

Il diritto contemporaneo di fronte alla sfida dell'Animal welfare. Quale modello di integrazione per un diritto europeo *evidence-based*

*Silvia Zanini**

CONTEMPORARY LAW FACING THE CHALLENGE OF ANIMAL WELFARE. WHICH INTEGRATION MODEL FOR AN EVIDENCE-BASED EUROPEAN LAW

ABSTRACT: The advancement of scientific and technological knowledge is reshaping the legal relationship between humans and animals, posing unprecedented challenges for the law and fostering more advanced protection paradigms. This study examines the existing gap between scientific evidence and EU legislation, identifying three distinct legislative approaches – adaptive (e.g., the Netherlands), moderate (e.g., Germany), and rigid (e.g., Italy) – based on the degree of integration of scientific findings into national legal frameworks. The analysis demonstrates that a more flexible and dynamic legal model is essential to ensuring timely and effective animal protection, particularly considering the forthcoming revision of the EU Animal Welfare legislation, (re)scheduled for 2026.

KEYWORDS: Animal welfare; legislative models; scientific integration; law and science; EU regulatory review

ABSTRACT: L'avanzamento delle conoscenze scientifiche e tecnologiche sta ridefinendo il rapporto giuridico tra esseri umani e animali, ponendo sfide inedite al diritto. L'analisi esamina il divario esistente tra le evidenze scientifiche e la legislazione UE, individuando tre distinti approcci normativi – adattivo (es. Paesi Bassi), moderato (es. Germania) e rigido (es. Italia) – in base al grado di integrazione dei risultati scientifici nei quadri giuridici nazionali. L'analisi dimostra che un modello giuridico più flessibile e dinamico è essenziale per garantire una protezione efficace del benessere animale, soprattutto in vista della revisione della normativa UE del settore, prevista per il 2026.

PAROLE CHIAVE: Benessere animale; modelli legislativi; integrazione scientifica; diritto e scienza; revisione normativa UE

SOMMARIO: 1. Sul carattere *science-based* del settore dell'Animal Welfare. Considerazioni introduttive – 2. L'attuale divario tra scienza e diritto nel campo dell'Animal Welfare europeo – 3. L'Integrazione del progresso tecnico-scientifico nel settore dell'Animal Welfare nei sistemi giuridici dei Paesi membri – 4. Uno sguardo comparato

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Trieste. Mail: silvia.zanini.87@gmail.com. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.



ai modelli e alle strategie di implementazione degli Stati membri – 4.1. Strumenti e metodi dell'approccio adattativo – 5. Riflessioni conclusive.

1. Sul carattere *science-based* del settore dell'Animal Welfare. Considerazioni introduttive

I settore dell'Animal Welfare si configura come un ambito multidisciplinare che si propone di definire concetti, pratiche e politiche volte alla protezione degli animali utilizzati a fini antropici, avvalendosi del contributo di svariate aree di conoscenza come la biologia, l'etologia e l'ecologia. La specificità di questo settore risiede nella stessa natura biotica degli animali, ossia nella loro condizione di esseri viventi, che rende l'integrazione tra scienza e diritto particolarmente delicata, anche alla luce del ruolo centrale giocato dai valori etici e morali, fondamentali per comprendere e orientare l'evoluzione del diritto in questo ambito¹.

La connotazione scientifica del settore si evince *in primis* dal fatto che l'Unione Europea, definendosi una *knowledge-based society*, basa le proprie politiche su un modello *evidence-based*², avvalendosi di organismi scientifici specializzati come l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA)³ – che fornisce pareri su molteplici aspetti legati al benessere animale – ed il Joint Research Centre (JRC)⁴, che contribuisce alla definizione di criteri e indicatori scientifici per il benessere animale. Questo sistema di supporto scientifico garantisce che le normative di settore si fondino e sviluppino sulla base delle più avanzate evidenze scientifiche.

Negli ultimi anni, inoltre, l'avvento di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale e la biotecnologia, ha trasformato profondamente il settore, consentendo di monitorare parametri chiave come lo stress e la sofferenza animali, con una precisione senza precedenti. Questi sviluppi, oltre a sollevare nuove riflessioni circa il valore giuridico da attribuire agli animali, spingono anche verso una revisione dei paradigmi normativi, sempre più orientati alla scienza⁵.

Questa transizione emerge con chiarezza dall'attenzione crescente al concetto di senzienza animale, intesa come la capacità di sperimentare emozioni; un concetto che presuppone una percezione cosciente e una dimensione interiore dell'animale, che lo rendono un cd. "soggetto di esperienza". Tale caratteristica biologico-cognitiva, derivante dalla presenza di strutture neurologiche complesse, ha trovato negli anni un sempre maggiore riconoscimento grazie a studi e dichiarazioni scientifiche, come la Dichiarazione di Cambridge sulla coscienza (2012) e la Dichiarazione di New York sulla coscienza

¹ Basti pensare, da ultimo, alla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'Uomo del 13 febbraio 2024, a margine del caso *Executief van de Moslims van België and Others c. Belgio*, che ha ricondotto la tutela del benessere animale al concetto di moralità pubblica, ex art. 9 Cedu.

