

Il benessere animale quale restrizione alla libertà di religione tra diritto dell'UE e CEDU

di Luca Paladini

Title: Animal Welfare as a Freedom of Religion's Restriction between EU Law and ECHR

Keywords: Animal Welfare; Freedom of Religion and Belief; Religious Rituals; EU; ECHR.

1. – Come noto, l'art. 9 CEDU protegge la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, nella sua dimensione intima (foro interno), che è intangibile, e in quella relativa alla manifestazione del credo (foro esterno), che può subire le restrizioni che, stabilite con legge, siano necessarie in una società democratica, al fine di proteggere l'ordine pubblico, la salute o la morale pubblica o la protezione dei diritti e della libertà altrui.

Con sentenza pronunciata lo scorso 13 febbraio, per la prima volta la Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa sulla possibilità che il benessere animale possa configurarsi quale restrizione alla libertà di religione in foro esterno ai sensi dell'art. 9, par. 2, CEDU, con specifico riguardo alla tutela della morale pubblica. Sebbene si tratti di un inedito nella giurisprudenza di Strasburgo, le relative vicende hanno seguito un lungo e tortuoso *iter* giudiziario, giungendo una prima volta davanti alla Corte costituzionale del Belgio nel 2018, per poi virare verso la Corte di giustizia dell'UE su rinvio pregiudiziale, dunque tornare alla Consulta belga e, infine, approdare alla Corte EDU.

Si tratta di una pronuncia interessante, che, a nostro avviso, sarà molto commentata in ragione della specifica, nonché problematica, limitazione posta all'esercizio della libertà di religione. Prima di entrare nel merito del suo contenuto, è opportuno contestualizzarla nell'*iter* di cui dovrebbe costituire l'atto finale (*infra*, par. 9).

2. – Al fine di risparmiare dolori, ansia o sofferenze evitabili agli animali destinati all'abbattimento, nel 2009 il Consiglio adottò il regolamento 1099 (GU L 303, 18-11-2009, d'ora in poi "reg. 1099"), introducendo negli Stati membri dell'UE l'obbligo di stordimento preventivo all'uccisione degli animali allevati o detenuti per la produzione di alimenti o altri prodotti, nonché di quelli abbattuti a fini di spopolamento e di operazioni correlate. Tale obbligo non riguarda diverse categorie di animali (ad esempio, quelli abbattuti nel corso di esperimenti scientifici o durante la caccia) e, ai sensi dell'art. 4, par. 4, lo stordimento preventivo non si pratica "agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello".

Il reg. 1099 disciplina diversi aspetti relativi all'abbattimento e, a supporto dell'attuazione di quanto previsto, gli Stati membri sono tenuti a prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle violazioni. Inoltre, l'art. 26, par. 2, fa salve le norme nazionali, già in vigore, che garantiscono un maggior livello di protezione degli animali, e consente di introdurne di nuove in ipotesi diverse da quelle previste dal regolamento. Tra queste, quella relativa agli animali macellati secondo metodi prescritti da riti religiosi, esentati in via generale dall'art. 4, par. 4, dall'obbligo di previo stordimento.

2.1. – Nel 2017 e nel 2018, le Fiandre e la Vallonia, due delle tre regioni autonome della federazione belga aventi potestà legislativa (anche) in materia di tutela degli animali, si avvalsero della possibilità offerta dall'art. 26, par. 2, stabilendo che la macellazione rituale non potesse più avvenire senza previamente stordire l'animale. I decreti regionali posero, dunque, fine all'eccezione, fino a quel momento prevista, secondo cui gli animali uccisi con la macellazione rituale erano esentati dallo stordimento. Dai relativi lavori preparatori emerge che, attesa la diversità religiosa che arricchisce la federazione belga, i legislatori regionali prestarono attenzione sia al bilanciamento tra la libertà di religione e la tutela del benessere animale, sia ai pertinenti studi scientifici sullo stordimento preventivo, il quale, poiché è reversibile, porta l'animale ad uccisione intatto e sano, nel rispetto dello spirito della macellazione rituale. Pertanto, si ritenne che, pur incidendo sulla libertà di religione in foro esterno dei fedeli interessati, l'intervento legislativo non ne pregiudicasse l'esercizio in modo sproporzionato.

Nel 2018, diversi fedeli e alcune organizzazioni rappresentative delle comunità musulmane e di fede ebraica aventi sede in Belgio adirono la Corte costituzionale, contestando la legittimità dei due decreti alla luce dell'art. 4, par. 4, e dell'art. 26, par. 2, del reg. 1099, oltre che sulla base di diverse norme costituzionali, lette anche in relazione agli obblighi internazionali e sovranazionali che vincolano tale Stato europeo. Secondo i ricorrenti, i decreti impugnati avrebbero svuotato di significato la deroga prevista dall'art. 4, par. 4 a favore della libertà di religione, impedendo, su base locale, l'approvvigionamento di carne proveniente da animali macellati ritualmente e, pertanto, ingerendo significativamente nell'esercizio di tale diritto fondamentale. Inoltre, sarebbero stati violati i principi di uguaglianza, di non discriminazione e di diversità religiosa, con riguardo all'asseritamente migliore e irragionevole trattamento riservato a coloro che uccidono gli animali nel corso di altre attività. Al contrario, per le due regioni belghe l'innalzamento della protezione animale era legittimo e conforme al diritto dell'UE, poiché fondato sull'art. 26, par. 2, e, soprattutto, era rispettoso del giusto equilibrio tra la libertà di religione e l'interesse generale costituito dalla tutela del benessere animale.

Alla luce delle posizioni espresse dalle parti e nutrendo dubbi sull'interpretazione da assegnare all'art. 26, par. 2, nel 2019 la Consulta belga promuoveva un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia dell'UE.

3. – In risposta alle questioni pregiudiziali, nel 2020 la Grande Camera della Corte di giustizia pronunciò la nota sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.* (C-336/19, 17-12-2020), molto commentata in dottrina (cfr., per tutti, M. Ferri, *La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di macellazione rituale, applicando alcuni criteri interpretativi propri della Corte EDU*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2021; I. Pingel, *Le bien-être animal en droit de l'Union européenne. À propos de trois décisions de la Cour de justice relatives à l'abattage rituel*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2022, 57 ss.; più di recente, C. Di Francesco Maesa, *Navigating Between Animal Welfare and Freedom of*

Religion, in L. Paladini, M.d.Á. Iglesias Vázquez (eds), *Protection and Promotion of Freedom of Religions and Beliefs in the European Context*, 2023 Springer, 283 ss.).

