

I margini di intervento statale in materia di macellazione rituale e l'attenzione della Corte di giustizia per i “contesti in evoluzione”

di Flavio Guella

Title: The margins for state intervention in the matter of ritual slaughter and the attention of the Court of Justice to the “evolving contexts”

Keywords: Ritual slaughter; Freedom of religion; Animal welfare; Balancing of interests; Member States' margin of discretion.

1. – Con la sentenza 17 dicembre 2020, nella causa C-336/19, la Corte di giustizia ha meglio delimitato – precisando la sua pregressa giurisprudenza (cfr. M.C. Maffei, *Due sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea sul benessere degli animali: brevi riflessioni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, fasc. 3, pp. 463 ss.) – la portata della Carta dei diritti fondamentali UE in materia di macellazione rituale. In particolare la Grande sezione ha chiarito come, in linea generale, la normativa europea vada interpretata nel senso che essa non limita la sovranità nazionale rispetto ai rapporti con le confessioni religiose; e, su tali basi, si è risolto il dubbio sul se sussista o meno un margine per scelte di livello statale idonee ad imporre – in un bilanciamento dipendente dalla specifica sensibilità nazionale – misure di cautela rispetto alla deroga alla disciplina ordinaria in materia di abbattimenti, a tutela del valore (bilanciabile con la libertà religiosa) del benessere animale.

L'art. 13 del Trattato sul funzionamento non risolve questo bilanciamento, affermando semplicemente che l'ordinamento tiene sì “pienamente” in considerazione il valore del benessere animale, che costituisce quindi il primo termine del bilanciamento, aggiungendo però come vadano “nel contempo” rispettate le disposizioni e le consuetudini nazionali in materia di riti religiosi (sul benessere animale nell'ordinamento europeo cfr. A. Amato Mangiameli, *La tutela del benessere animale nel diritto europeo*, in *Diritto e società*, 2018, fasc. 1, 53 ss.; M. Lottini, *Le iniziative a garanzia del benessere degli animali tra ordinamento interno ed ordinamento europeo: la “EU Platform on animal welfare” e il Garante degli animali*, in *Cultura e diritti*, 2018, fasc. 1-2, 103 ss.; E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto agrario*, 2011, fasc. 2, pt. 1, 220 ss.; P. Mazza, *La protezione ed il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008, fasc. 7-8, pt. 1, 464 ss.).

L'idea sottesa alla formulazione del Trattato è quindi quella che vi siano regole europee di protezione degli animali – poste per finalità di armonizzazione del mercato, e quindi esulanti dal campo del fenomeno religioso – normalmente più rigorose di quelle nazionali, a fronte delle quali emergerebbe appunto l'esigenza di temperare tale normativa europea di tutela al fine di garantire il rispetto di valori nazionali di derivazione religiosa. Valori che si rivelerebbero più o meno intensi, a

seconda del contesto culturale dei diversi ordinamenti, giustificando pertanto la riserva di un ampio margine di intervento al livello statale di governo (sullo spazio riservato in sussidiarietà agli Stati membri cfr. anche i considerando 15 e 18 dell'attuale regolamento 1099/2009, successivo a Lisbona, che danno atto della pregressa eccezione alla piena armonizzazione del settore nella normativa di cui alla direttiva 93/119/CE, invece precedente al nuovo Trattato).

La specificità del caso annotato sta proprio nell'affrontare la situazione normativa speculare a quella sottesa alla formulazione letterale dell'art. 13; la questione cioè del come l'Unione si debba comportare a fronte di una disciplina nazionale (nel caso di specie, una disposizione proveniente da un'articolazione interna di uno Stato membro: la *Wet betreffende de bescherming en het welzijn der dieren*, legge fiamminga del 14 agosto 1986, riformata nel 2019, sulla quale cfr. R. Bottoni, *I recenti decreti delle Regioni vallona e fiamminga sulla macellazione rituale nel contesto dei dibattiti belga ed europeo in materia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2017, fasc. 2, pp. 545 ss.) che impone livelli di protezione del benessere animale più elevati – ai limitati fini della macellazione rituale – rispetto a quelli previsti dall'Unione. E, in particolare, se ciò sia ammissibile non tanto a fronte dello specifico disposto dall'art. 13 TFUE, quanto piuttosto in base alle disposizioni generali in materia di libertà religiosa contenute nella Carta dei diritti fondamentali UE (art. 10, oltre alle disposizioni in materia di eguaglianza).

La questione pregiudiziale ha così ad oggetto l'interpretazione dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c), del regolamento n. 1099/2009; disposizione che rinviene la propria base giuridica nell'art. 43 TFUE e, in attuazione dello stesso, nel piano d'azione comunitario per la protezione e il benessere degli animali (COM (2006) 13 definitivo, del 23 gennaio 2006). In particolare, tale previsione normativa è da apprezzare come possibile deroga all'art. 4, par. 4, del medesimo regolamento, ed infatti la scelta delle istituzioni europee, operata nel citato regolamento al fine di garantire il bilanciamento di cui all'art. 13 TFUE, è stata quella di prevedere – in modo generale – un obbligo di stordimento in occasione della macellazione, cui fanno però eccezione le procedure di macellazione rituale (con l'unica cautela che siano realizzate in strutture a ciò autorizzate).