² Per approfondire, S. ZANINI, *Il diritto e la coscienza animale. l'evoluzione normativa di fronte al progresso tecnico-scientifico*, in *DALPS. Derecho Animal (Animal Legal and Policy Studies)*, 2, 2024, 194-224.

³ L'EFSA è un'agenzia dell'UE istituita dal Reg. (CE) n. 178/2002 sulla legislazione alimentare, e ha come compito principale quello di fornire consulenza scientifica indipendente per supportare i processi decisionali dell'UE in materia di sicurezza alimentare e protezione dei consumatori.

⁴ Centro di ricerca che fornisce alle politiche dell'UE, in piena indipendenza, un sostegno basato sull'evidenza scientifica durante l'intero processo politico.

⁵ Per approfondire, S. PENASA, *La scienza come "motore" del biodiritto: diritti, poteri, funzioni*, in *BioLaw. Journal-Rivista di BioDiritto*, 2 special issue, 2019, 311-321.



animale (2024), che hanno esteso il riconoscimento della senzienza ad un numero crescente di specie, inclusi alcuni invertebrati.

Altrettanto centrale risulta il concetto di benessere animale, che può essere considerato il precipitato operativo attraverso il quale la tutela dell'animale in quanto essere senziente si traduce in misure concrete. Sebbene il concetto abbia origini etico-filosofiche, oggi viene valutato con strumenti scientifici rigorosi, come il Protocollo Welfare Quality⁶, che misura le condizioni di vita degli animali in base a parametri fisici e mentali.

Questi due concetti permeano l'intero quadro normativo, riflettendosi tanto delle normative orizzontali⁷, che stabiliscono standard minimi di tutela generali, quanto in quelle verticali⁸, che definiscono standard minimi di tutela per determinate specie o contesti. Il principio cardine di tale impianto normativo è rappresentato dall'articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ai sensi del quale l'UE e gli Stati membri devono «tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti» nella formulazione delle politiche in settori chiave⁹. Proprio tale riferimento esplicito ai concetti di senzienza e benessere animale, dovrebbe fungere da clausola di orientamento dinamico volta a garantire che lo sviluppo legislativo in materia risulti saldamente in linea con le evidenze scientifiche. Tuttavia, la realtà normativa dimostra che, pur continuando a rappresentare un modello di riferimento internazionale, il settore europeo dell'Animal Welfare fatica a tenere il passo col progresso tecnico-scientifico, rendendo obsolete molte delle normative vigenti. Il presente contributo analizza tale profilo, evidenziando come un modello normativo più flessibile e dinamico sia non solo praticabile e auspicabile, ma indispensabile per assicurare una maggiore integrazione delle conoscenze scientifiche nel settore.

2. L'attuale divario tra scienza e diritto nel campo dell'Animal Welfare europeo

Come illustrato, nel sistema delineato dall'art. 13 TFUE, il benessere animale assume rilevanza giuridica solo con riferimento alle specie riconosciute come senzienti. Al contrario, le specie non riconosciute come tali restano escluse dalla regolamentazione in materia (ben potendo rientrare in altri ambiti di tutela, come, ad esempio, quello della biodiversità).

⁶ Tale Protocollo, sviluppato nel progetto UE Welfare Quality® (2004-2009), ha introdotto standard scientifici per valutare il benessere animale, spostando l'attenzione da parametri strutturali a indicatori comportamentali e fisiologici e basandosi su 4 principi (alimentazione, sistemazione, salute e comportamento) e 12 criteri che analizzano ambiente e reazioni degli animali. A questa metodologia si affiancano sistemi innovativi come il progetto UE ClearFarm, che utilizza tecnologie digitali per un monitoraggio continuo e in tempo reale del benessere animale negli allevamenti.

⁷ Reg. (CE) 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto; Reg. (CE) 1099/2009 sulla protezione degli animali durante l'abbattimento; Dir. 98/58/CE sulle norme minime per la protezione degli animali negli allevamenti.

⁸ Dir. 2008/120/CE (suini); Dir. 2008/119/CE (vitelli); Dir. 1999/74/CE (galline ovaiole); Dir. 2007/43/CE (polli da carne); Dir. 2010/63/UE (sperimentazione animale).

⁹ Art.13 TFUE: Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.



L'accertamento della senzienza di una specie, che rientra indubbiamente nelle competenze delle scienze dure¹⁰, rappresenta quindi un passaggio cruciale, poiché determina quali specie possano essere considerate, per lo meno potenzialmente, meritevoli di una protezione giuridica specifica sotto il profilo del benessere.

Il passaggio dal dato scientifico al dato normativo, infatti, non è né automatico né scontato¹¹.

Affinché una scoperta scientifica venga recepita dal diritto, infatti, è necessario che raggiunga un elevato grado di consolidamento e consenso all'interno della comunità scientifica e che superi un complesso processo di mediazione tra istanze etiche, sociali e politiche. In tal senso, infatti, l'ordinamento giuridico conferisce al legislatore, sia a livello europeo che nazionale, un ampio margine di discrezionalità in termini di necessario bilanciamento tra gli interessi coinvolti¹².

