

**IL DIVIETO DI MACELLAZIONE RITUALE
SENZA PREVIO STORDIMENTO ALL'ESAME
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA:
UN DIFFICILE BILANCIAMENTO TRA BENESSERE
DEGLI ANIMALI E LIBERTÀ DI RELIGIONE**

Sommario: **1.** *Introduzione.* – **2.** *Le precedenti pronunce della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale.* – **3.** *La sentenza Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* – **3.1.** *La portata della facoltà concessa agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali maggiormente protettive degli animali nel settore della macellazione rituale.* – **3.2.** *La questione della compatibilità della legge fiamminga che impone lo stordimento previo reversibile nell'ambito della macellazione rituale con la libertà di manifestare la propria religione.* – **3.3.** *La giustificazione del diverso trattamento degli animali nell'ambito di eventi culturali e sportivi, della caccia e della pesca.* – **4.** *Osservazioni conclusive.*

1. Introduzione.

La sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2020 nella causa *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*¹ rappresenta la terza pronuncia che questo organo è stato chiamato a rendere in meno di tre anni sulla disciplina della macellazione rituale.

Tale disciplina è contenuta nel regolamento (CE) n. 1099/2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento². Questo regolamento dispone, all'art. 4, par. 1, che gli animali siano abbattuti esclusivamente previo stordimento; tuttavia, il par. 4 del medesimo articolo prevede che la suddetta disposizione non si applica «agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello».

¹ Sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2020 in causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, dicembre 2020, EU:C:2020:1031.

² Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, in *GUUE* L 303 del 18 novembre 2009, p. 1 ss.

In merito a questo tipo di macellazione, l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, consente peraltro agli Stati membri di «adottare disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento diverse da quelle contenute nel presente regolamento»: ed è proprio quest'ultima disposizione che è venuta in rilievo nella causa in esame, a motivo dell'adozione, nella regione belga delle Fiandre, di una legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2019, che impone il previo stordimento anche quando la macellazione avviene secondo metodi speciali prescritti da riti religiosi, sia pure stabilendo che, in tal caso, lo stordimento debba essere reversibile e non possa di per sé causare la morte dell'animale.

2. Le precedenti pronunce della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale.

Prima di analizzare la sentenza del 17 dicembre 2020, è utile richiamare le due precedenti pronunce della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale, cominciando dalla sentenza nella causa *Liga van Moskeeën*³, anch'essa originata da un provvedimento adottato nelle Fiandre. Si trattava, nello specifico, della decisione del Ministro delle Fiandre competente in materia di benessere degli animali di non autorizzare più, a partire dal 2015, la macellazione rituale di animali senza stordimento, in occasione della festa musulmana del sacrificio, in locali temporaneamente adibiti alla macellazione, poiché tale autorizzazione – con la quale fino ad allora si era sopperito all'incapacità dei macelli regolarmente riconosciuti di far fronte al grande aumento della domanda di carne *halal* nel periodo della festa – risultava in contrasto con la condizione posta dall'art. 4, par. 4, del regolamento n. 1099/2009 che la macellazione rituale abbia luogo in un macello.

A seguito del ricorso promosso contro tale decisione da diverse

³ Sentenza della Corte di giustizia del 29 maggio 2018 in causa C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, maggio 2018, EU:C:2018:335. Per un'approfondita analisi di questa sentenza v. E. HOWARD, *Ritual slaughter and religious freedom: Liga van Moskeën*, in *CMLR*, 2019, p. 803 ss.

associazioni musulmane e organizzazioni di coordinamento di moschee, il giudice belga competente – considerando che l’obbligo di procedere alla macellazione rituale solamente nei macelli riconosciuti avrebbe l’effetto di impedire a numerosi musulmani praticanti di rispettare il loro dovere religioso di macellare o far macellare un animale, in occasione della festa del sacrificio, secondo le prescrizioni del rito – aveva posto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale riguardo alla validità dell’art. 4, par. 4, del regolamento n. 1099/2009, in particolare sotto il profilo del rispetto del diritto alla libertà di religione sancito dall’art. 10, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

La Corte di giustizia, pur osservando in via di premessa che i particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 10, par. 1, della Carta (con specifico riferimento alla libertà di ogni persona di manifestare la propria religione attraverso l’osservanza dei riti che essa comporta)⁴, ha tuttavia ritenuto che l’obbligo di effettuare la macellazione rituale in un macello riconosciuto non comporta, di per sé, una limitazione del diritto alla libertà di religione dei musulmani praticanti.