Il rinvio pregiudiziale si giustifica quindi (come rinvio appunto interpretativo) per il proporre una lettura ermeneutica di tale opzione del regolamento UE che sia comunque permissiva di livelli di tutela del benessere animale più elevati, ove introdotti a livello nazionale. Si ammetterebbe cioè che – al fine di promuovere il benessere degli animali – agli Stati membri venga consentito di adottare disposizioni che prevedono, come nel caso di specie, un divieto di macellazione rituale degli animali senza previo stordimento (sebbene reversibile, e non idoneo di per sé solo a provocare la morte), come invece espressamente consentito dalla disciplina derogatoria di livello UE.

La problematicità di questa interpretazione, che riconosce agli Stati membri un margine di intervento anche nella direzione opposta a quella implicita nel Trattato sul funzionamento, consiste nella sua eventuale incompatibilità con l'art. 10, par. 1, e con gli articoli 20, 21 e 22 della Carta di Nizza. Il rinvio pregiudiziale presenta quindi anche un profilo di validità, essendo richiesto alla Corte di giustizia di valutare il consequenziale problema del se misure nazionali che non impediscono la macellazione rituale, ma comunque la sottopongono a regole procedurali ulteriori rispetto a quelle contemplate dal rito religioso (come peraltro in parte inevitabile anche nella normativa di livello europeo già vigente, che obbliga ad effettuare la macellazione rituale in strutture autorizzate), violino lo standard europeo di tutela religiosa, o se al contrario tale margine di intervento nazionale sposti il problema della verifica della compatibilità con i valori religiosi dalla giurisdizione della Carta e della Corte di giustizia a quella delle singole Costituzioni e Corti costituzionali.

In esito al giudizio emerge come il riconoscere agli Stati membri la possibilità di adottare norme supplementari finalizzate ad una superiore tutela del benessere animale (rispetto a quella prevista dal regolamento UE) debba essere intesa come una possibilità già legittimamente ammessa dal regolamento stesso, che la Corte di giustizia considera quindi applicabile anche nell'ambito della macellazione prescritta da riti religiosi. Ciò sempre fermo restando che – conformemente all'art. 51, par. 1, della Carta – gli Stati membri sono tenuti, ove fruiscono di tale margine di intervento, al rispetto dei diritti fondamentali previsti dalla stessa Carta.

La pronuncia è quindi innovativa rispetto ai precedenti della Corte non perché segnali una qualche inversione di tendenza, ma perché conferma ed amplia l'orientamento della Corte di giustizia favorevole ad un ampio riconoscimento del peso del valore del benessere animale nei diversi bilanciamenti cui lo stesso può incorrere.

Così già nella sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.* (C-426/16, EU:C:2018:335), dove si era vagliata la validità del bilanciamento operato direttamente a livello europeo, nel regolamento. Bilanciamento nel quale la libertà religiosa si affermava come sicuramente limitabile nella forma di una prescrizione – non irragionevolmente invasiva – di un onere di effettuare i riti della macellazione islamica o ebraica in macelli a ciò autorizzati (cfr. D. Gadbin, *Les abattoirs agréés, obligatoires pour les abattages rituels*, in *Revue de droit rural*, 2018, fasc. 467, 63 s., E. Howard, *Ritual slaughter and religious freedom: Liga van Moskeeën*, in *Common Market Law Review*, 2019, fasc. 56.3, 803 ss. e G. Gonzalez, C. Vial, *La Cour de justice, l'animal assommé et l'homme pieux*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2019, fasc. 117, 179 ss.).

Con la successiva sentenza del 26 febbraio 2019, *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C 497/17, EU:C:2019:137), invece, si valorizzava ulteriormente il valore del benessere animale legandolo al diritto del consumatore a conoscere l'origine della carne acquistata, anche per quanto riguarda il rispetto dei più alti standard di tutela in sede di macellazione. Si impediva quindi l'impiego del logo biologico dell'Unione europea su prodotti ottenuti da macellazione rituale senza previo stordimento, qualificando indirettamente tale pratica – pur eccezionalmente permessa dal bilanciamento di interessi operato a livello UE – come non in linea con il rispetto dei criteri di protezione più elevati disponibili, “auspicati” invece dalle regole del mercato unico (cfr. S. Pitto, *La compatibilità tra macellazione rituale e indicazione di origine biologica fra libertà religiosa e tutela dei consumatori*, in *DPCE online*, 2019, fasc. 2, 1789 ss. e R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2019, fasc. 4, 64 ss.).

2. – Con la sentenza in esame, dopo che nei precedenti citati si era già vagliata la legittimità di un bilanciamento tra libertà religiosa e benessere animale (sentenza del 2018), e già appurato che la tutela del benessere animale può essere richiesta – per le specifiche finalità di circolazione nel mercato unico – ai livelli “più elevati” possibili (sentenza del 2019), l'oggetto del giudizio diventa più generale. Nel rinvio pregiudiziale del 2020 ci si chiede infatti se l'art. 26, par. 2, co. 1, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 – nell'autorizzare espressamente gli Stati membri ad adottare disposizioni che garantiscano una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento – consenta (come appare evidente seguendo un'interpretazione letterale) di introdurre questi “auspicati” maggiori livelli di protezione anche in ambito di macellazione rituale.