Di tale sentenza, pronunciata in senso contrario a quanto suggerito dall'avvocato generale (cfr. le conclusioni dell'a.g. Hogan, 10-09-2020, § 88), conviene ripercorrere i punti salienti, non senza aver prima ricordato i quesiti posti dalla Consulta belga. In primo luogo, il giudice *a quo* domandava di conoscere se l'art. 26, par. 2, consentisse di imporre su base nazionale lo stordimento reversibile, tenuto conto della deroga prevista dall'art. 4, par. 4. In caso affermativo, chiedeva se tale "deroga alla deroga" fosse compatibile, da una parte, con l'art. 10, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (di séguito, "Carta"), che tutela la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, e, dall'altra, con i principi in essa contenuti con riguardo all'uguaglianza davanti alla legge (art. 20), al divieto di discriminazione (art. 21) e al rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (art. 22), in relazione al più favorevole trattamento concesso ad altre attività che comportano l'uccisione di animali.

3.1. – I giudici del Lussemburgo ritennero ammissibile una normativa nazionale che, adottata in conformità all'art. 26, par. 2, innalzi il benessere degli animali, vietandone l'uccisione senza previo stordimento nel quadro della macellazione rituale.

Infatti, l'art. 4, par. 4, ammette a titolo derogatorio la macellazione rituale senza previo stordimento (§ 43), col fine di garantire il rispetto della libertà di religione tutelato dall'art. 10 della Carta, laddove, invece, la regola generale è che gli animali siano abbattuti previo stordimento. Ciò detto, tale deroga va misurata in ragione non solo della diversità religiosa che caratterizza le società dei singoli Stati membri, ma anche del crescente sentire sociale in materia di benessere animale. Pertanto, il reg. 1099 concede "un certo livello di sussidiarietà a ciascuno Stato membro" (§ 45), che consente di legiferare, a livello nazionale, secondo le istanze sociali espresse. In altre parole, l'art. 26, par. 2, consente di "derogare alla deroga" prevista dall'art. 4, par. 4, del reg. 1099, la quale, dunque, non si può considerare assoluta.

Siffatta normativa non deve, però, incidere sull'approvvigionamento di carni macellate secondo rituale religioso, poiché una tale restrizione inciderebbe eccessivamente sulla libertà di religione in foro esterno. Non può quindi essere proibita, né ostacolata, l'immissione di carni, macellate secondo *standard* minori di protezione degli animali, che circolino nel mercato unico dell'UE. Senza voler offrire la soluzione dirimente, la Corte di giustizia sembra indicare che il mercato unico possa offrire un temperamento di fatto allo svantaggio recato dalle normative regionali più severe in materia di protezione animale. Infatti, nelle Fiandre e in Vallonia la carne ricavata da animali macellati ritualmente senza stordimento preventivo può giungere da Bruxelles-Capitale (terza regione federata, che non ha ancora oggi legiferato ai sensi dell'art. 26, par. 2), da altri Stati membri dell'UE, nonché da Stati terzi la cui carne sia stata importata nel mercato unico.

3.2. – Inoltre, l'art. 26, par. 2, non viola l'art. 10 della Carta, tenuto conto che il reg. 1099 è stato adottato col fine di promuovere la protezione animale sancito all'art. 13 TFUE. La Corte di giustizia giunge a tale conclusione dopo aver bilanciato il benessere animale con la libertà di religione.

Da una parte, il benessere animale è un "valore" dell'UE espresso dall'art. 13 TFUE (§§ 40 ss.). Invero, tale norma primaria si riferisce a una disposizione di applicazione generale – tra le varie previste dal Titolo II TFUE – secondo la quale l'UE e gli Stati membri tengono pienamente conto del benessere degli animali quali esseri senzienti quando formulano e attuano le politiche europee in materia di

agricoltura, di pesca, di trasporti, di mercato interno, di ricerca e sviluppo tecnologico, nonché di spazio. Ad ogni modo, che la protezione del benessere animale costituisca un “obiettivo di interesse generale” nell’UE emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (§ 63) ed è confermato da autorevole dottrina (*infra*, par. 7).

Dall’altra, la libertà di religione è protetta dall’art. 10 della Carta e trova corrispondenza nell’art. 9 CEDU nella sua accezione vivente quale *standard* minimo di protezione dei diritti fondamentali (art. 52, par. 3, della Carta, nonché *Spiegazione relativa all’articolo 10*, in GU C 303, 14-12-2007, 21). Tale equivalenza riguarda anche le restrizioni a tale libertà, quindi, analogamente a quanto prevede l’art. 9, par. 2, CEDU,

... conformemente all’articolo 52, paragrafo 1, prima frase, della Carta, eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta medesima devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. La seconda frase di tale disposizione enuncia che, nel rispetto del principio di proporzionalità, a tali diritti e libertà possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (§ 58).

Atteso che i decreti regionali sotto scrutinio incidono sulla libertà di religione, essi rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 10 della Carta e, pertanto, ne va valutata la legittimità e la necessità alla luce dell’art. 52, par. 1, in relazione all’art. 13 TFUE. Ebbene, tenuto conto della pertinente giurisprudenza CEDU, per la Corte di giustizia il contestato obbligo di stordimento preventivo risponde a detti requisiti. Infatti, esso è previsto con legge e pone un’ingerenza misurata alla libertà di religione, poiché non proibisce la macellazione rituale, ma incide su di “un aspetto dell’atto rituale specifico” (§ 61), al fine di accomodarlo al minimo necessario per evitare la sofferenza dell’animale. Secondo i giudici del Lussemburgo, tale conclusione riflette l’esigenza di bilanciare i diritti fondamentali e i principi dell’UE eventualmente concorrenti sulla medesima questione. Infatti,

Qualora più diritti fondamentali e principi sanciti dai Trattati siano in discussione, quali, nel caso di specie, il diritto garantito all’articolo 10 della Carta e il benessere degli animali sancito all’articolo 13 TFUE, la valutazione del rispetto del principio di proporzionalità deve essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela dei diversi diritti e principi in questione e di un giusto equilibrio tra di essi (§ 65).