A ciò si aggiunga la circostanza concernente la rigidità strutturale del sistema normativo: sebbene il settore dell'Animal Welfare sia formalmente orientato ad un approccio *science-based*, manca di meccanismi di aggiornamento flessibili e adattivi, impedendo spesso la tempestiva traduzione delle nuove evidenze scientifiche in normative aggiornate. Questo limite di adattabilità risulta particolarmente evidente se confrontato con altri settori, come la salute pubblica o la sicurezza ambientale, che dispongono di procedure dedicate e di organi regolatori *ad hoc* per il recepimento delle innovazioni scientifiche¹³. Al contrario, nel campo dell'Animal Welfare manca un equivalente istituzionale in grado di svolgere un ruolo simile. Sebbene l'EFSA fornisca pareri scientifici autorevoli, questi rimangono consultivi e privi di carattere vincolante. Inoltre, il settore non dispone di un sistema strutturato di aggiornamento delle normative, rendendo tale procedimento dipendente esclusivamente da iniziative della Commissione Europea. Ciò rallenta significativamente il recepimento delle risultanze scientifiche, poiché il processo legislativo dell'UE è intrinsecamente complesso ed articolato, richiedendo, tra l'altro, il raggiungimento di delicati compromessi tra gli Stati membri.

Un ulteriore ostacolo non trascurabile è rappresentato dalla prospettiva antropocentrica che connota il sistema giuridico, che struttura la protezione degli animali secondo una scala di valore basata sulla loro vicinanza all'essere umano, sia in termini di utilità pratica che di empatia percepita. Questo approccio ha storicamente privilegiato gli animali da compagnia e quelli da allevamento tradizionali,

¹⁰ Per scienze dure si intendono quelle discipline, come fisica, chimica e biologia, che applicano in modo rigoroso il metodo scientifico, basandosi su metodi quantitativi, esperimenti ripetibili e leggi universali. A queste si contrappongono le scienze molli – come sociologia, diritto e psicologia – che si occupano di fenomeni più complessi e contestuali, spesso legati alla dimensione sociale e umana, adottando metodi qualitativi e interpretativi.

¹¹ Per approfondire, S. PENASA, *Verso una teoria della ragionevolezza scientifica: parametro costituzionale o metodo legislativo?*, in B. LIBERALI E L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Torino, 2022; L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo*, 1, 2021, 138; L. MINGARDO, *Il diritto animale globale come categoria giuridica emergente*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, 5, 1, June 2023, 3 ss.

¹² M. TALLACCHINI, *Evidenza scientifica e normazione ambientale: la "co-produzione" di scienza e diritto*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2004, 1; S. PENASA, *La scienza come "motore" del biodiritto*, cit.

¹³ Nel settore della salute pubblica, agenzie come l'EMA (Agenzia europea per i medicinali) o l'ECDC (Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie), dispongono di meccanismi consultivi e decisionali rapidi, che permettono l'elaborazione di raccomandazioni e l'adozione tempestiva di misure preventive o correttive.



considerati "più familiari" e dunque meritevoli di maggiore attenzione giuridica¹⁴. Al contrario, molte altre specie – come pesci e conigli – rimangono ai margini o del tutto escluse dalla regolamentazione, indipendentemente dalle evidenze scientifiche circa la loro senzienza.

Il principio di precauzione¹⁵, infine, potrebbe assumere un ruolo chiave nel garantire tutela anche a specie la cui senzienza non è ancora definitivamente confermata ma supportata da indizi significativi, così come nella definizione dei criteri stessi di benessere animale. Tuttavia, per ragioni di sintesi, ci limitiamo a suggerire questi aspetti, senza approfondirli ulteriormente. Basti sottolineare che, nel contesto di riferimento, questo principio non viene applicato in modo da esprimere appieno il suo potenziale, e non svolge quindi una funzione attiva e proattiva nella protezione delle specie animali¹⁶.

La convergenza di tali fattori ha determinato un progressivo disallineamento tra le più recenti evidenze scientifiche sulla senzienza e il benessere animale e le normative europee, spesso ancorate a criteri ormai superati o eccessivamente generici.

Questa discrepanza è stata riconosciuta dalla stessa UE, che, a partire dal 2018, ha condotto diversi studi per valutare l'efficacia della legislazione vigente in materia¹⁷, individuando diverse criticità, tra cui: mancanza di aggiornamenti basati su evidenze scientifiche, disomogeneità normativa tra i Paesi ed esclusione dal campo di tutela di specie destinate alla produzione¹⁸. Alla luce di ciò, è stata sollecitata una revisione complessiva delle normative, successivamente annunciata dalla Commissione per il 2023, e poi riprogrammata per il 2026. Questo rinvio – imputabile principalmente a resistenze politiche – dimostra come l'integrazione tra il progresso scientifico e la regolamentazione giuridica sia spesso resa difficoltosa dalla necessità di bilanciare interessi nazionali divergenti. Il settore dell'Animal Welfare è particolarmente esposto a tali tensioni, poiché incide su sensibilità etiche e modelli produttivi fortemente radicati nei singoli Stati, vedendo così il contrapporsi di Paesi che tendono ad opporsi a normative più stringenti (spesso per via di un'economia agricola basata sull'allevamento intensivo) con altri Paesi che invece implementano a livello nazionale standard di tutela più avanzati.

