il rafforzamento delle garanzie operanti in favore degli animali non possa non trovare sostegno da parte di chi scrive, permangono dubbi circa l'esigenza di

riconoscere l’esistenza di diritti fondamentali degli animali. Come è stato detto, «a che servirebbe fornire gli animali di personalità giuridica? Servirebbe a farli stare meglio? È veramente necessario codificare una loro titolarità di diritti (anche patrimoniali) per contribuire al loro benessere? Non crediamo che una convinta risposta affermativa possa darsi a nessuno di questi quesiti. L’importante è aumentare gli obblighi degli uomini nei loro confronti e dotare il sistema di efficaci misure di controllo e di strumenti sanzionatori idonei a farli rispettare. L’animale potrebbe così rimanere una cosa ma con uno statuto particolare fra le cose! Per il benessere degli animali ma anche dell’uomo»¹²⁰. Del resto, la tutela di un diritto è effettiva non quando esso viene proclamato, ma quando è azionabile in giudizio¹²¹. Dunque, una volta riconosciuto che gli animali hanno diritti loro propri, bisognerebbe risolvere la questione relativa a chi sarebbe legittimato ad agire per loro conto¹²².

Perciò, sembra preferibile procedere in un altro modo, aumentando sempre di più gli obblighi gravanti nei confronti di Stati, operatori economici e privati in generale in relazione a esseri di certo non umani, ma non per questo meno degni di essere protetti.

¹²⁰ F. P. TRAI SCI, F. FONTANAROSA, *I diritti degli animali: da oggetti di consumo agroalimentare a soggetti giuridici con diritti propri*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata. Vol. II*, Roma, 2020, p. 875.

¹²¹ P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, n. 2, 2022, p. 1112.

¹²² Per delle prime indicazioni, A. STAKER, *Should chimpanzees have standing? The case for pursuing legal personhood for non-human animals*, in *Transnational Environmental Law*, n. 3, 2017, p. 485 ss. e bibliografia ivi citata.

ABSTRACT (ita)

Dopo una panoramica quanto alla tutela degli animali nel diritto internazionale, interno e dell'Unione europea, l'articolo mira a chiarire quali forme di garanzia siano approntate attualmente nell'ambito del diritto dell'Unione in favore degli animali da compagnia e a individuare alcune ulteriori modalità di protezione alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

ABSTRACT (eng)

After providing an overview of animal protection in international, domestic and EU law, the article aims to clarify the safeguards currently available under EU law for pets and to identify additional forms of protection in light of the case law of the European Court of Human Rights.