La Corte ha sottolineato, in particolare, che l’art. 4, par. 4, del regolamento n. 1099/2009 «non detta alcun divieto della prassi della macellazione rituale nell’Unione, ma, al contrario, dà concreta attuazione all’impegno positivo del legislatore dell’Unione di consentire la prassi della macellazione di animali senza previo stordimento, al fine di garantire l’effettivo rispetto della libertà di religione»⁵. In questa prospettiva, l’obbligo di effettuare la macellazione rituale in un macello riconosciuto si configura, a giudizio della Corte, come una mera regolamentazione tecnica, che assoggetta la macellazione rituale al rispetto degli stessi requisiti tecnici che si applicano a ogni macellazione di animali all’interno dell’Unione, e che pertanto riguarda in modo generale e indifferenziato chiunque organizzi una macellazione di animali, indipendentemente dall’esistenza di un

⁴ Cfr. i punti da 42 a 45 della sentenza. In senso analogo, con riferimento all’art. 9 CEDU, v. la sentenza della Corte EDU del 27 giugno 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedeck c. Francia*, ricorso n. 27417/95, par. 74.

⁵ Così al punto 56 della sentenza.

qualsivoglia collegamento con una determinata religione⁶. Con tale regolamentazione, secondo la Corte, il legislatore dell'Unione ha conciliato l'osservanza dei particolari metodi di macellazione prescritti da taluni riti religiosi con quella delle principali norme relative alla protezione del benessere degli animali durante l'abbattimento e alla tutela della salute dei consumatori di carne animale⁷.

Nella successiva sentenza relativa alla causa *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*⁸, la questione pregiudiziale posta alla Corte di giustizia da un giudice francese riguardava la possibilità di apporre il logo biologico dell'Unione europea su prodotti provenienti da animali che sono stati oggetto di macellazione rituale senza stordimento previo, considerato che la produzione biologica, ai sensi del regolamento (CE) n. 834/2007, è caratterizzata, tra l'altro, dall'applicazione di «criteri rigorosi in materia di benessere degli animali» e che, a tal fine, «agli animali sono risparmiata il più possibile le sofferenze (...) anche al momento della macellazione»⁹.

In assenza di espliciti riferimenti, nel regolamento n. 834/2007, ai metodi di macellazione idonei a ridurre al minimo la sofferenza degli animali, la Corte ha tratto le relative indicazioni dal regolamento n.

⁶ Cfr. i punti da 58 a 61 della sentenza.

⁷ Cfr. i punti da 62 a 67 della sentenza. Oltre a ciò, la Corte ha anche rilevato che la validità di una disposizione del diritto dell'Unione deve essere valutata in funzione delle caratteristiche di tale disposizione e non può dipendere dalle peculiari circostanze di un determinato caso, ossia nella fattispecie dall'insufficiente capacità di macellazione dei macelli delle Fiandre in occasione della festa del sacrificio (cfr. i punti da 72 a 78 della sentenza).

⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2019 in causa C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, febbraio 2019, EU:C:2019:137. Su questa sentenza v. C. FINCARDI, *Divieto di macellazioni rituali senza previo stordimento per il settore biologico*, in *Eurojus*, 2019, p. 97 ss.; L. HEHEMANN, *Religious Slaughtering and Organic Labels: Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, in *European Papers*, 2019, p. 297 ss.; R. SAIJA, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, n. 4, p. 64 ss.

⁹ Cfr. rispettivamente l'art. 3, lett. a, punto iv, e l'art. 14, par. 1, lett. b, punto viii, del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91, in *GUUE L 189* del 20 luglio 2007, p. 1 ss.