3. L'Integrazione del progresso tecnico-scientifico nel settore dell'Animal Welfare nei sistemi giuridici dei Paesi membri

Di fronte alle lacune e ai limiti del settore, alcuni Stati membri hanno adottato misure autonome volte ad innalzare gli standard di tutela del benessere animale, dimostrando come un approccio normativo più dinamico e flessibile, in grado di consentire un più rapido recepimento delle evidenze scientifiche emergenti, si traduca in una regolamentazione più efficace ed inclusiva.

¹⁴ F. E. CELENTANO, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 4, 2021, 79-88.

¹⁵ Il principio di precauzione (art. 191 TFUE), rappresenta un criterio di gestione del rischio secondo cui, in presenza di potenziali minacce per la salute umana, animale o per l'ambiente, e in assenza di un consenso scientifico consolidato, è necessario limitare o sospendere l'azione in questione fino ad ulteriori evidenze.

¹⁶ J. BIRCH, *Animal sentience and the precautionary principle*, in *Animal Sentience*, 2, 16, 2017.

¹⁷ Si rimanda al documento: European Commission (2018), *Special Report No 31/2018: Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁸ Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 febbraio 2022.



Nello specifico, tali iniziative statali si articolano attraverso le seguenti strategie:

- *Introduzione di standard di tutela aggiornati e/o superiori rispetto a quelli europei.* Alcuni Stati hanno implementato normative più rigorose, fondate su evidenze scientifiche (e spesso anche etiche) non recepite a livello europeo. Esempi significativi riguardano il divieto di castrazione senza anestesia dei suini (Germania¹⁹) ed il trasporto di animali vivi (ambito in cui Paesi come Paesi Bassi, Germania, Svezia e Austria hanno adottato restrizioni più severe in merito alla durata e alle condizioni di trasporto, andando oltre i requisiti stabiliti dal Reg. (UE) 1/2005)²⁰;
- *Anticipazione di standard di tutela pianificati dall'UE.* Alcuni Stati membri hanno adottato in anticipo misure che l'Unione Europea ha già annunciato per il futuro. Un caso emblematico è quello dell'eliminazione delle gabbie per le galline ovaiole: sebbene l'UE ne abbia fissato l'abolizione per il 2027, alcuni Paesi (come Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria²¹) hanno già implementato questa misura, adeguando le normative nazionali in tempi più coerenti ai progressi della ricerca scientifica;
- *Regolamentazione di aspetti innovativi o di recente emergenza scientifica, che non trovano riscontro nella normativa europea.* Un esempio significativo riguarda la manipolazione genetica degli animali, un tema sempre più dibattuto col progredire delle tecniche di ingegneria genetica e lo studio dei loro effetti sul benessere animale. Mentre la normativa UE non affronta ancora questo ambito, Stati come i Paesi Bassi hanno già introdotto disposizioni specifiche volte a limitare pratiche potenzialmente dannose per il benessere degli animali (ad es. vietando il possesso di razze canine brachicefale come il Bulldog francese)²²;
- *Estensione della tutela a specie animali escluse dalla normativa UE.* Alcuni Stati hanno ampliato la protezione del benessere animale a specie trascurate dall'UE perché percepite come "minori" nella filiera di produzione, come conigli e oche, o perché non considerate senzienti al momento della redazione della normativa. Il settore ittico rappresenta un caso particolarmente emblematico: pesci e crostacei, storicamente ignorati dal legislatore, sono oggi riconosciuti dalla comunità scientifica come esseri senzienti, e quindi, almeno sul piano teorico, meritevoli di tutela giuridica. Ciò nonostante, non esiste una normativa europea specifica che regoli il loro benessere²³. Alcuni Stati membri hanno

¹⁹ La Dir. 2008/120/CE non richiede espressamente il divieto della castrazione senza anestesia nel caso sia effettuata prima dei 7 giorni di vita del suinetto. La Germania ha introdotto tale divieto modificando la *Tierschutzgesetz* nel 2021.

²⁰ Tramite, rispettivamente: *Besluit houders van dieren* (Decreto sui detentori di animali), *Tierschutztransportverordnung* (Ordinanza sul trasporto di animali), *Djur skyddsdrag* (2018:1192) e regolamenti complementari, *Tierschutzgesetz* (Legge sulla protezione degli animali) e regolamenti regionali specifici.