La valutazione della legittimità e della necessità dei decreti fiammingo e vallone tiene conto del margine di discrezionalità concesso agli Stati parti della CEDU di decidere se, e in quali limiti, sia necessaria una restrizione alla libertà di religione. In proposito, la Corte di Strasburgo aveva affermato in *S.A.S. v France* che “(t)his margin of appreciation, however, goes hand in hand with a European supervision embracing both the law and the decisions applying it. The Court’s task is to determine whether the measures taken at national level were justified in principle and proportionate” (app. 43835/11, 1-7-2014, § 131). Per sua parte, la Corte di giustizia replica tale affermazione con riguardo alla propria competenza, precisando che “(i)l margine di discrezionalità così riconosciuto agli Stati membri in mancanza di consenso a livello dell’Unione deve tuttavia andare di pari passo con un controllo europeo consistente, in particolare, nel verificare se le misure adottate a livello nazionale siano giustificate in linea di principio e se siano proporzionate” (§ 67). Come evidenziato da attenta dottrina, la mutazione di tale “controllo europeo” potrebbe tradursi in uno scrutinio di tipo sostanziale su misure nazionali attuative del diritto dell’UE alla luce dell’art. 52, par. 1, della Carta, con tutte le

incognite che un tale esame potrebbe comportare (cfr., C. Di Francesco Maesa, *cit.*, 300 ss).

Ciò precisato, è accertata la proporzionalità di una normativa nazionale più severa che, accogliendo il crescente sentire sociale, persegua il maggior benessere animale (§§ 70, 71 e 77), tenuto altresì conto che i fedeli interessati possono ottenere la carne macellata ritualmente dalla regione di Bruxelles-Capitale e attraverso il mercato unico (§ 78).

3.3. – Quanto agli asseriti profili discriminatori, la Corte di giustizia ricorda che la disciplina contenuta nel reg. 1099 si applica alle attività produttive, dunque non agli eventi culturali e sportivi, che danno luogo a una produzione di carne economicamente poco significativa (§ 86 ss.). Peraltro, talune attività esentate dall'obbligo di stordimento non possono nemmeno essere praticate con animali previamente sedati, poiché si svolgono in un contesto in cui le condizioni di abbattimento sono diverse da quelle praticate nei macelli (si pensi alla caccia e alla pesca). Dunque, il reg. 1099 non presenta profili ingiustificatamente discriminatori (§ 92).

In relazione alla diversità culturale, religiosa e linguistica, che ai sensi dell'art. 22 della Carta l'UE è tenuta a rispettare, parimenti il reg. 1099 non presenta aspetti censurabili, poiché l'atto derivato si limita ad esonerare dall'obbligo dello stordimento preventivo l'abbattimento di animali nell'ambito della caccia, della pesca e di eventi culturali e sportivi (§ 94).

4. – A seguito della sentenza della Corte di giustizia, spettava alla Consulta belga pronunciarsi sulla compatibilità dei due decreti con il reg. 1099 con diverse disposizioni costituzionali, lette anche in relazione ai pertinenti obblighi internazionali e sovranazionali.

Quanto al reg. 1099, la Corte costituzionale riprende il ragionamento condotto dalla Corte di giustizia, concludendo che i decreti fiammingo e vallone sono legittimi. È confermata la proporzionalità dell'interferenza nella libertà di religione, atteso che la macellazione rituale non è vietata, bensì accomodata in ragione dell'obiettivo legittimo di tutelare il benessere animale. Analoghe le conclusioni con riguardo alla costituzionalità dei divieti contestati rispetto alla tutela internazionale e sovranazionale della libertà religiosa (art. 9 CEDU, art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e art. 10 della Carta), ai diritti delle minoranze (art. 27 del Patto del 1966) e alla diversità culturale nell'UE (art. 22 della Carta). Peraltro, la Consulta belga coglie l'occasione per ricordare che né la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, né la separazione tra Chiesa e Stato, né il dovere statale di neutralità verso le religioni comportano l'obbligo di accogliere qualsiasi precetto ideologico, religioso o altro, nelle leggi di tale Stato europeo. Pertanto, essa respingeva i ricorsi di annullamento proposti contro i decreti impugnati (sentenze 117 e 118, 30-09-2021).

Tali decisioni sono state criticate, poiché si è affermato che i giudici costituzionali hanno modellato il loro ragionamento su quello della Corte di giustizia, sebbene quest'ultima si sia limitata a interpretare il diritto dell'UE. In particolare, sarebbe stato posto in discussione il "valore aggiunto" che una concezione costituzionale dei diritti individuali invocati avrebbe portato alla relativa tutela giuridica (per tutti, cfr. L. Vanbellinghen, *Abattage rituel et bien-être animal: la Cour constitutionnelle se lave-t-elle les mains de toute interprétation de la liberté de religion?*, www.justice-en-ligne.be, 31-12-2021; S. Wattier, *Ritual Slaughter Case: The Court of Justice and the Belgian Constitutional Court Put Animal Welfare First*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2022, 264 ss.).

L'insoddisfazione per le decisioni della Consulta, ultimo grado di giudizio nel diritto belga, ha indotto i ricorrenti a presentare ricorso alla Corte di Strasburgo per violazione dell'art. 9 CEDU, in via autonoma e in relazione all'art. 14 CEDU.

5. – Rigettando le istanze dei ricorrenti, i giudici di Strasburgo hanno confermato che l'obbligo di stordimento preventivo nel caso di macellazione rituale costituisce una limitazione legittima e proporzionata ai sensi dell'art. 9, par. 2, CEDU, con particolare riguardo alla fattispecie della tutela della morale pubblica. Le autorità regionali non hanno ecceduto il margine di discrezionalità di cui disponevano, adottando una misura giustificata e proporzionata alla luce dello scopo perseguito. Pertanto, non vi è stata violazione dell'art. 9 CEDU.

La Corte EDU giunge a tale conclusione procedendo in due passaggi: in primo luogo, accerta l'ingerenza procurata alla libertà di religione dalle legislazioni regionali e, successivamente, ne verifica la conformità ai requisiti previsti dall'art. 9, par. 2, CEDU. Un aspetto viene evidenziato in via preliminare e posto a fondamento della pronuncia: le normative contestate non proibiscono la macellazione rituale, ma prevedono che l'uccisione dell'animale possa avvenire solo previo stordimento reversibile, che lo conduce alla morte secondo rituale, quando esso è ancora vivo, anche se incosciente e insensibile al dolore (§ 43 e 44).

5.1. – In primo luogo, è rilevata l'interferenza dell'obbligo contestato con la libertà di religione in foro esterno, dunque con la possibilità di manifestarla anche con pratiche e riti, poiché "(l)e témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses" (§ 65).