1099/2009, sottolineando in particolare che «la prassi della macellazione rituale, nel contesto della quale l'animale può essere messo a morte senza previo stordimento, (...) è autorizzata solo a titolo derogatorio nell'Unione e solo al fine di garantire il rispetto della libertà di religione (...) [ma] non è tale da attenuare del tutto il dolore, l'ansia o la sofferenza degli animali in modo efficace come la macellazione preceduta da stordimento»¹⁰. Pertanto, la Corte ha escluso che sia possibile apporre il logo biologico dell'Unione europea su prodotti provenienti da animali sottoposti a macellazione rituale senza previo stordimento.

3. La sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*

Come già accennato in sede di introduzione, la più recente sentenza della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale è stata originata da ulteriori sviluppi intervenuti nelle Fiandre, ben più radicali di quelli che avevano dato luogo alla causa *Liga van Moskeeën*, e consistenti nell'adozione di una legge regionale che, in sostanza, vieta la macellazione rituale senza previo stordimento, limitandosi a disporre che, quando gli animali sono macellati secondo metodi speciali prescritti da riti religiosi, lo stordimento debba essere reversibile e la morte dell'animale non possa essere causata dallo stordimento¹¹.

¹⁰ Così al punto 48 della sentenza. Tale affermazione si giustifica alla luce di quanto esplicitato al punto precedente, dove la Corte osserva che diversi studi scientifici hanno dimostrato che lo stordimento costituisce la tecnica meno lesiva del benessere degli animali al momento della macellazione. Pur riconoscendo ciò, l'Avvocato Generale Wahl aveva prospettato una diversa ricostruzione, secondo la quale l'insieme delle previsioni del regolamento n. 1099/2009 applicabili alla macellazione rituale permette di concludere che anche questo metodo di macellazione risponde a criteri rigorosi in materia di benessere degli animali, e pertanto non comporta l'impossibilità di apporre il logo biologico dell'Unione europea sui prodotti che ne derivano: cfr. le conclusioni dell'Avvocato Generale N. Wahl del 20 settembre 2018 in causa C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, febbraio 2019, EU:C:2018:747, spec. punti da 78 a 83.

¹¹ La legge fiamminga in questione è il decreto di modifica della legge del 14 agosto 1986 relativa alla protezione e al benessere degli animali, per quanto riguarda i metodi autorizzati per la macellazione degli animali, del 7 luglio 2017.

È bene sottolineare fin d'ora che il legislatore fiammingo, imponendo il ricorso allo stordimento reversibile nell'ambito della macellazione rituale, ha inteso perseguire un equilibrio tra la protezione del benessere degli animali e la libertà di religione. Secondo i lavori preparatori della legge regionale, infatti, lo stordimento reversibile rispetta lo spirito della macellazione rituale, in quanto i riti religiosi sia ebraico che islamico richiedono che l'animale sia intatto e sano al momento della macellazione, che muoia per emorragia e che sia svuotato quanto più possibile del suo sangue, tutte condizioni che sarebbero soddisfatte se si ricorre a una tecnica di stordimento reversibile quale l'elettronarcosi prima dello sgozzamento dell'animale.

A tale riguardo, i lavori preparatori evocano anche delle ricerche scientifiche che hanno dimostrato l'infondatezza del timore che lo stordimento influenzi negativamente il dissanguamento¹².

A seguito dei ricorsi promossi contro tale legge da diverse associazioni ebraiche e musulmane dinanzi alla Corte costituzionale belga, quest'ultima si è rivolta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, interrogandola in merito all'interpretazione e alla validità dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009, che, come già ricordato, consente agli Stati membri di adottare disposizioni maggiormente protettive degli animali rispetto a quelle del regolamento nel settore della macellazione rituale. Dinanzi alla Corte costituzionale belga i ricorrenti hanno tra l'altro contestato la suddetta premessa del legislatore fiammingo secondo la quale il processo di stordimento reversibile sarebbe conforme alle prescrizioni religiose in materia di macellazione.