La soluzione indicata dalla Corte di giustizia gode quindi di un chiaro ancoraggio nella lettera del dato normativo europeo, posto che la possibilità di bilanciamenti tra benessere animale e libertà religiosa, operati a livello nazionale

anche nella direzione opposta a quella sottesa al Trattato sul funzionamento, emerge dallo stesso diritto derivato. Tale possibilità è stata infatti esplicitata dallo stesso art. 26 del regolamento n. 1099/2009, che non solo autorizza a mantenere – previa comunicazione alla Commissione – disposizioni nazionali di maggior garanzia per il benessere animale se vigenti al momento dell’entrata in vigore del regolamento stesso (par. 1), ma anche ad introdurre nuovi e superiori standard di protezione nello specifico caso della macellazione rituale (par. 2, sempre con onere di comunicazione).

Il vero problema interpretativo cui la sentenza da risposta è quindi quello della sostenibilità o meno della posizione interpretativa non letterale secondo la quale, nel bilanciamento tra interessi, si dovrebbe garantire una posizione di preminenza al valore religioso. Posizione ben esplicitata nelle conclusioni dell’avvocato generale Gerard Hogan (punti 67 ss., per un commento cfr. E. Verniers, *Opinion of Advocate General Hogan in Case C-336/19 Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others*, in *Global Journal of Animal Law*, fasc. 8, 2020, 1 ss.).

In particolare, per l’interpretazione più attenta alle rivendicazioni delle componenti più ortodosse delle confessioni islamica ed ebraica andrebbe evitata una lettura dell’art. 26 che legittimi gli Stati membri ad adottare norme di tutela in qualunque modo in tensione con il valore religioso, che diventerebbe però così un bene non bilanciabile ma – sostanzialmente – sempre prevalente. Si afferma infatti che consentire il bilanciamento di interessi tra benessere animale e libertà religiosa necessariamente comporta l’eliminazione, o la quasi eliminazione, della prassi della macellazione rituale.

In questa prospettiva le norme nazionali non dovrebbero essere norme intese a fissare uno standard più elevato di tutela per un valore specifico (quello del benessere animale), ma si dovrebbero sostanziare in norme meramente “supplementari”, quali la prescrizione della necessaria presenza costante di un veterinario qualificato durante la macellazione rituale, o standard tecnici circa dimensioni, sostituzione ed affilatura del coltello utilizzato.

In sostanza, per la posizione interpretativa che ha generato la pronuncia annotata gli Stati membri non potrebbero avvalersi della facoltà di fissare livelli di maggiore protezione – in sussidiarietà – per il benessere animale, come prevista all’art. 26, par. 2, del regolamento n. 1099/2009, senza che ciò si traduca nell’inammissibile cancellazione della deroga prevista all’art. 4, par. 4, dello stesso regolamento. Per evitare questa interpretazione – dagli esiti asseritamente abroganti dell’art. 4, e che determinerebbe l’incompatibilità del regolamento nel suo complesso con la Carta dei diritti – si suggerisce quindi di restringere il margine di intervento statale entro gli angusti limiti della sola regolamentazione strettamente tecnica.

Il problema di questa lettura sta nel fatto che si estende così il nucleo non sacrificabile della libertà religiosa, facendone un valore non conciliabile con altri interessi pur tutelati dal diritto primario dell’Unione europea (sulla tecnica del bilanciamento in materia di libertà religiosa, per altre vicende che segnalano l’esigenza di conciliare il sentimento religioso con valori ulteriori, cfr. B. Profumo, *Libertà religiosa e di impresa: la CGUE detta i criteri per il bilanciamento*, in *DPCE online*, 2017, fasc. 3, 751 ss. e V. Valenti, *Il diritto di satira e la tutela del sentimento religioso. Storie di un bilanciamento*, in *federalismi.it*, 2016, fasc. 19). Il regolamento andrebbe allora interpretato nel senso che esso non autorizza gli Stati membri a regolare la macellazione rituale, ma solo le condizioni tecniche di contorno in cui la macellazione rituale avviene, perché unico soggetto idoneo a definire come il rito debba svolgersi è il fedele (o meglio, la confessione) e qualunque regola statale non meramente supplementare invaderebbe quindi un campo non regolabile. Se per la

sensibilità del fedele la macellazione rituale deve avvenire senza stordimento previo o post-taglio, per ciò solo il margine di intervento statale si restringerebbe.

3. – Il fulcro del rinvio pregiudiziale non è allora quello della compatibilità della disciplina nazionale con l'interpretazione letterale del regolamento, ma quello di quale interpretazione adeguatrice del regolamento sia possibile per evitare che lo stesso vada dichiarato illegittimo per contrasto con i valori della Carta (eguaglianza e libertà religiosa). In sostanza si proponeva una lettura restrittiva delle disposizioni del regolamento che prevedono – (anche) nel limitato ambito della macellazione rituale – la facoltà degli Stati membri di porre standard di tutela del benessere animale più elevati rispetto a quelli del regolamento stesso.

Per quanto riguarda la violazione del principio di uguaglianza (inteso quale non discriminazione della diversità culturale e religiosa, *ex* articoli 20-22 della Carta), la Grande sezione supera agevolmente le contestazioni incentrate sul fatto che gli Stati membri non godrebbero di un margine di intervento analogo – a tutela del benessere animale – anche nell'ambito delle attività venatorie e di pesca, o per le uccisioni nell'ambito di eventi culturali o sportivi. La Corte ricorda infatti come l'eguaglianza sia protetta sottoponendo a regimi analoghi situazioni analoghe (cfr. sentenze del 19 ottobre 1977, *Ruckdeschel e a.*, C-117/76 e C-16/77, EU:C:1977:160, punto 7, e del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punto 23), condizione di identità di fatto che non ricorre a fronte di attività nelle quali il previo stordimento – a differenza di quanto accade nell'ambito dei riti religiosi – risulta ontologicamente impossibile (punto 91 della sentenza).