La Corte EDU si era già espressa sulle esigenze dietetiche quali manifestazioni esterne di una religione, oltre che sulla macellazione rituale. In particolare, nella sentenza *Cha'are Shalom Ve Tsedek v France* (n. 27417/95, 27-6-2000), aveva affermato che la libertà protetta dall'art. 9 CEDU non comprende il diritto di effettuare personalmente la macellazione rituale e di rilasciare la relativa certificazione a beneficio dei fedeli consumatori, così escludendo un'ingerenza nella libertà di religione. Ma, nel caso *de quo*, la questione è diversa, poiché la contestazione dei ricorrenti riguardava non il luogo dell'uccisione dell'animale (che, conformemente al reg. 1099, dev'essere un macello), bensì le modalità di uccisione dell'animale alla luce delle regole religiose.

Nel valutare l'interferenza, la Corte EDU prende distanza dalla posizione dello Stato convenuto, secondo il quale, poiché i decreti regionali incidono su di un aspetto specifico della macellazione rituale, "la conviction des requérants à cet égard n'atteindrait pas le niveau de force et d'importance nécessaire à la caractérisation d'une ingérence" con la libertà protetta dall'art. 9 CEDU (§ 84), considerata, peraltro, la non uniformità di vedute delle comunità religiose interessate rispetto allo stordimento preventivo (cfr. European Parliamentary Research Service [EPRS], *Religious slaughter. Reconciling animal welfare with freedom of religion or belief*, Brussels, 2023, 14 ss.). I giudici di Strasburgo precisano di non voler entrare nel merito dell'importanza dello stordimento preventivo, poiché

... la Cour rappelle que, tel qu'il est garanti par l'article 9 de la Convention, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ne vaut que pour les convictions qui atteignent un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance. Cependant, dès lors que cette condition est remplie, le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de sa part quant à la légitimité des convictions religieuses ou à la manière dont elles sont exprimées ... En fait, la Cour n'est guère équipée pour se livrer à un débat sur la nature et l'importance de convictions individuelles. En effet, ce qu'une personne peut tenir pour sacré

paraître peut-être absurde ou hérétique aux yeux d'une autre, et aucun argument d'ordre juridique ou logique ne peut être opposé à l'assertion du croyant faisant de telle ou telle conviction ou pratique un élément important de ses prescriptions religieuses (§ 85).

Pertanto, la circostanza che l'uccisione dell'animale senza previo stordimento costituisca un aspetto rituale di sufficiente forza, serietà, coerenza e importanza anche solo per una parte dei fedeli consente alla Corte EDU di accertare un'ingerenza nella libertà di religione.

5.2. – Di tale ingerenza dev'essere valutata l'ammissibilità secondo i requisiti previsti dall'art. 9, par. 2, CEDU.

Considerato che l'obbligo del previo stordimento nella macellazione rituale è stato introdotto con i decreti contestati, i giudici di Strasburgo concludono pressoché istantaneamente che l'ingerenza soddisfa il requisito della previsione di legge (§ 89). Più delicato è, invece, il vaglio della legittimità di tale ingerenza, che dev'essere collegata a una delle eccezioni indicate esaustivamente e restrittivamente dall'art. 9, par. 2, CEDU (§ 91).

La circostanza che la Corte EDU si pronunci, per la prima volta, sulla tutela del benessere animale in relazione alla libertà di religione in foro esterno impone la creazione di un collegamento tra tale benessere, meritevole di considerazione ma non garantito dalla CEDU, e una delle eccezioni previste dall'art. 9, par. 2, CEDU. Tale necessità differenzia il ragionamento condotto dai giudici di Strasburgo da quello precedentemente seguito dalla Corte di giustizia. Quest'ultima aveva potuto far leva sull'art. 13 TFUE quale "obiettivo di interesse generale" del diritto dell'UE da bilanciare con l'art. 10 della Carta, al fine di giustificare l'intervento legislativo regionale a maggior protezione del benessere animale. I giudici di Strasburgo, invece, non possono basarsi su una norma convenzionale di contenuto analogo, ma possono ricostruire l'importanza della protezione degli animali nel sistema della CEDU attraverso la relativa giurisprudenza.

Pertanto, la Corte EDU ricorda che, in due casi tedeschi, la promozione del benessere degli animali ha costituito una "question d'intérêt général" tutelata dall'art. 10 CEDU sulla libertà di espressione (§ 94), limitabile qualora giunga a intaccare la reputazione o i diritti altrui (*PETA Deutschland v Allemagne*, n. 43481/09, 8-11-2012; *Tierbefreier e.V. v Allemagne*, n. 45192/09, 16-1-2014). Inoltre, essa ha ritenuto che il benessere animale possa consentire un'ingerenza legittima nel diritto di riunione e associazione garantito dall'art. 11 CEDU a fini di tutela della morale. In quest'ultimo caso, riguardante il divieto di caccia alla volpe, la Corte EDU aveva ritenuto che esso perseguisse lo scopo legittimo di tutela della morale, poiché "designed to eliminate the hunting and killing of animals for sport in a manner which the legislature judged to cause suffering and to be morally and ethically objectionable" (*Friend and others v UK*, nn. 16072/06-27809/08, 24-11-2009, § 50).

Tale ricostruzione costituisce il punto nodale del ragionamento seguito dai giudici di Strasburgo. Infatti, da una parte, la tutela della morale pubblica ex art. 9, par. 2, CEDU, non riguarda solo gli individui, ma anche l'ambiente in cui vivono, compreso il mondo animale. Dall'altra, la nozione di "morale" è vivente, dunque insegue il mutamento del sentire sociale, come è, in generale, per i diritti protetti dalla CEDU e le ragioni che ne giustificano le restrizioni (§§ 96 ss.). Ebbene, la tutela del benessere degli animali ha assunto una certa rilevanza nello Stato convenuto e in altri Stati parti della CEDU. Infatti, la Consulta belga ha ritenuto che la promozione del benessere degli animali sia un valore morale condiviso da ampie fette della popolazione fiamminga e vallona, tanto da indurre i legislatori regionali ad adottare i decreti contestati con ampia maggioranza. In tal senso, la

Corte EDU “ne voit pas de raisons de remettre en cause ces considérations qui sont clairement exprimées et motivées dans les travaux préparatoires des deux décrets en cause” (§ 98). Inoltre, in diversi Stati membri del Consiglio d’Europa, molti dei quali anche membri dell’UE, sono state adottate delle normative analoghe ai decreti impugnati (§§ 39 ss.), a conferma della crescente rilevanza assunta dal benessere degli animali nel più ampio contesto europeo.