²¹ In Germania, una legge federale del 2015 ha sancito il divieto di nuovi allevamenti in gabbia e la dismissione o conversione di quelli esistenti entro la fine del 2025. In Lussemburgo, le gabbie per galline ovaiole sono vietate dal 2015, mentre nei Paesi Bassi, l'eliminazione è regolata dal *Besluit houders van dieren*, secondo il quale gli animali devono disporre di spazio sufficiente per soddisfare le loro esigenze fisiologiche ed etologiche. In Austria, la *Tierschutzgesetz* ha vietato la costruzione di nuove gabbie dal 2005, consentendo un periodo di transizione di 15 anni per quelle esistenti.

²² Nei Paesi Bassi è in corso l'elaborazione di un progetto di legge per vietare il possesso, commercio, importazione e diffusione di immagini di razze di cani e gatti selezionate artificialmente con caratteristiche fisiche che causano sofferenza.

²³ Nonostante la Dir. 98/58/CE, il Reg. (CE) 1/2005 e il Reg. (CE) 1099/2009 includano i pesci nel loro campo di applicazione, le disposizioni sulla loro protezione si limitano ai principi fondamentali, secondo i quali agli animali



colmato tale lacuna imponendo standard di benessere nei sistemi di acquacoltura (es. Danimarca) o vietando pratiche come la bollitura dei crostacei in vivo (es. Paesi Bassi)²⁴.

Questi esempi mostrano come alcuni Stati membri, sulla scorta del margine di discrezionalità di cui dispongono in materia, che consente loro di adottare standard più rigorosi rispetto a quelli minimi stabiliti a livello UE, abbiano scelto di rispondere con maggiore rapidità e precisione alle evidenze scientifiche più aggiornate, sviluppando normative più inclusive ed avanzate. Tuttavia, questa tendenza, pur rappresentando un progresso certamente significativo, solleva anche profili problematici dal momento che crea una discrepanza non solo tra le normative nazionali più avanzate e quelle europee, ma anche tra gli stessi Stati membri, creando un'Europa "a più velocità", in cui gli standard di benessere animale variano sensibilmente in base al grado di aggiornamento delle normative nazionali (circostanza che, tra l'altro, può portare anche a distorsioni della concorrenza tra gli operatori economici dei diversi Paesi²⁵).

Questo scenario, come si dirà, evidenzia l'urgenza di un cambio di approccio che consenta all'Unione Europea di dotarsi di strumenti normativi più reattivi in grado di recepire tempestivamente i progressi tecnico-scientifici, garantendo una regolamentazione più omogenea e coerente con le istanze emergenti.

4. Uno sguardo comparato ai modelli e alle strategie di implementazione degli Stati membri

Il quadro emerso, come anticipato, evidenzia incongruenze normative tra Paesi che adottano un approccio dinamico e flessibile in risposta alle evidenze scientifiche emergenti, e Paesi che invece restano ancorati a strutture normative più statiche, meno inclini a recepire tali innovazioni.

Uno sguardo comparato sulle strategie adottate dai diversi Stati membri in termini di integrazione scientifica del substrato normativo concernente il benessere animale consente di individuare tre approcci distinti.

Alcuni Paesi (es. Italia, Spagna, Francia²⁶) applicano un *approccio rigido*, attenendosi ai requisiti minimi stabiliti dalla normativa europea e mostrando una limitata propensione all'integrazione autonoma delle evidenze scientifiche e all'innalzamento degli standard di tutela. L'aggiornamento normativo in questi contesti avviene quasi esclusivamente su impulso delle direttive e regolamenti UE, e dipende

devono essere evitati dolori, sofferenze o lesioni inutili. Tali generiche previsioni non si traducono, nel concreto, in attuazioni protezionistiche tali da garantire standard minimi di tutela per questi animali.

²⁴ Per approfondire, S. ZANINI, *Los crustáceos en el panorama jurídico europeo: ¿alimentos o animales? Estado del arte y perspectivas futuras*, in AA.VV., M. GIMÉNEZ-CANDELA-A. OLIVARES (a cura di), *La protección de la biodiversidad marina en un contexto de cambio global. Aspectos biológicos, éticos y jurídicos*, Valencia, 2024, 322-361.

²⁵ Corte dei Conti, *Relazione speciale n.31/2018 sul benessere degli animali nell'UE*; Commissione europea (Directorate General for Health and Food Safety), *Final Report Study on Animal Welfare Labelling*, 2022.

²⁶ A questo gruppo può essere ricondotta la maggior parte dei Paesi UE. Oltre a Italia, Spagna, Francia, si ritiene di poter includere anche Portogallo, Grecia, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Romania, Bulgaria, Croazia, Malta, Cipro, Lituania, Lettonia. Alcuni di questi Paesi si inseriscono per esclusione in quanto, sulla base delle ricerche effettuate, non emergono elementi che attestino standard di tutela animale particolarmente avanzati rispetto ai requisiti minimi stabiliti dalla normativa europea. Per una comparazione più approfondita tra i principali Paesi UE si rimanda a C. S. VOGELER, *Why Do Farm Animal Welfare Regulations Vary Between EU Member States? A Comparative Analysis of Societal and Party Political Determinants in France, Germany, Italy, Spain and the UK*, in *JCMS*, 57, 2, 2019, 317-335.



normalmente da modifiche legislative formali, che risultano lente e burocratiche. Spesso, inoltre, la stessa applicazione delle normative UE in questi Paesi risulta debole, con frequenti procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea per ritardi o inadempienze²⁷. In questi contesti, la giurisprudenza può talvolta fungere da strumento di innovazione, offrendo interpretazioni evolutive o colmando lacune – anche se le sentenze, per quanto significative, rimangono spesso isolate, incapaci di produrre un impatto sistematico e duraturo –²⁸.