Il nodo centrale della questione è quindi non tanto il profilo dell'eguaglianza, ma l'idoneità o meno dell'ulteriore parametro invocato dalla Carta – la libertà religiosa – a svuotare di contenuti il margine di intervento statale. In definitiva, la questione del se i valori religiosi siano sottratti a bilanciamento, e il se la definizione dei contenuti dell'oggetto "religione" dipenda esclusivamente dalla prospettiva interna al fenomeno religioso.

Il parametro più interessante impiegato dalla sentenza annotata è allora l'art. 10, par. 1, della Carta, nel punto in cui si prevede che ogni persona ha diritto alla libertà di religione, precisando che tale diritto include la libertà di manifestare la fede non solo individualmente ma anche collettivamente, non solo in privato ma anche in pubblico, e non solo mediante il culto ma anche mediante le pratiche e l'osservanza dei riti. La Carta, in questo senso, certamente avalla l'impiego di un'accezione ampia della nozione di «religione», comprensiva sia del *forum internum* (avere convinzioni) sia di quello *externum* (manifestare pubblicamente la fede).

Peraltro anche la CEDU contribuisce a definire la nozione di religione rilevante per il contesto UE, *ex* art. 52, par. 3, della Carta stessa. La CEDU – nell'ottica euro-unitaria utile in particolare per definire la soglia di protezione minima (conformemente all'art. 52, par. 3, della Carta; cfr. sentenze del 21 maggio 2019, *Commissione/Ungheria*, C-235/17, EU:C:2019:432, punto 72 e del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a.*, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, punto 124) – tutela la libertà religiosa all'art. 9, proteggendola in quanto qualificata come una delle basi di una «società democratica», il pluralismo laico/religioso fondandosi anche su tale libertà (cfr. la sentenza della Corte EDU del 18 febbraio 1999, *Buscarini e a. c. Saint-Marin*, par. 34, e del 17 febbraio 2011, *Wasmuth c. Germania*, par. 50). Così, l'art. 9, par. 2, della CEDU dispone che la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non possa essere fatta oggetto «di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui».

La Convenzione conferisce quindi un valore strumentale e non assoluto alla tutela della libertà religiosa, ammettendo che lo Stato laicamente possa porre quelle limitazioni che si rivelano necessarie in una società democratica. Nello specifico, sul tema della macellazione rituale la Corte EDU ha già da tempo ritenuto che un'ingerenza illegittima nella libertà di religione può sussistere soltanto se si dovesse procedere nel senso di un radicale divieto di consumo di carne proveniente da animali macellati secondo le pertinenti prescrizioni religiose, uno standard minimo ma accettabile di tutela della libertà religiosa potendo sostanzialmente anche nel consentire l'importazione di prodotti dall'estero a fronte di un radicale divieto di macellazione rituale nei confini dello Stato, o nel disporre regole di macellazione nazionali invasive delle tradizioni anche se rispettose dei (soli) tratti essenziali del rito (cfr. la sentenza della Corte EDU del 20 giugno 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*).

4. – Nella soluzione della questione interpretativa si scontrano così due diverse visioni dell'oggetto della libertà religiosa, l'una focalizzata sulla libertà stessa come cifra dello Stato costituzionale e l'altra tesa ad esaltare la peculiarità del fenomeno specificamente religioso, il quale porrebbe ordinamenti paritari – Stato e chiese – in condizione di convivenza in sfere separate.

Il termine di decisione nell'optare per l'una o per l'altra soluzione, riguardo il caso specifico del margine di intervento statale nella regolamentazione della macellazione rituale, sta nello stabilire chi possa definire cosa è un precetto religioso, o un rito. La posizione dell'avvocato generale, già avanzata nelle conclusioni della diversa causa C-243/19 *A/Veselibas Ministrija*, è stata nel senso che un giudice laico non possa compiere scelte di alcun genere in materia di ortodossia religiosa. Le conclusioni non si spingono peraltro fino al punto di fare dell'oggetto protetto dalla libertà religiosa un valore pienamente individuale, rimandando alla sensibilità del singolo fedele, ma nondimeno si ritiene sufficiente che un numero considerevole di fedeli ritengano essenziale l'assenza di previo stordimento nella macellazione rituale per rendere tale aspetto del rito un profilo "necessario" e, soprattutto, un profilo in quanto tale sottratto ad ogni margine di intervento per la disciplina statale (sul definire cosa sia da considerare religione cfr. D. Bifulco, *Defining Religion or Belief: the Approach of the European Court of Human Rights to the Interpretation of article 9 ECHR*, in *Diritto e religioni*, 2017, fasc. 1, pt. 1, 317 ss.).

Se da un lato è ragionevole che l'esistenza di eventuali divergenze teologiche sulla necessità o meno di procedere senza stordimento non faccia venire meno la qualificazione della macellazione rituale come «rito religioso» (punto 51 della citata sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*), d'altro lato il pretendere che un rito religioso non possa in nessun modo essere soggetto a disciplina restrittiva (nell'ambito di un bilanciamento di valori nell'ordinamento statale) si presenta come un'opzione diversa e ben più radicale, certamente non desumibile sillogisticamente dalla prima posizione.