Nella propria pronuncia, la Corte di giustizia ha svolto un articolato ragionamento, che l'ha indotta a ritenere che la legge fiamminga in questione, da un lato, rientra nell'ambito della possibilità riconosciuta agli Stati membri di adottare norme supplementari dirette a garantire una maggiore protezione degli animali e, dall'altro, non viola la libertà di religione sancita dall'art. 10, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali. La Corte, inoltre, ha escluso che l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009 violi le disposizioni della Carta in materia di

¹² I passaggi dei lavori preparatori della legge fiamminga ai quali si fa riferimento nel testo sono riportati al punto 13 della sentenza della Corte di giustizia.

uguaglianza, non discriminazione e diversità culturale, religiosa e linguistica (artt. 20, 21 e 22). Nel prosieguo, si esamineranno i principali argomenti portati dalla Corte a sostegno di tali conclusioni.

3.1. La portata della facoltà concessa agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali maggiormente protettive degli animali nel settore della macellazione rituale.

L'interpretazione dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009 ha visto su posizioni opposte la Corte e l'Avvocato Generale Hogan. Quest'ultimo, infatti, nelle proprie conclusioni¹³, aveva proposto un'interpretazione ai sensi della quale le disposizioni nazionali ammesse da tale norma potrebbero riguardare solamente condizioni o requisiti tecnici intesi a minimizzare la sofferenza degli animali durante l'abbattimento¹⁴, ma non si potrebbero spingere fino a proibire la macellazione rituale senza stordimento previo. In caso contrario, secondo l'Avvocato Generale, verrebbe intaccato il "nucleo" della pratica religiosa della macellazione rituale, privando di effetto utile l'art. 4, par. 4, del regolamento, che proprio a fini di tutela della libertà di religione consente la macellazione rituale senza previo stordimento.

La Corte di giustizia imposta diversamente il proprio ragionamento. Innanzitutto, essa sottolinea che il principio dello stordimento dell'animale prima dell'abbattimento, sancito dall'art. 4, par. 1, del regolamento n. 1099/2009, riflette un vero e proprio «valore dell'Unione che è il benessere degli animali, quale ormai sancito

¹³ Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Hogan del 10 settembre 2020 in causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, dicembre 2020, EU:C:2020:695, spec. punti da 66 a 81.

¹⁴ Nello specifico, l'Avvocato Generale rileva che le disposizioni nazionali «potrebbero, ad esempio, prevedere il requisito della presenza costante di un veterinario qualificato durante la macellazione rituale (oltre ai requisiti relativi a un responsabile della tutela del benessere animale di cui all'articolo 17 del regolamento n. 1099/2009), che la persona addetta a tale particolare forma di macellazione sia formata in modo adeguato, norme relative alla natura, alle dimensioni e all'affilatura del coltello utilizzato, nonché il requisito di un secondo coltello in caso di danneggiamento del primo durante la macellazione» (punto 69 delle conclusioni).

dall'art. 13 TFUE, in forza del quale, nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, quest'ultima e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali»¹⁵. Da ciò discende una conferma di quanto la Corte aveva già affermato nella sentenza *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* circa l'art. 4, par. 4, del regolamento, che ammette la macellazione rituale senza previo stordimento solo a titolo derogatorio e solo al fine di garantire il rispetto della libertà di religione, dal momento che essa non è tale da attenuare ogni dolore, ansia o sofferenza degli animali in maniera altrettanto efficace della macellazione preceduta da stordimento¹⁶.

Ma soprattutto, la Corte dà rilievo alla circostanza che, come espressamente affermato nel considerando 18 del regolamento, il legislatore dell'Unione, pur prevedendo tale deroga, ha tuttavia concesso agli Stati membri, in particolare attraverso l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, «un certo livello di sussidiarietà», anche in considerazione delle diverse modalità con cui erano state recepite, a seconda del contesto nazionale, le previgenti disposizioni che già contemplavano una deroga allo stordimento previo in caso di macellazioni rituali¹⁷. Ne consegue che «detto regolamento non procede esso stesso alla necessaria conciliazione tra il benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione, ma si limita a circoscrivere la conciliazione tra que-

¹⁵ Così al punto 41 della sentenza.