Altri Paesi (es. Germania, Finlandia, Austria²⁹) optano invece per un *approccio moderato*, adottando standard di tutela più elevati e/o anticipatori rispetto a quelli previsti dall'UE. Tuttavia, tali aggiornamenti sono spesso settoriali e non supportati da un sistema di revisione normativa specifico, di talché l'integrazione nel tessuto normativo dipende da processi legislativi formali ordinari, con tutti i limiti di tempistiche connessi. L'aggiornamento della normativa avviene principalmente in risposta a pressioni sociali e sviluppi normativi europei. In Germania, ad esempio, sono diverse le previsioni normative che superano o anticipano gli standard UE, come il divieto di uccisione sistematica dei pulcini maschi nell'industria delle uova (2022) o l'obbligo di installare sistemi di videosorveglianza nei macelli (2024)³⁰. Una minoranza di Paesi, infine, si distingue per l'adozione di un *approccio adattativo* (Paesi Bassi, Svezia e Danimarca), che vede una legislazione che spesso supera o anticipa gli standard europei in materia, adottando un modello flessibile e dinamico che permette di integrare le scoperte scientifiche nella normativa nazionale in maniera più fluida e regolare. Tale approccio è caratterizzato dall'uso di strumenti normativi agili, come regolamenti e decreti ministeriali, che consentono aggiornamenti tempestivi senza dover ricorrere a lunghi iter legislativi, uniti a pratiche di revisione normativa ed a una componente partecipativa e consultiva che coinvolge esperti scientifici e società civile.

4.1. Strumenti e metodi dell'approccio adattativo

L'analisi degli Stati che adottano un approccio adattativo risulta particolarmente interessante ai fini della trattazione, poiché offre una prospettiva concreta su come il diritto possa essere più flessibile e reattivo nell'integrare le evidenze scientifiche emergenti, suggerendo una prospettiva d'azione efficace per immaginare un modello normativo europeo più dinamico ed efficace.

Tra gli strumenti utilizzati per aggiornare e implementare le scoperte scientifiche, si evidenziano:

²⁷ Si porta ad esempio la mancata o tardiva attuazione del divieto di gabbie in batteria per le galline ovaiole previsto dalla Dir. 1999/74/CE, che ha portato all'apertura di un procedimento di infrazione nei confronti di Spagna, Francia e Italia nel 2012.

²⁸ Un esempio emblematico ha interessato l'Italia: nel 2017 la Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. III, sent. n. 30177/2017) ha stabilito che la conservazione dei crostacei vivi sul ghiaccio, con le chele legate, integra il reato di maltrattamento animale ai sensi dell'art. 727 Cod. pen., evidenziando come tali pratiche causino sofferenze evitabili agli animali. Questa pronuncia è stata però ribaltata nel 2023 dal Tribunale di Roma che ha assolto un ristoratore accusato di maltrattamento per aver conservato crostacei vivi sul ghiaccio, considerando che i crostacei destinati al consumo alimentare, seppur vivi, rientrano nella definizione di "alimenti" ai sensi del Reg. (CE) n. 178/2002.

²⁹ Oltre Germania, Finlandia e Austria, rientrano in questo gruppo anche Belgio, Irlanda, Estonia, Repubblica Ceca, Lussemburgo e Slovenia. Tuttavia, tra questi Paesi si riscontrano livelli di avanzamento normativo differenti nel settore. In particolare, Belgio e Lussemburgo si distinguono per l'adozione di misure maggiormente ambiziose.

³⁰ Entrambe le previsioni sono state introdotte tramite specifiche modifiche alla *Tierschutzgesetzes*.



- *Quadri normativi dinamici*: In questo modello le principali normative sul benessere animale sono generalmente stabilite da leggi ordinarie³¹, ma la loro implementazione ed attuazione di dettaglio avviene tramite strumenti normativi rapidi e flessibili, come regolamenti, ordinanze e decreti ministeriali, vincolanti e immediatamente applicabili³². Questo permette di rispondere in maniera più tempestiva alle scoperte scientifiche³³, senza dover attendere il completamento del normale iter legislativo – circostanza che risulta particolarmente utile per aggiornare requisiti tecnici (es. standard di trasporto di animali³⁴).
- *Revisione periodica della legislazione*. Alcuni Stati, come i Paesi Bassi, adottano pratiche di revisione della legislazione (soprattutto dei regolamenti) al fine di valutare l'efficacia delle normative esistenti e individuare eventuali lacune o standard non più adeguati. Questa pratica svolge un ruolo cruciale nel monitoraggio e nell'adattamento progressivo delle politiche nazionali ai progressi scientifici e tecnologici³⁵.
- *Progetti pilota*: I Paesi più innovativi testano nuove misure prima della loro applicazione su larga scala attraverso progetti sperimentali, che permettono di raccogliere dati e *feedback* concreti per affinare le normative prima della loro implementazione definitiva. Ad esempio, in Danimarca e nei Paesi Bassi, l'eliminazione delle gabbie negli allevamenti di galline ovaiole è stata inizialmente testata tramite progetti pilota³⁶.