La giurisprudenza della Corte di giustizia sviluppata sull'art. 10 della Carta ricomprende certamente ogni profilo della manifestazione religiosa, individuale o collettiva, pubblica o privata, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti (cfr. la citata sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, punti 43-45). È quindi incontrovertibile che la macellazione rituale rientri nell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma la disposizione dell'art. 10 non può per ciò solo essere assolutizzata e considerata atomisticamente (al di fuori del più ampio sistema di valori che costituisce la Carta stessa, quale documento laico).

La sentenza annotata, così come già i lavori preparatori della legge fiamminga, affianca infatti al ruolo della dogmatica religiosa – nel fissare il perimetro della questione – anche una specifica attenzione per il dato scientifico. Ed infatti la pronuncia annotata evidenzia in più occasioni come dai pareri scientifici dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) emerga un consenso della comunità scientifica quanto al fatto che il previo stordimento rappresenta lo strumento tecnico ottimale per ridurre la sofferenza dell’animale durante l’abbattimento (cfr. il considerando 6 del regolamento n. 1099/2009).

La posizione sostenuta nella sentenza non è quindi di tipo assolutistico o separatista tra ordinamento giuridico e fenomeno religioso, ed ammette che la disciplina nazionale possa apportare limitazioni alla libertà di manifestare la propria religione, e che tali limitazioni si presentano come ragionevoli proprio in quanto soddisfano il requisito della necessità sul piano tecnico-scientifico. Sensibilità religiosa e scienza possono e devono essere messe a confronto, nel bilanciamento laico operato dalla legislazione statale, senza indebite riserve.

Il legislatore fiammingo si è basato su ricerche scientifiche che hanno dimostrato l’infondatezza del timore secondo cui lo stordimento pregiudicherebbe negativamente il dissanguamento (essendo l’elettronarcosi un metodo non letale e reversibile, di modo che, se l’animale viene sgozzato subito dopo essere stato stordito, la sua morte sarà dovuta esclusivamente all’emorragia), e questo dato oggettivo riscontrato scientificamente – non i desiderata della comunità religiosa – rappresenta la base per il giudizio. Nell’impostazione della Corte di giustizia, a definire il carattere proporzionato delle limitazioni ad uno dei due valori del bilanciamento (religione e benessere animale) non può concorrere una valutazione unilaterale di cosa sia rito per la tradizione o la sensibilità religiosa; al contrario, secondo un approccio laico, il legislatore può e deve riferirsi a dati terzi ed obiettivi che guidino verso il minor sacrificio possibile di ciascuno dei due termini, per trovare una posizione soddisfacente per entrambi (anche se non pienamente aderente ad una delle due posizioni).

5. – Il benessere animale è un valore oggettivamente ponderabile, su basi scientifiche, che si presenta come elemento in grado di guidare il procedimento legislativo secondo una logica laica. L’opzione rispettosa di tale valore è quella per regole che consentono di risparmiare agli animali durante l’abbattimento un dolore, un’ansia o una sofferenza evitabili; regole enucleabili codificando il metodo di abbattimento più moderno, seguendo i progressi scientifici che consentono di ridurre la sofferenza. La libertà religiosa è invece un valore soggettivo, un fatto di sentimento anziché un fatto di conoscenza (cfr. F. Guella, C. Piciocchi, *Libera manifestazione del pensiero tra fatti di sentimento e fatti di conoscenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, fasc. 4, 849 ss.), ammesso al bilanciamento con altri valori ma inidoneo – per la sua sola natura – a pretendere uno statuto speciale o una rinuncia all’obiettività nella tecnica di giudizio, snaturando il carattere laico delle mediazioni di interesse che competono al legislatore.

In questa prospettiva, anche in materia di macellazione rituale rimane nella sfera di sovranità di ciascuno Stato membro la competenza ad aggiornare costantemente i metodi e gli standard utilizzati, optando per quelli più innovativi che consentono di preservare il nucleo essenziale della libertà religiosa, individuabile nel nucleo essenziale del rito (come definito dal legislatore che fa il bilanciamento, non dalla visione della confessione religiosa stessa), con il minor sacrificio possibile per il benessere animale. Se è infatti vero che il regolamento 1099/2009 consente – per permettere la pratica della macellazione rituale – di sacrificare “in una certa misura” il valore dell’art. 13 TFUE, d’altra parte tale deroga non si può estendere al di là di quanto strettamente necessario per garantire il rispetto della libertà di religione (cfr. sentenza del 26 febbraio 2019, *Oeuvre*

d'assistance aux bêtes d'abattoirs, C-497/17, EU:C:2019:137, punti 48-50); e cosa sia strettamente necessario sul piano tecnico muta nel tempo in conseguenza dell'evoluzione tecnico-scientifica e della sensibilità sociale, il cui apprezzamento si colloca nell'ambito della competenza statale riconosciuta dal regolamento stesso (che rimanda ad opzioni nazionali differenziabili il recepire, secondo gli orientamenti e le priorità statali, le soluzioni tecniche ritenute proporzionate).

Ciò che risulta nuovo nell'ambito della vicenda annotata è proprio che si applica questa logica di competenza, con un approccio di piena sussidiarietà il quale consente di valorizzare le diverse sensibilità nazionali al fine di perseguire un graduale miglioramento – che possa essere “a diverse velocità” – nell'implementazione degli standard di tutela degli animali sottoposti a macellazione rituale. L'opzione per una soluzione tecnica più o meno rigorosa per la tutela del benessere animale non è infatti operata nel regolamento, e ciò al precipuo fine di lasciare agli Stati membri un margine di manovra per aggiornare il bilanciamento secondo le novità tecniche e le diverse sensibilità sociali in punto di benessere degli esseri senzienti.