¹⁶ Cfr. il punto 43 della sentenza.

¹⁷ Cfr. il punto 45 della sentenza. Le norme previgenti in materia di macellazione rituale erano contenute nella direttiva 93/119/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1993, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento, in *GUCE* L 340 del 31 dicembre 1993, p. 21 ss. Va osservato che, sebbene la maggior parte delle differenze tra le normative nazionali di recepimento della direttiva riguardasse condizioni o requisiti tecnici come quelli menzionati dall'Avvocato Generale Hogan nel passaggio delle sue conclusioni citato *supra*, nota 14, almeno due Stati membri (Lettonia e Svezia) avevano già vietato la macellazione rituale senza previo stordimento, mentre altri avevano prescritto lo stordimento immediatamente successivo allo sgozzamento (*post-cut stunning*): per approfondimenti v. R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in A.G. CHIZZONITI - M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Tricase, 2010, p. 273 ss.

sti due valori che spetta agli Stati membri effettuare»¹⁸: affermazione, quest'ultima, che segna un'evoluzione (o una contraddizione?) nel pensiero della Corte rispetto alla sentenza *Liga van Moskeeën*, nella quale, come si è ricordato sopra, la Corte aveva invece messo l'accento sulla realizzazione di tale conciliazione ad opera dello stesso legislatore dell'Unione.

In conclusione, secondo la Corte, l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009 consente agli Stati membri di imporre un obbligo di stordimento previo anche nell'ambito di una macellazione prescritta da riti religiosi, con la precisazione però che deve essere fatto salvo il rispetto della Carta dei diritti fondamentali, cui gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della stessa, quando danno attuazione al diritto dell'Unione¹⁹.

3.2. La questione della compatibilità della legge fiamminga che impone lo stordimento previo reversibile nell'ambito della macellazione rituale con la libertà di manifestare la propria religione.

La verifica della compatibilità della legge fiamminga in esame con l'art. 10, par. 1, della Carta, che sancisce il diritto alla libertà di religione, rappresenta il cuore della sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* A ben vedere, su questo punto si gioca la stessa tenuta dell'interpretazione che la Corte ha dato dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009: infatti, se l'art. 4, par. 4, del regolamento, come la Corte ripetutamente afferma, consente la macellazione senza previo stordimento proprio al fine di garantire il rispetto della libertà di religione, includere tra le misure maggiormente protettive degli animali ammesse dall'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, una normativa nazionale che impone il previo stordimento parrebbe a prima vista comportare una violazione di tale libertà e contraddire l'impegno positivo del legislatore dell'Unione a tutela di essa.

Il ragionamento della Corte di giustizia si articola sostanzialmente in due passaggi. La Corte, innanzitutto, riconosce che la legge fiam-

¹⁸ Così al punto 47 della sentenza.

¹⁹ Cfr. i punti 48 e 49 della sentenza.

minga in esame comporta una limitazione del diritto dei credenti ebraici e musulmani di manifestare la propria religione, dal momento che, per i ricorrenti nel procedimento principale, tale legge risulta incompatibile con i precetti religiosi delle due fedi che richiedono che i credenti consumino soltanto carne di animali macellati senza previo stordimento, così da garantire che essi non siano sottoposti ad alcun processo tale da comportare la morte dell'animale prima della macellazione e che si svuotino del sangue²⁰. A questo riguardo, la Corte segue, in sostanza, il suggerimento dell'Avvocato Generale di non entrare sul piano dell'ortodossia religiosa²¹. Infatti, sebbene la questione della compatibilità del previo stordimento reversibile con i precetti religiosi ebraici e islamici sia stata discussa dinanzi alla Corte, e sebbene siano riscontrabili delle divergenze di vedute sul tema in entrambe le religioni²², la circostanza che per i ricorrenti nel procedimento principale qualunque forma di stordimento previo sia contraria ai precetti religiosi è ritenuta sufficiente dalla Corte per constatare una limitazione della libertà di religione.