³¹ Normative di riferimento: Paesi Bassi, *Wet Dieren* - legge quadro che stabilisce i principi fondamentali sul benessere e la protezione degli animali e delega al governo e al Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità Alimentare la possibilità di adottare regolamenti (*Regeling*) e decreti (*Besluit*) per disciplinare i dettagli; Svezia, *Djurskyddslagen* – legge quadro che stabilisce i principi generali sul benessere animale, con regolamenti applicativi modificabili tramite decreti ministeriali (*Djurskyddsförordningen*); Danimarca, *Dyrevelfærdsloven* – legge quadro che stabilisce le basi per la tutela degli animali con regolamenti applicativi modificabili tramite decreti ministeriali (*Bekendtgørelse*).

³² Nei Paesi Bassi, alla *Wet Dieren* si affiancano diversi decreti e regolamenti specifici, tra cui quelli su mangimi, prodotti animali, applicazione della legge, detentori di animali e veterinari, oltre a un regolamento di esenzione per la vendita di uova non classificate. Per approfondire, World Animal Protection, *Animal Protection Index (API) 2020 – Kingdom of the Netherlands*; D. BROUWER, K. COULTER, A. FITZGERALD, *Animal Protection Organizations and Public Policy. The case of the Netherlands*, in *Politics and Animals*, 8, 2022.

³³ Esempi: alla luce di nuove evidenze scientifiche sui comportamenti anomali dei suini privati di materiali manipolabili, i Paesi Bassi nel 2016 hanno portato all'aggiornamento del *Besluit Houders van Dieren* (decreto sul benessere animale negli allevamenti), imponendo l'uso di materiali come paglia e legno. In modo analogo, nel 2018, la Svezia ha introdotto l'obbligo di arricchimenti ambientali per i suini, aggiornando il *Djurskyddsförordningen* (1998:204) tramite decreto ministeriale.

³⁴ I Paesi Bassi hanno aggiornato le normative sul trasporto animale con il Decreto sul Trasporto di Animali del 15 marzo 2021, riducendo la durata massima consentita per il trasporto di animali vivi e introducendo requisiti tecnici più stringenti per le condizioni di viaggio, come la ventilazione e lo spazio disponibile.

³⁵ Nei Paesi Bassi, la legge sugli animali è entrata in vigore gradualmente tra gennaio 2013 e luglio 2014. L'articolo 10.11 prevede una valutazione dopo cinque anni, avviata nel 2019 dal Ministero dell'Agricoltura per verificare l'efficacia della normativa e degli strumenti sanzionatori. L'Ufficio per la valutazione dei rischi e la ricerca (BuRO) ha pubblicato diverse analisi e raccomandazioni sul benessere animale, monitorando anche gli sviluppi scientifici internazionali nel settore.

³⁶ Esempio: il divieto di mutilazioni non necessarie nei suini, introdotto dalla Danimarca col decreto ministeriale n. 940 del 2019, è stato preceduto da un progetto pilota allo scopo di valutare l'efficacia di pratiche alternative per prevenire il *tail-biting* (morsicamento della coda) senza ricorrere alla mutilazione sistematica.

- *Comitati scientifici e organi consultivi*: In questi Stati, organi come il Dutch Council on Animal Affairs (Paesi Bassi) forniscono consulenza scientifica continua su come aggiornare le normative alla luce delle più recenti scoperte nel campo del benessere animale. Questi enti elaborano rapporti e raccomandazioni, garantendo che le normative riflettano gli sviluppi della ricerca.
- *Applicazione del principio di precauzione*: In mancanza di prove scientifiche definitive, alcuni Paesi adottano misure preventive per garantire la tutela di specie la cui senzienza è oggetto di studio. Questo principio permette di anticipare la protezione giuridica, evitando di attendere un consenso scientifico unanime prima di intervenire. Nei Paesi Bassi, ad esempio, questo principio è stato invocato nel dibattito sulla senzienza di alcune specie marine, come crostacei e cefalopodi³⁷, promuovendo misure preventive in attesa di evidenze conclusive.
- *Certificazioni*. L'introduzione di certificazioni di benessere animale rappresenta un ulteriore strumento utile per innalzare gli standard di protezione animale, soprattutto nell'ambito dell'allevamento intensivo. Queste certificazioni stabiliscono criteri avanzati (ad es. spazio vitale, qualità della dieta, libertà di movimento), imponendo standard superiori a quelli minimi europei ed assicurando un miglioramento delle condizioni di vita degli animali³⁸.
- *Protocolli di benessere animale e Linee Guida*. Questi strumenti, elaborati da enti pubblici o privati in collaborazione con istituzioni scientifiche, forniscono indicazioni pratiche e aggiornate per allevatori e operatori del settore, confluendo anche in adattamenti normativi.