Alla luce di tali elementi, la Corte di Strasburgo si allinea a quanto sia la Corte di giustizia, sia la Consulta belga avevano affermato rispetto alla crescente importanza del benessere animale nelle società democratiche contemporanee, e, dunque, prende in considerazione tale “question d’intérêt général” nel valutare le restrizioni imposte alla libertà di religione in foro esterno (§ 99). In conclusione, alla luce della giurisprudenza sulla tutela animale, la Corte EDU “considère ainsi que la protection du bien-être animal peut être rattachée à la notion de «morale publique», ce qui constitue un but légitime au sens du paragraphe 2 de l’article 9 de la Convention” (§ 101).

5.3. – Rispetto al parametro della necessità, la Corte EDU ricorda che l’ingerenza *de qua* realizza uno scopo legittimo se risponde a un “bisogno sociale urgente” e, in particolare, se è proporzionata e se le ragioni addotte dagli Stati parti a giustificazione dell’ingerenza appaiano pertinenti e sufficienti (§ 103).

A tale riguardo, i giudici di Strasburgo ricordano

le rôle fondamentalement subsidiaire du mécanisme de la Convention. Les autorités nationales jouissent d’une légitimité démocratique directe et, ainsi que la Cour l’a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d’accorder une importance particulière au rôle du décideur national ... Il en va en particulier ainsi lorsque ces questions concernent les rapports entre l’État et les religions (§ 104).

Nel caso dei decreti belgi, la scelta di ingerire nella libertà di religione in foro esterno è stata assunta dopo un *iter* parlamentare attento, nel cui merito la Corte EDU non entra nell’esercizio del controllo di conformità alla CEDU, poiché si troverebbe nella (non migliore) posizione di valutare una scelta compiuta secondo metodi democratici di diritto interno. Le spetta, invece, valutare se l’ingerenza lamentata dai ricorrenti sia giustificata e proporzionata rispetto alla tutela della morale pubblica, tenendo conto del margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati parti. A tal fine, essi prestano attenzione alla qualità dell’esame parlamentare dei decreti impugnati e ai successivi controlli in sede giudiziaria, poiché concorrono nell’apprezzamento della misura con cui è stato esercitato il margine di discrezionalità statale (§ 108).

Quanto ai lavori preparatori, risulta che sia stata tenuta un’ampia consultazione di rappresentanti di diversi gruppi religiosi, di veterinari e di associazioni di protezione degli animali, come rilevato anche dalla Corte di giustizia (C-336/19, §§ 79 e 98), e che le Fiandre e la Vallonia hanno valutato i diritti e gli interessi coinvolti dall’intervento legislativo, al fine di conciliare la promozione del benessere animale con il rispetto della libertà di religione (§§ 22-30). Inoltre, emerge dai lavori parlamentari che le esigenze connesse alla libertà religiosa erano state tenute in ampia considerazione, così come era stata svolta un’attenta analisi sul piano della proporzionalità del divieto da introdurre.

Analogamente, sul piano del controllo giurisdizionale, i giudici costituzionali hanno motivato le loro decisioni in modo dettagliato, anche rispetto ai principi definiti nella giurisprudenza CEDU, dunque non c’è motivo, per la Corte EDU, di

sostituire la propria valutazione a quella della Consulta belga (§ 111). Peraltro, nel caso di specie si è tenuto un duplice controllo giurisdizionale prima dell'approdo a Strasburgo; uno di livello costituzionale e un successivo scrutinio attivato su rinvio pregiudiziale di interpretazione nell'ambito del dialogo giurisdizionale tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali nell'UE. In quest'ultimo caso, la Corte del Lussemburgo ha ritenuto legittima la restrizione contestata alla luce dell'art. 10, par. 1, della Carta, letto in relazione all'art. 9 CEDU, motivandola ampiamente. Successivamente, la Consulta belga ha confermato la costituzionalità dei decreti contestati sulla base di motivazioni attente anche al significato vivente dell'art. 9 CEDU, conformemente allo spirito di sussidiarietà che anima la Convenzione.

In conclusione, atteso che la tutela animale può essere collegata alla morale pubblica ai sensi dell'art. 9, par. 2, TUE, la Corte EDU accerta che i decreti impugnati pongono un obbligo che configura una restrizione proporzionata alla libertà di religione in foro esterno, individuata dai legislatori regionali sulla base di dati scientifici e nell'esercizio del margine di discrezionalità di cui dispongono, così da garantire un giusto equilibrio tra i diritti e gli interessi in gioco nel modo meno invasivo possibile per la libertà individuale *de qua* (§§ 123-124).

In particolare, gli studi scientifici sullo stordimento posti alla base dei decreti regionali riferiscono che tale pratica riduce la sofferenza dell'animale al momento dell'uccisione, senza privarlo della vita, con ciò interferendo con la libertà di religione nella giusta misura, come rilevato, successivamente, anche in sede giurisdizionale. Si comprende, dunque, perché la Corte EDU premette al proprio ragionamento che le normative impuginate non vietano il rito, ma lo accomodano per evitare le sofferenze all'animale (*supra*, par. 5): tale elemento, che emerge dall'*iter* legislativo e giudiziale precedente, pesa nella valutazione della necessità e proporzionalità dell'interferenza con la libertà protetta dall'art. 9 CEDU. Non è, dunque, necessario che essa si soffermi sulla compatibilità dello stordimento preventivo con le regole della macellazione rituale – valutazione che ritiene non competerele – poiché le è sufficiente far proprie le risultanze dei lavori parlamenti e dei giudizi precedenti.

5.4. – Infine, quanto agli asseriti profili discriminatori, i giudici di Strasburgo concludono che non vi è stata violazione dell'art. 14 CEDU in relazione all'art. 9 CEDU. Le relative doglianze riguardavano una duplice discriminazione. Da una parte, con riguardo al trattamento riservato alla caccia e alla pesca, la cui pratica comporta l'uccisione di animali, ma alle quali non si applica l'obbligo di stordimento preventivo. Dall'altra, i divieti introdotti obbligano i fedeli interessati a consumare carne importata, dunque più rara e più costosa, mentre i consumatori non vincolati dagli stessi precetti religiosi possono consumare carne più fresca e di origine locale.