La Corte procede, poi, a valutare l'ammissibilità di tale limitazione, verificando a tale riguardo il rispetto dei criteri dettati dall'art. 52, par. 1, della Carta, ai sensi del quale eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge, devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà, e possono inoltre essere apportate, nel rispetto del principio

²⁰ Cfr. i punti da 53 a 55 della sentenza. In via di premessa, nel punto 52, la Corte ricorda che l'art. 10, par. 1, della Carta tutela la libertà di religione in un'accezione ampia, che ricomprende sia il c.d. *forum internum*, ossia la dimensione interiore della scelta religiosa, sia il c.d. *forum externum*, ossia la manifestazione esteriore di tale scelta, e che la macellazione rituale, come la Corte aveva già affermato nella sentenza *Liga van Moskeeën*, rientra proprio in quest'ultimo ambito, rappresentando una forma di manifestazione della propria religione attraverso l'osservanza dei riti che questa prescrive. Sulla nozione di religione ai sensi dell'art. 10, par. 1, della Carta v. già le sentenze della Corte di giustizia del 14 marzo 2017 in causa C-157/15, *Achbita*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, marzo 2017, EU:C:2017:203, punti da 25 a 28, e in causa C-188/15, *Bougnaoui, ivi*, EU:C:2017:204, punti da 27 a 30.

²¹ Cfr. il punto 47 delle conclusioni dell'Avvocato Generale Hogan.

²² *Ibidem*. Per un approfondimento in materia v. C.M. ZOETHOUT, *Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some Reflections on a Stunning Matter*, in *Human Rights Quarterly*, 2013, p. 651 ss., spec. pp. 652-657.

di proporzionalità, 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. Questa indagine conduce la Corte alla conclusione che la legge fiamminga rispetti tali criteri e non comporti pertanto una violazione dell'art. 10, par. 1, della Carta.

Pur senza riprendere tutti i dettagli del ragionamento della Corte, va evidenziato che in esso ha un ruolo centrale il riconoscimento agli Stati membri di un ampio margine di discrezionalità nel bilanciamento tra l'obiettivo di interesse generale della protezione del benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione²³. La Corte di giustizia fa sua, in questo senso, la dottrina del margine di apprezzamento statale elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁴, richiamando anche espressamente la giurisprudenza di quest'ultima Corte relativa all'art. 9 CEDU, disposizione corrispondente all'art. 10, par. 1, della Carta²⁵. Secondo questa impostazione, la mancanza di consenso tra gli Stati membri quanto al loro modo di intendere la macellazione rituale, e più in generale l'esistenza di diverse percezioni nazionali nei confronti degli animali, giustificano il riconoscimento di un ampio margine di discrezionalità a ciascuno Stato membro, e inducono la Corte a ritenere che le limitazioni apportate dalla legge fiamminga alla libertà di manifestare la propria religione soddisfino il requisito della necessità.

La Corte di giustizia, però, si spinge anche oltre. Essa, infatti, rileva che «al pari della CEDU, la Carta è uno strumento vivente da in-

²³ Cfr. in particolare i punti da 67 a 74 della sentenza.

²⁴ Sul rapporto tra la sentenza in esame e la giurisprudenza della Corte EDU v. l'ampia analisi di G. GONZALEZ - F. CURTIT, *La Cour de justice, l'animal assommé et les hommes pieux, acte 2*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2021, p. 693 ss., spec. pp. 706-716.

²⁵ L'esplicito richiamo della giurisprudenza della Corte EDU (in particolare, della sentenza del 1° luglio 2014, *S.A.S. c. Francia*, ricorso n. 43835/11) appare funzionale a sostanziare l'ulteriore affermazione dei giudici di Lussemburgo che la limitazione alla libertà di manifestare la propria religione discendente dalla legge fiamminga in esame rispetta anche l'art. 52, par. 3, della Carta: quest'ultimo, infatti, dispone che, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU, fatta salva la possibilità per il diritto dell'Unione di concedere una protezione più estesa.

terpretare alla luce delle attuali condizioni di vita e delle concezioni prevalenti ai giorni nostri negli Stati democratici (...), cosicché occorre tener conto dell'evoluzione dei valori e delle concezioni negli Stati membri, sia sul piano sociale sia su quello normativo»²⁶. In questa prospettiva, «il benessere animale, in quanto valore al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono un'importanza maggiore da un certo numero di anni, può, alla luce dell'evoluzione della società, essere preso maggiormente in considerazione nell'ambito della macellazione rituale e contribuire così a giustificare il carattere proporzionato di una normativa» come la legge fiamminga in esame²⁷.