In questo senso si riconosce che «la Carta è uno strumento vivente da interpretare alla luce delle attuali condizioni di vita e delle concezioni prevalenti ai giorni nostri negli Stati democratici» (cfr. già la Grande Camera della Corte EDU, sentenza 7 luglio 2011, *Bayatyan c. Armenia*, par. 102), di modo che la Corte fonda la propria decisione permissiva di interventi statali differenziati proprio sull'esigenza di «tener conto dell'evoluzione dei valori e delle concezioni negli Stati membri, sia sul piano sociale sia su quello normativo». Si afferma che il benessere animale è un valore cui le società democratiche contemporanee attribuiscono un'importanza crescente, e proprio per questa evoluzione sociale è ammissibile che i legislatori nazionali lo prendano maggiormente in considerazione anche sul piano normativo.

In sostanza la Corte dà atto del fatto che la società è in continuo cambiamento, e che tale mutamento operi a ritmi diversi nelle diverse realtà nazionali costituisce proprio una delle giustificazioni profonde del principio di sussidiarietà. L'Unione europea non può pretendere di rallentare l'affermarsi di nuovi valori, presidiando invece un astratto livello medio e comune valido per tutti gli Stati membri.

Ai singoli ordinamenti nazionali si lascia quindi uno spazio di intervento per operare bilanciamenti migliorativi dello standard di tutela del benessere animale, ove ciò sia consentito da soluzioni tecniche nuove e non lesive del (solo) nucleo essenziale del rito religioso. Ciò per tutelare non solo la sensibilità religiosa, ma anche la sensibilità dei cittadini – religiosi o meno che siano – che considerano la protezione del benessere degli animali, come esseri senzienti, un valore essenziale e caratterizzante la società democratica (cfr. G. Settanni, M. Ruggi, *Diritto animale, diritto degli animali e diritti degli animali. L'auspicio di un intervento riorganizzativo del legislatore tra esigenze sociali e necessità giuridiche di sistema*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2019, fasc. 1, 20 ss.; V. Vadalà, *Prospettazione storico-evolutiva dei diritti degli animali*, in *Giustizia civile*, 2017, fasc. 3, 549 ss.; C.M. Mazzoni, *La questione dei diritti degli animali*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2011, fasc. 4, 505 ss.; G. Gemma, *Costituzione e diritti degli animali*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, fasc. 3, 615 ss.).

In questa prospettiva la sentenza annotata sottolinea ripetutamente (ad esempio dal punto 77) come elemento di sostegno per la decisione sia proprio che l'evoluzione tanto sociale quanto normativa ha già condotto, nei fatti, ad una crescente sensibilizzazione alla problematica del benessere degli animali; sensibilizzazione sociale a fronte della quale l'Unione europea non può negare un margine di discrezionalità statale nel definire il giusto bilanciamento tra i valori

dell'art. 10, par. 1, della Carta e l'art. 13 TFUE, pena l'atteggiarsi dell'Unione quale fattore di ostacolo all'evoluzione.

6. – Emerge così come la libertà di religione sia una libertà limitabile, che non deroga all'ordinario approccio relativistico con il quale si considerano come principi tutti i diritti fondamentali, non idonei ad annullare lo spazio di intervento statale (nel porre regole che medino tra principi in contrapposizione). Ciò, in particolare, nell'ottica di conservare un sistema dei diritti fondamentali UE non rigido, che consenta agli ordinamenti degli Stati membri di procedere assecondando l'evoluzione sociale della propria realtà nazionale.

Peraltro, ancora una volta, tale ricostruzione si rivela pienamente coerente con il dato letterale delle disposizioni di livello europeo, posto che già l'art. 52, par. 1, della Carta statuisce – in via generale – che limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dall'Unione europea sono ammissibili con le sole cautele della necessaria previsione di legge e del rispetto del relativo contenuto essenziale (prima frase), nonché del principio di proporzionalità e della finalizzazione a scopi di interesse generale o di protezione di diritti e libertà altrui (seconda frase).

Nel caso di specie la sentenza riscontra tutte e quattro le condizioni, e riconosce la conformità al diritto UE di livello primario (la Carta) della contestata limitazione nazionale della libertà religiosa, rilevante per il rinvio pregiudiziale in quanto riconosciuta come spazio di intervento sussidiario dal diritto UE derivato (il regolamento 1099/2009). Il principio di legalità formale è infatti certamente rispettato in forza della presenza di una legge regionale (fiamminga), quale fonte idonea a porre limitazioni – a livello di regole applicative – ai diritti e libertà affermati a livello di principio.