Rispetto alla prima forma di discriminazione, non si rinvergono tratti discriminatori, poiché le situazioni dei fedeli e dei praticanti la caccia e la pesca non sono comparabili e, pertanto, possono essere trattate diversamente. Ciò vale anche con riguardo alle modalità di uccisione degli animali, come già rilevato dalla Corte di giustizia (C-336/19, §§ 91 ss.; cfr. *supra*, par. 3.3). Infatti, ai sensi del reg. 1099 l'abbattimento dell'animale deve avvenire in un macello, mentre nel corso della caccia e della pesca ricreativa l'uccisione avviene in un contesto selvatico, nel quale non è possibile praticare lo stordimento preventivo. Lo stesso dicasi per l'allevamento dei pesci, poiché l'ambiente acquatico è diverso da quello dei macelli. Pertanto, atteso che i ricorrenti non si trovano in una situazione analoga o paragonabile a quella dei cacciatori e dei pescatori, non sussiste il lamentato profilo discriminatorio (§ 142 ss.).

Quanto, invece, alla seconda doglianza, la Corte EDU rileva l'assenza di distinzioni, nell'accesso alla carne, tra i fedeli interessati e le persone non vincolate

a precetti religiosi, poiché, in entrambe le situazioni, l'abbattimento dev'essere praticato previo stordimento. Tale pratica farmacologica, che nel caso della macellazione rituale è reversibile in ossequio alle regole religiose, non pare incidere sulla possibilità di approvvigionarsi di carne fresca e locale (§ 147 ss.). Infine, facendo proprie le conclusioni della Consulta belga, la Corte di Strasburgo nemmeno registra l'asserita diversa posizione tra i fedeli interessati, poiché la diversa natura dei relativi precetti alimentari "ne suffit pas pour considérer que les croyants juifs et les croyants musulmans se trouvent dans des situations sensiblement différentes par rapport à la mesure litigieuse au regard de la liberté religieuse" (§ 150).

6. – La sentenza in epigrafe è interessante per diverse ragioni.

In primis, con riguardo al sistema della CEDU, perché essa individua nel benessere animale una nuova e possibile eccezione alla libertà di religione in foro esterno. Beninteso, la Corte di Strasburgo si era già espressa sulle possibili limitazioni alla libertà di religione ai sensi dell'art. 9, par. 2, CEDU, ma non era ancora accaduto con riguardo alla tutela animale. Parimenti, in *Cha'are Shalom Ve Tsedek* del 2000 essa aveva considerato il tema della macellazione rituale, ma tale rito non era stato posto in relazione al benessere animale quale possibile restrizione alla libertà di religione. Il caso qui considerato, invece, realizza un inedito collegamento tra libertà di religione e benessere animale, che potrebbe orientare la futura giurisprudenza CEDU in materia, attesa la possibilità che l'obbligo di stordimento preventivo sia adottato da sempre più Stati parti e, in conseguenza, che altri dei fedeli decidano di intraprendere lo stesso cammino giudiziario dei ricorrenti belgi.

Tale considerazione consente di evidenziare la seconda ragione per cui la sentenza è interessante; infatti, essa conferma, dopo le pronunce nei casi tedeschi e britannico (*supra*, par. 4.2), la rilevanza del benessere animale nella CEDU quale "questione di interesse generale" meritevole di considerazione alla luce del progressivo mutamento del sentire sociale, ascrivibile alle possibili restrizioni ai diritti protetti dalla CEDU. La futura giurisprudenza di Strasburgo dirà in quali altri casi il benessere animale assumerà rilievo, atteso che, sul piano normativo, oltre all'evidenziata assenza di una norma a tutela degli animali nella CEDU, nemmeno la stipula della Convenzione europea n. 102 sulla protezione degli animali da macello del 1979 ha condotto a una loro adeguata protezione. Infatti, la convenzione n. 102, che peraltro reca una disciplina per molti versi simile a quella del reg. 1099, non ha raggiunto un sufficiente grado di effettività; a fronte di 46 Stati membri del Consiglio d'Europa, essa è entrata in vigore per poco più della metà di essi, tra i quali, peraltro, non figurano diversi Stati membri dell'UE (ad esempio, il Belgio).

Infine, si deve notare che la sentenza qui considerata opera un'accentuata valorizzazione della sussidiarietà che permea il sistema CEDU, avendo la Corte di Strasburgo fatto proprie sia le risultanze dei lavori parlamentari dei decreti impugnati, sia le conclusioni cui sono giunte la Corte di giustizia e la Consulta belga, che l'hanno preceduta sul fronte giudiziario. Sia con riguardo al procedimento legislativo, condotto secondo il metodo democratico, sia nei successivi controlli giurisdizionali sono stati adeguatamente rilevati il crescente sentire sociale in materia di benessere animale e la conformità tra le normative regionali introdotte e l'art. 9 CEDU nel suo significato vivente. Pertanto, nel caso di specie non è necessario che la Corte di Strasburgo rimetta in discussione aspetti già esaminati con il supporto di argomentazioni ponderate e fondate su dati scientifici.

7. – La tutela degli animali è senz'altro il perno attorno al quale ruota la sentenza qui considerata, come l'intero *iter* giudiziario di cui è parte, e trova fondamento nel crescente sentire sociale a favore del loro benessere.

Lo testimoniano le rilevazioni statistiche dell'opinione dei cittadini europei (da ultimo, *Eurobarometer shows how important Animal Welfare is for Europeans*, <https://ec.europa.eu>), gli studi in materia (ad esempio, cfr. le ricerche del “Gruppo di ricerca di etologia applicata e benessere animale” dell'Università di Milano, <https://benessereanimale.unimi.it>), anche relativi alla tutela giuridica (cfr. F. Mucci, *La tutela degli animali tra diritto europeo, internazionale e costituzionale*, www.eurojus.it, 2022, 258 ss), e le posizioni espresse a livello istituzionale. Anche volgendo lo sguardo alle sole vicende giudiziarie qui considerate si rileva tale sentire sociale, confermato anche dalla partecipazione dei soggetti intervenienti a supporto del benessere animale davanti alla Corte EDU – la Danimarca e la *Global Action in the Interest of Animals VZW* (GAIA) – e alla Corte di giustizia, dinnanzi alla quale, oltre al governo danese e a GAIA, avevano presentato delle osservazioni anche la Finlandia, il Consiglio dell'UE e la Commissione.

Ciò detto, sul piano giuridico tale sentire sociale è di non facile inquadramento. Infatti, per la Corte EDU il benessere animale è una *question d'intérêt général* (§ 94) e lo stesso dicasi per la Corte di giustizia (C-336/19, § 63). Quest'ultima, però, nella sentenza del 2020 usa anche altre qualificazioni: sicché, è un valore dell'Unione (C-336/19, § 41; *supra*, par. 3.2.), è un obiettivo del regolamento che riflette l'art. 13 TFUE (C-336/19, §§ 42 e 47) e, infine, il benessere animale *riveste una importanza* che ne consente il bilanciamento con la libertà di religione, al fine di raggiungere “un giusto equilibrio” (C-336/19, § 80).