Sempre al fine di affermare il carattere proporzionato dell'ingerenza nella libertà di manifestare la propria religione risultante dalla legge fiamminga, la Corte riprende anche gli argomenti addotti dallo stesso legislatore fiammingo per sostenere che tale legge, imponendo che lo stordimento abbia carattere reversibile, rispetta lo spirito della macellazione rituale²⁸. Sia pure implicitamente, tali argomenti sembrano sottostare anche all'affermazione secondo cui la legge fiamminga «rispetta il contenuto essenziale dell'art. 10 della Carta, in quanto (...) l'ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell'atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest'ultima vietata in quanto tale»²⁹. Questa affermazione non appare tuttavia conciliabile con le convinzioni di quei fedeli ebraici e musulmani per i quali proprio l'assenza di stordimento previo costituisce un elemento essenziale del rito religioso, e contraddice quella neutralità in materia di ortodossia religiosa cui la Corte, come si è osservato sopra, sembra invece volersi attenere in altri passaggi della pronuncia.

Infine, la Corte valorizza la circostanza che la legge fiamminga, conformemente all'art. 26, par. 4, del regolamento n. 1099/2009, inteso a garantire il corretto funzionamento del mercato interno³⁰, non

²⁶ Punto 77 della sentenza.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Cfr. il punto 75 della sentenza.

²⁹ Così al punto 61 della sentenza.

³⁰ La norma è così formulata: «Uno Stato membro non proibisce o ostacola la messa in circolazione all'interno del suo territorio di prodotti di origine animale derivanti da animali che sono stati abbattuti in un altro Stato membro adducendo a motivo che gli

vieta né ostacola la messa in circolazione, nel territorio in cui si applica, di prodotti di origine animale provenienti da animali macellati ritualmente e senza previo stordimento in un altro Stato membro³¹, non impedisce cioè ai fedeli ebraici e musulmani di procurarsi e di consumare carne conforme ai loro precetti religiosi.

3.3. La giustificazione del diverso trattamento degli animali nell'ambito di eventi culturali e sportivi, della caccia e della pesca.

Nella pronuncia in esame, la Corte di giustizia ha dovuto confrontarsi anche con una ulteriore questione posta dalla Corte costituzionale belga, inerente la validità dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009 alla luce delle previsioni della Carta in materia di uguaglianza, non discriminazione e diversità culturale, religiosa e linguistica (artt. 20, 21 e 22). In sostanza, il giudice del rinvio poneva l'accento sulla circostanza che, mentre il regolamento n. 1099/2009 assoggetta a rigorose condizioni la macellazione rituale, esso esclude dal suo ambito di applicazione, o comunque esonera dall'obbligo di stordimento previo, l'abbattimento di animali che avviene nell'ambito di eventi culturali e sportivi, della caccia e della pesca³².

La Corte di giustizia fonda la propria risposta sul consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il principio generale di uguaglianza – che fa parte dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e di cui il divieto di discriminazione è solo l'espressione

animali interessati non sono stati abbattuti in conformità delle sue disposizioni nazionali miranti ad una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento».

³¹ Cfr. il punto 78 della sentenza, dove la Corte osserva, anche, che la legge in questione non vieta né ostacola la messa in circolazione di tali prodotti nemmeno quando essi sono originari di uno Stato terzo.

³² Nello specifico, l'art. 1, par. 3, esclude dall'ambito di applicazione del regolamento, *inter alia*, l'abbattimento di animali che avviene durante eventi culturali o sportivi o durante attività venatorie o di pesca ricreativa; al di fuori di quest'ultima situazione, ai pesci si applica solo la prescrizione generale dell'art. 3, par. 1 (secondo la quale durante l'abbattimento e le operazioni correlate sono risparmiati agli animali dolori, ansia o sofferenze evitabili), ma non l'obbligo di stordimento previo di cui all'art. 4, par. 1.

specifica – impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato³³.