L'approccio adottato da questi Paesi dimostra come un modello normativo più adattativo e flessibile sia in grado di garantire una tutela degli animali più avanzata ed efficace, consentendo una risposta tempestiva alle evidenze scientifiche emergenti ed una maggiore copertura delle specie incluse nella protezione giuridica.

5. Riflessioni conclusive

È evidente la necessità di un cambio di paradigma nelle normative europee in materia di benessere animale, affinché possano rispondere in modo più efficace alle sfide poste dal progresso tecnico-scientifico e alle crescenti aspettative sociali. La discrepanza tra un settore sempre più scientificamente orientato e un quadro normativo che rimane parzialmente obsoleto richiede un intervento deciso, che colmi il divario tra scienza, etica e normativa, oltre che tra realtà empirica e giuridica.

Gli approcci adottati da alcuni Stati membri, come i Paesi Bassi, suggeriscono la strada da intraprendere, dimostrando come un modello giuridico più flessibile e dinamico in termini di integrazione delle evidenze scientifiche nel tessuto normativo sia non solo concretamente attuabile, ma indispensabile per garantire una tutela degli animali più tempestiva ed efficace.

³⁷ A titolo rappresentativo, il decreto ministeriale del 1º gennaio 2019 che vieta la bollitura di crostacei vivi senza previo stordimento.

³⁸ A tal riguardo, però, si segnala un profilo problematico derivante dal fatto che esistono attualmente in Europa almeno 51 schemi di certificazione dedicati al benessere animale (per lo più di natura privata). Ciò incide sul livello di trasparenza ed affidamento, generando confusione nei consumatori (*Study on animal labelling* – Commissione europea, DGSANTE, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/49b6b125-b0a3-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-en>).



Francesca

L'urgenza di un intervento in questa direzione diventa ancora più evidente se si considerano alcune questioni collaterali, strettamente interconnesse, che evidenziano la necessità di un cambiamento sistematico.

In primis, non si può ignorare il ruolo sempre più centrale dell'opinione pubblica riguardo alle tematiche oggetto d'indagine: studi come l'Eurobarometro 2016 mostrano come i cittadini europei richiedano normative più rigorose e trasparenti, capaci di riflettere principi etici condivisi. Ignorare queste istanze rischia di creare un pericoloso divario tra diritto e società, minando la coerenza e la credibilità delle politiche europee e alimentando sfiducia nelle istituzioni.

A ciò si aggiunge il fenomeno della "costituzionalizzazione degli animali", che interessa un crescente numero di Paesi europei (Belgio, Italia, Germania, Lussemburgo, Slovenia e Austria) e che vede l'introduzione di riferimenti esplicativi alla tutela degli animali nelle Carte fondamentali. Questo fenomeno non solo rafforza la rilevanza giuridica della materia, ma testimonia una tendenza chiara verso una tutela sempre più integrata e strutturata degli animali. Molti di questi Paesi, tra l'altro, hanno parallelamente riformato i rispettivi codici civili, riconoscendo gli animali come "non cose", superando la tradizionale classificazione romanistica che li inserisce tra le *res* (beni) e valorizzando la loro natura di esseri viventi e senzienti.

Queste iniziative non solo evidenziano una sensibilità normativa avanzata, ma forniscono anche un chiaro esempio di come il progresso tecnico-scientifico non si limiti ad ispirare un riconoscimento giuridico astratto degli animali, bensì supporti con rigore l'applicazione concreta delle tutele connesse. Tali considerazioni pongono nuove sfide per il costituzionalismo moderno, chiamato a confrontarsi, tra l'altro, con l'urgenza di integrare il progresso scientifico come elemento centrale nella formulazione e nell'aggiornamento delle normative di settore.

In questo panorama complesso, l'Unione Europea ha oggi l'opportunità – e la responsabilità – di colmare il divario tra scienza e normativa in seno alla attuale revisione della legislazione sul benessere animale. Tuttavia, affinché questo processo risulti realmente efficace, non basta un semplice aggiornamento delle norme: è necessario un quadro giuridico più dinamico e adattivo, in grado di rispondere tempestivamente alle esigenze di tutela emergenti. Strumenti come revisioni periodiche obbligatorie, organismi consultivi con potere vincolante, certificazioni obbligatorie e un'applicazione più incisiva del principio di precauzione dovrebbero costituire i pilastri di un rinnovato sistema normativo capace di evolversi in maniera proattiva.

Un approccio che, oltre a garantire una maggiore efficienza normativa e coerenza etica e scientifica del settore, promuoverebbe un modello giuridico più equo e sostenibile, rafforzando la *leadership* globale dell'UE nel settore dell'Animal Welfare e confermandone l'impegno verso un diritto più giusto, lungimirante e rispettoso della vita in tutte le sue forme.