Dal punto di vista della CEDU, la qualificazione del benessere animale quale “questione di interesse generale” ci sembra riflettere il silenzio della Convenzione a riguardo e corrispondere alla valorizzazione del crescente sentire sociale a favore degli animali. Forse, ci si potrebbe domandare se il benessere animale si stia affermando come forma di credo personale, parimenti tutelato dall'art. 9 CEDU (e dall'art. 10 della Carta) “accanto” alla libertà di religione. In fondo, nella varietà di forme di credo supportate da un sufficiente grado di forza, serietà, coerenza e importanza, sono stati ricompresi il veganismo e l'opposizione alla manipolazione di prodotti di origine animale o testati su animali (*W. v UK*, n. 18187/91, 10-02-1993). È però presto per esprimersi su tale ipotesi, che la Corte EDU preferisce non affrontare, laddove essa afferma che

Il n'est dès lors pas nécessaire de déterminer si, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a jugé, la mesure litigieuse peut également passer pour viser la protection des droits et libertés des personnes qui accordent une place au bien-être animal dans leur conception de la vie (§ 102).

Quanto al diritto dell'UE, mentre la qualificazione del benessere animale come “valore” potrebbe apparire problematica, atteso che l'art. 2 TUE non ne fa menzione (assumendo, al contrario, il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo quale valore fondante dell'Unione), alla luce dell'art. 13 TFUE la protezione degli animali si può senz'altro definire un obiettivo legittimo di interesse generale (T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Commissione*, § 42 e C-100/08, *Commissione c. Belgio*, § 91; inoltre, cfr. R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2024, IV ed. Torino, 503), che trova certa corrispondenza nella normativa derivata.

Infatti, oltre al reg. 1099, si pensi al regolamento 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate (GU L 3, 5-1-2005) o alla direttiva 63/2010 sulla tutela degli animali utilizzati a fini scientifici (GU L 276, 20-10-2010) e altresì al discusso regolamento 1007/2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca (GU L 286, 31-10-2009). Si ricorderà che il divieto

disposto dal reg. 1007 di immissione nel mercato unico di tali prodotti fu contestato, da due Stati terzi all'UE interessati dalla caccia alle foche a fine commerciale, davanti all'organo di appello dell'Organizzazione mondiale del commercio, il quale affermò che “the evidence as a whole sufficiently demonstrates that animal welfare is an issue of ethical or moral nature in the European Union” (*AB Reports*, 22-5-2014, 131). Pertanto, fu confermata la possibilità di non commercializzare prodotti derivanti dalle foche nell'UE alla luce del sentire sociale europeo con riguardo alle cruenti modalità di uccisione.

Inoltre, *de iure condendo* si segnala che alla fine del 2023 la Commissione ha presentato due proposte legislative a tutela degli animali allevati a fini commerciali, una generica (COM/2023/770 final) e una dedicata agli animali da compagnia (COM/2023/769 final), e che il benessere animale è stato oggetto di iniziative popolari nell'UE (cfr. art. 11, par. 4, TUE – cd. ICE). Due esempi sono costituiti dall'ICE “End the cage age” sugli allevamenti abusivi (cfr. <https://citizens-initiative.europa.eu>) e dall'ICE “Fur Free Europe”. Su quest'ultima, di recente la Commissione ha presentato una propria comunicazione (C/2023/8362, 21-12-2023), nella quale ha preannunciato futuri interventi legislativi, da una parte, sull'impatto ambientale degli allevamenti da pelliccia e, dall'altra, sulla possibilità di introdurre il divieto di allevamento di animali da pelliccia e di vendita di prodotti contenenti le loro pellicce nel mercato unico.

8. – Proprio il mercato unico dell'UE costituisce uno degli elementi posti sullo sfondo delle vicende qui considerate. Sin dagli esordi del contenzioso sulla macellazione rituale, è stato osservato – *in primis* dalle regioni fiamminga e vallona – che la limitazione alla libertà di religione in foro esterno era proporzionata, poiché per i fedeli ortodossi (dunque, non per i fedeli che abbracciano un'interpretazione più evolutiva dei precetti religiosi: cfr. EPRS, *cit.*, 14 ss.) sarebbe stato possibile approvvigionarsi dalla regione di Bruxelles-Capitale e dal mercato unico, poiché proveniente da altri Stati membri in regime di libera circolazione o importata dagli Stati terzi.

Tale considerazione aveva già percorso la giurisprudenza CEDU. Si ricorderà che in *Cha'are Shalom Ve Tsedek* la Corte EDU non ha riconosciuto il diritto dei fedeli, organizzati in associazioni, di eseguire la macellazione rituale direttamente e di certificare la relativa carne quale aspetto della libertà di religione. Tra le considerazioni svolte, i giudici di Strasburgo osservarono che la carne macellata ritualmente potesse giungere da Stati membri dell'UE vicini (§§ 65 ss.), suscitando critiche che, invero, non hanno vanificato l'argomento, atteso che è stato riproposto nel corso del lungo contenzioso qui esaminato con riguardo alla misura della proporzionalità dell'interferenza con la libertà di religione.

Sicché, sia la Corte di giustizia, sia (successivamente) la Corte EDU hanno confermato che l'asserita maggiore difficoltà nel consumare carne conforme ai precetti religiosi è mitigata dalla possibilità di procurarsela da altre regioni o Paesi in cui il previo stordimento non è imposto. Trattasi di un temperamento di fatto, che può costituire una soluzione per i fedeli ortodossi fintantoché il mercato unico consentirà un approvvigionamento adeguato. Premesso che i ricorrenti non hanno dimostrato davanti alla Corte EDU che l'accesso alla carne macellata secondo le loro convinzioni religiose fosse divenuto più difficile dopo l'entrata in vigore dei decreti impugnati (§ 122), si deve comunque ritenere che per essi il consumo di carne sia oggi più costoso e, in prospettiva, possa divenire più laborioso. Come emerge dai profili di diritto comparato presi in considerazione dai giudici di Strasburgo, il numero di Stati europei che ha introdotto l'obbligo generalizzato di stordimento preventivo è ampio, anche se, per il momento, la carne macellata ritualmente senza previo stordimento può comunque giungere da più della metà dei 27 Stati membri, oltre che da diversi Stati terzi all'UE (EPRS, *cit.*, 27 ss.).