D'altra parte imporre uno stordimento dell'animale durante la macellazione rituale che sia reversibile (non provocando da solo la morte dell'animale) rispetta il contenuto essenziale della libertà di culto, la ritualità individuata nella necessità di consumare carne proveniente da animale dissanguato potendo così essere integrata nei suoi tratti fondamentali. Tratti fondamentali come tali individuati non per arbitraria scelta degli appartenenti al culto stessi, ma per scelta laica dell'ordinamento statale quale arbitro della definizione di cosa rientri o meno nello scopo della tutela del fenomeno religioso (cfr. C. Piperno, *L'insindacabile discrezionalità della politica in merito alle intese fra lo Stato italiano e le confessioni religiose*, in *GiustAmm.it*, 2016, fasc. 11). Non si nega quindi l'esistenza di un'ingerenza statale, ma allo Stato stesso spetta di qualificarla come rispettosa in quanto limitata ad un aspetto secondario dell'atto rituale, senza che ciò si traduca in un divieto del rito in quanto tale (il nucleo essenziale essendo inciso solo da un'ingerenza statale che finisca per proibire la pratica di culto in sé considerata).

Anche la rispondenza ad un obiettivo di interesse generale è requisito integrato, in quanto il legislatore fiammingo apertamente persegue la tutela del benessere animale quale valore peraltro di interesse non solo costituzionale interno, ma specificamente riconosciuto dai Trattati (e qualificato dalla stessa Corte di giustizia come "obiettivo di interesse generale" nell'ambito delle più varie politiche UE: sentenze del 17 gennaio 2008, *Viamex Agrar Handel e ZVK*, C-37/06 e C-58/06, EU:C:2008:18, punto 22; del 19 giugno 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel*, C-219/07, EU:C:2008:353, punto 27; del 10 settembre 2009, *Commissione/Belgio*, C-100/08, EU:C:2009:537, punto 91, nonché del 23 aprile 2015, *Zuchtveeh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, punto 35).

Da ciò consegue pure il rispetto del principio di proporzionalità, posto che i limiti introdotti legislativamente alla libertà di religione sono idonei alla tutela di altro valore riconosciuto come di interesse generale, e al contempo non superano la soglia di quanto strettamente necessario (cfr. sentenze del 20 marzo 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 46 e del 30 aprile 2019, *Italia/Consiglio* sulle

quote di pesca del pesce spada del Mediterraneo, C-611/17, EU:C:2019:332, punto 55): sta alla sovranità statale la scelta tra più misure appropriate alla tutela del benessere animale, e definire quale sia la meno restrittiva possibile dipende da una sensibilità sociale che nel tempo – divenuta più attenta alle esigenze di protezione degli esseri senzienti diversi dall'uomo – ha innalzato l'asticella di quanto possa essere considerato come strettamente necessario. La conciliazione tra valori, alla ricerca del giusto equilibrio, va operata non in astratto ma in concreto (cfr. sentenza del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, punto 50), ed arbitro di tale conciliazione è – in quanto soggetto idoneo ad interpretare obiettivamente le esigenze sociali – il solo decisore politico (sia esso di livello europeo o, in sussidiarietà, nazionale).

7. – Ad ulteriore sostegno di questa opzione interpretativa la Grande sezione da ultimo ricorda – anche riprendendo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul margine di apprezzamento (punti 67 ss.) – che proprio in materia di rapporti tra Stato e confessioni religiose va prestata una particolare attenzione affinché al decisore politico nazionale rimanga un ampio margine di intervento.

Quelle dei rapporti con le confessioni religiose sono infatti questioni di politica generale, nelle quali possono ragionevolmente sussistere profonde divergenze tra i diversi Stati membri. L'Unione europea deve quindi valorizzare il più possibile un approccio sussidiario alla materia, per conferire un'importanza centrale al ruolo dell'organo decisionale nazionale. La discrezionalità statale nel definire quali restrizioni alla libertà di culto siano effettivamente «necessarie» deriva quindi dal fatto che in materia i contesti sociali e culturali nazionali si differenziano sensibilmente, pur all'interno di comuni tradizioni democratiche e laiche, di modo che proprio l'assenza di consenso a livello di ordinamenti aderenti all'Unione su quale modalità di bilanciamento sia preferibile in tema di macellazione rituale (considerando 18 e 57 del regolamento n. 1099/2009) depone per l'affidamento ai legislatori nazionali di tali scelte, pur entro un quadro comune minimo definito dal regolamento UE (e fermo rimanendo che è al livello di governo europeo che rimane la funzione di controllo sul rispetto degli standard minimi; cfr. anche Corte EDU, 1° luglio 2014, *S.A.S. c. Francia*, par. 129 e 131).

Data da un lato la rilevanza dell'assenza di consenso su un bilanciamento comune, e d'altro lato la segnalata tendenza all'evoluzione sociale nel senso di un maggior livello di tutela per il benessere animale, è allora importante inquadrare le direttrici delle riforme nazionali in materia, anche per verificare se – in caso di regimi nazionali restrittivi diffusi in tutti i paesi membri – potrebbe sussistere un problema di effettività nella tutela delle minoranze religiose. L'assenza di restrizioni alle importazioni, pur prevista dal regolamento all'art. 26, par. 4, non costituirebbe infatti più garanzia efficace a fronte di un generalizzato e radicale bando della macellazione rituale in tutti gli Stati membri. In realtà, tuttavia, l'obiezione apparirebbe pretestuosa posto che tale opzione normativa nazionale di radicale divieto è oggi vigente nella sola Slovenia, che pur proibendo la macellazione rituale non può per ciò solo ostacolare anche la libera circolazione di merci nel mercato unico. Al contrario, legislazioni nazionali come quella fiamminga, che semplicemente impongono il comune stordimento preventivo senza vietare la macellazione rituale, non eliminerebbero la disponibilità di carni “*Kosher*” e “*Halal*” all'interno del mercato unico, neppure se – in ipotesi – normative di questo tipo fossero adottate da tutti gli Stati membri.