In futuro, però, come si porrà la questione dell'interferenza con la libertà di religione per i fedeli di orientamento ortodosso, se un simile obbligo sarà esteso alla regione di Bruxelles-Capitale o a più Stati membri dell'UE? La questione è complessa e non si può escludere che, nei prossimi anni, la minore capacità del mercato unico dell'UE di assolvere all'evidenziata "funzione mitigante" dell'interferenza con la libertà di religione possa riproporre analoghe vicende giudiziarie.

9. – *Medio tempore*, ci si domanda se si prospettino ulteriori sviluppi in sede giudiziale. Infatti, sebbene la sentenza in epigrafe dovrebbe aver "chiuso la questione" nel contesto europeo (*supra*, § 1), un'indicazione emergente dalla sentenza della Consulta belga del 2021 pare accedere un'ipoteca su un'altra possibilità, per i ricorrenti, di ottenere soddisfazione delle loro ragioni.

Si ricorderà che, nel verificare la compatibilità dei decreti regionali contestati, i giudici costituzionali considerarono la tutela della libertà di religione anche alla luce di diversi obblighi internazionali, tra cui l'art. 18 del Patto del 1966 e il successivo art. 27 sui diritti delle minoranze (*supra*, par. 2.1.). Come noto, il Belgio è parte di tale trattato universale sui diritti dell'uomo, come pure del I° protocollo facoltativo addizionale, che consente agli individui di presentare comunicazioni al Comitato dei diritti umani (Comitato ONU), che ha sede a Ginevra, al fine di chiedere l'accertamento di violazioni delle norme del Patto del 1966 da parte degli Stati parti. Poiché l'accesso al Comitato ONU è possibile solo dopo aver previamente esaurito i ricorsi interni e a condizione che la controversia non sia pendente al momento del deposito della comunicazione (art. 5, par. 2, I° Protocollo), non si deve escludere che i ricorrenti, presumibilmente insoddisfatti della sentenza pronunciata a Strasburgo, si rivolgano al Comitato ONU, al fine di far valere la violazione, da parte delle Fiandre e della Vallonia, degli artt. 18 e 27 del Patto del 1966, e, volendo, anche dell'art. 26, che sancisce l'uguaglianza dinanzi alla legge e il divieto di qualsiasi discriminazione.

La presentazione di tale comunicazione potrebbe costituire uno sviluppo possibile, atteso che, contrariamente ad altri Stati europei, il Belgio non ha posto una riserva che esclude la competenza del Comitato ONU nel caso di ricorsi già esaminati da altre istanze internazionali (cfr. <https://indicators.ohchr.org>). Peraltro, il deposito di tale comunicazione sarebbe coerente con la forte determinazione e la profonda convinzione che hanno animato i ricorrenti lungo il tortuoso *iter* giudiziario esaminato. In proposito, ci permettiamo di osservare che le vicende occorse e le argomentazioni addotte nei vari livelli di giudizio sembrano mostrare che i ricorrenti hanno vissuto la questione della macellazione rituale come una "battaglia di principio", apparentemente non risolvibile con accomodamenti di sorta, anche se ritenuti soddisfacenti dai fedeli non ortodossi. Tale considerazione ci sembra confermata, ad esempio, dalla costituzione in giudizio, davanti alla Corte EDU, di due noti esponenti della comunità ebraica di Bruxelles, i cui ricorsi sono dichiarati irricevibili (art. 35, parr. 3 e 4, CEDU) poiché essi, non essendo soggetti alle legislazioni contestate, non possiedono la qualità di "vittima". A tale riguardo, ci sembra eloquente quanto affermano i giudici di Strasburgo:

Ainsi, la Convention n'envisage pas la possibilité d'engager une *actio popularis* aux fins de l'interprétation des droits reconnus dans la Convention; elle n'autorise pas non plus les particuliers à se plaindre d'une disposition de droit interne simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'elle enfreint la Convention (§ 57).

Invero, al momento non c'è notizia dell'intenzione dei ricorrenti di presentare una comunicazione al Comitato ONU, dunque non è prudente compiere previsioni a riguardo, anche perché si deve ritenere che ogni valutazione in proposito sarà

preceduta dalla considerazione del rischio che le doglianze si fermino alla fase dell'accertamento della ricevibilità. Infatti, il Comitato ONU non si esprime sulla *same matter* sulla quale si è già espressa nel merito un'altra giurisdizione internazionale, mentre a fronte di decisioni giudiziarie non adeguatamente motivate esso dichiara la propria competenza (cfr. M. Marciante, *Ammissibilità della «same matter» davanti al Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite: osservazioni a margine del caso Genero c. Italia*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2021, 183 ss.).

Ciò è accaduto anche con riguardo alla libertà di religione in foro esterno. Si ricorderà che nel 2018 il Comitato ONU aveva stabilito che il divieto francese di utilizzare il *niqab* costituisce una limitazione della libertà di religione contraria agli artt. 18 e 26 del Patto del 1966 (M. Castellaneta, *Il Comitato Onu dei diritti dell'uomo interviene sul divieto di niqab*, in www.marinacastellaneta.it, 26-10-2018), laddove la stessa doglianza era stata presentata alla Corte EDU dalle medesime ricorrenti e dichiarata irricevibile dal giudice unico (ampiamente, cfr. P. Puoti, *Divieto di velo integrale e protezione dei diritti e libertà altrui*, in www.federalismi.it, 4-8-2003, 93 ss.). In quest'ultimo caso, però, il giudice unico non aveva adeguatamente motivato la decisione sull'irricevibilità, sicché il Comitato ONU non si era trovato nella posizione "to determine with certainty that the case presented by the author had already been the subject of a consideration, even limited, of the merits" (*Hebbadj v France*, 2807/2016, 17-10-2018, § 6 e *Yaker v France*, 2747/2016, 7-12-2018, § 6). Tale *vulnus* aveva consentito a detto comitato di entrare nel merito della questione e, peraltro, di decidere a favore delle ricorrenti francesi.

Nel caso della macellazione islamica, però, la questione si pone in termini differenti, poiché le doglianze dei ricorrenti belgi sono state affrontate (ampiamente) nel merito da parte di una corte costituzionale, di una corte sovranazionale e da una giurisdizione internazionale. Beninteso, in via di principio non è preclusa la possibilità di depositare una comunicazione al Comitato ONU. Ma, alla luce del tortuoso *iter* giudiziario fin qui esaminato, è lecito domandarsi se, effettivamente, per i ricorrenti belgi possa esserci un (altro) giudice a Ginevra.

Luca Paladini

Dip.to di Studi umanistici

Università per stranieri di Siena

paladini@unistrasi.it