Per questo profilo, superando l'eccezione di violazione della libera circolazione delle merci, la sentenza annotata riconosce esplicitamente che la legge fiamminga non è legittima in quanto dall'estero rimane possibile il procurarsi carne proveniente da bestiame macellato senza previo stordimento, ma – più radicalmente – in quanto il nucleo essenziale della libertà religiosa è rispettato anche dalla

macellazione rituale con previo stordimento. E la Corte di giustizia segnala piuttosto che la direzione in cui si sono orientate alcune legislazioni nazionali è pienamente coerente con i valori europei, *ex art. 13 TFUE*, ponendo le basi giuridiche per preservare le normative degli Stati membri che hanno introdotto regole stringenti sulla macellazione rituale in coerenza con il mutamento delle sensibilità sociali.

Al riguardo, per il panorama europeo delle legislazioni nazionali restrittive della pratica della macellazione rituale, si può ricordare che il Belgio richiede lo stordimento pre-taglio dal 2018 nella Vallonia e dal 2019 nelle Fiandre – con la legge oggetto della sentenza annotata –, mentre Bruxelles rimane priva di una disciplina di tutela. Allo stesso modo la Danimarca richiede lo stordimento pre-taglio dal 2014 e la Svezia ha prescritto la medesima modalità di tutela del benessere animale fin dal 1988. In Finlandia invece è richiesto lo stordimento simultaneo, in questo ordinamento fin dal 1934. La tecnica dello stordimento immediatamente post-taglio è da ultimo prescritta in Grecia dal 2017, in Austria dal 2004, in Slovacchia, in Estonia e in Lettonia dal 2009. Infine, come anticipato, in Slovenia la macellazione rituale è del tutto bandita dal 2012 (sul panorama comparato cfr. R. Bottoni, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2010, fasc. 1-2, 111 ss. e D. Ferrari, *Miti e riti: scenari ricostruttivi del fenomeno religioso nella giurisprudenza della Corte Costituzionale Federale Tedesca*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2011, fasc. 3-4, 727 ss.).

Anche se la maggioranza dei paesi aderenti all'Unione continua quindi a consentire la macellazione rituale senza cautele, si evidenzia un chiaro movimento degli ordinamenti nazionali nel senso dell'introduzione di misure di protezione per gli animali. Per l'Italia questo percorso di riforma non è ancora stato intrapreso, dato che si è solo dato attuazione a quella singola cautela – dell'obbligo di utilizzare strutture specificamente autorizzate alla macellazione rituale – già prevista dal regolamento UE. Accessoria a tale prescrizione, peraltro, la disciplina italiana ha introdotto alcune prescrizioni aggiuntive, ma ai limitati fini del controllo sul rispetto dell'onere di impiego di strutture accreditate. Il D.Lgs. 131/2013 prevede infatti all'art 4 uno stringente onere di comunicazione, disponendo che l'operatore che procede a macellazione rituale deve comunicarlo di volta in volta all'autorità sanitaria veterinaria territorialmente competente, per il successivo inoltrare al Ministero della salute (onere sanzionato in via amministrativa, e assorbito dall'eventuale contestuale integrazione di fattispecie di reato pure integrabili, in particolare quelle previste *ex art. 6 del D.Lgs. 193/2007* e *ex art. 544 bis c.p.*).

In Italia manca pertanto una disciplina di livello statale che imponga forme di previo stordimento, sebbene tale misura sia consentita dal bilanciamento tra art. 13 TFUE e art. 10 della Carta (sull'ordinamento italiano cfr. F. Roggero, *Note in tema di macellazione religiosa secondo il rito islamico*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2016, fasc. 2, 33 ss., Vignoli Giulio, *La protezione giuridica degli animali di interesse zootecnico*, in *Rivista di diritto agrario*, 1986, fasc. 3, pt. 1, 746 ss. e A. Giuffrida, *L'incidenza delle regole alimentari confessionali nell'assetto giuridico amministrativo italiano*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 12). Ciò peraltro non esclude che, in futuro, vi possano essere tentativi di normazione sia nazionale sia di livello regionale, posto che proprio la sentenza annotata riconosce come anche una disciplina di livello territoriale – all'interno dello Stato membro – sia idonea a rivendicare quegli spazi di intervento normativo in sussidiarietà che il regolamento lascia aperti.

Il tutto ovviamente se operato nel rispetto della distribuzione di competenze tra livelli di governo fissata dall'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato membro che, nel caso italiano, sembra non sottrarre ogni spazio di intervento alla disciplina degli enti territoriali. Ciò posto che, da un lato, già in passato si è appurato come l'intreccio con questioni religiose non faccia venir meno le competenze generali delle Regioni (ciò con riguardo alla materia governo del territorio, cfr. A.

Ambrosi, *Edilizia di culto e potestà legislativa regionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2018, fasc. 1, pt. 1, 35 ss., ma ragionamento del tutto analogo è possibile rispetto alle materie sanità e commercio nella disciplina dei macelli), mentre d'altro lato pare possibile anche ipotizzare spazi di intervento per le singole municipalità (nei Comuni già riscontrandosi esperienze diffuse di regolamenti comunali sul benessere animale, fondati sulla competenza di polizia amministrativa in materia di igiene urbana e veterinaria).

Flavio Guella
Facoltà di Giurisprudenza
Università degli Studi di Trento
flavio.guella@unitn.it