Muovendo da tale premessa, la Corte ritiene legittimo il diverso trattamento degli animali nelle suddette situazioni, in quanto queste non sono assimilabili alle operazioni di macellazione rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento.

Richiamando i pertinenti considerando dello stesso regolamento, la Corte rileva, in primo luogo, che gli eventi culturali e sportivi, dai quali risulta tutt'al più una produzione marginale e non economicamente significativa di carne o di prodotti di origine animale, non hanno alcuna incidenza sul mercato di tali prodotti e non sono motivati da obiettivi di produzione di alimenti; in secondo luogo, che salvo privare del loro contenuto le nozioni di caccia e di pesca ricreativa, non si può sostenere che tali attività possano essere praticate su animali previamente storditi; e infine, con riguardo ai pesci di allevamento, che i pareri scientifici sul tema del loro abbattimento sono ancora insufficienti, e occorre inoltre approfondire la relativa valutazione economica³⁴.

4. Osservazioni conclusive.

Nella sentenza in commento la Corte di giustizia ha dovuto affrontare una questione estremamente delicata.

Infatti, come aveva già messo in evidenza l'Avvocato Generale Wahl nelle conclusioni relative alla causa *Liga van Moskeeën*, «dietro la questione della macellazione rituale appare molto rapidamente il rischio di stigmatizzazione, rischio storicamente elevato e che si deve stare attenti a non alimentare»³⁵; e, indubbiamente, non si può na-

³³ Cfr. il punto 85 della sentenza.

³⁴ Cfr. i punti da 86 a 93 della sentenza.

³⁵ Conclusioni dell'Avvocato Generale N. Wahl del 30 novembre 2017 in causa C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e. a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, maggio 2018, EU:C:2017:926, punto 106.

scondere il pericolo che l'argomento della protezione degli animali venga strumentalizzato a copertura di altri, inaccettabili atteggiamenti di intolleranza nei confronti dei credenti ebraici e musulmani³⁶.

A fronte di questi rischi, la libertà di religione costituisce un baluardo fondamentale.

Come la stessa Corte di giustizia ha affermato nella sentenza in esame, richiamando la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in questo senso, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione rappresenta una delle basi di una società democratica, in quanto il pluralismo, intrinseco a una società del genere, dipende da tale libertà³⁷.

Ogni limitazione di quest'ultima (*rectius*, della libertà di manifestare la propria religione, dato che la dimensione interiore della scelta religiosa non è mai comprimibile³⁸) necessita dunque di una solida giustificazione, frutto di un'attenta ponderazione con altri valori ritenuti meritevoli di tutela.

In questo quadro così delicato, la sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* si pone in linea di continuità con quelle pronunce nelle quali la Corte di giustizia ha inteso rafforzare la protezione degli animali, facendo anche valere a tal fine l'art. 13 TFUE³⁹.

³⁶ Sul punto, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. E.Z. GRANET, "As I Have Commanded Thee": Flemish Decrees and CJEU Jurisprudence Put Religious Slaughter Under the Knife, in *EL Rev.*, 2021, p. 380 ss., spec. pp. 382-383.

³⁷ Cfr. il punto 57 della sentenza. Per la prima enunciazione di questo concetto v. la sentenza della Corte EDU del 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, ricorso n. 14307/88, par. 31.

³⁸ Ciò è chiaramente deducibile dall'art. 9 CEDU, il cui par. 2, per l'appunto, ammette delle restrizioni unicamente alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo.

³⁹ Oltre alle due precedenti sentenze in materia di macellazione rituale v. per esempio la sentenza del 14 giugno 2012 in causa C-355/11, *Brouwer*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, giugno 2012, EU:C:2012:353, e la sentenza del 23 aprile 2015 in causa C-424/13, *Zuchtviëh-Export*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, aprile 2015, EU:C:2015:259. Per una recentissima conferma di questo orientamento giurisprudenziale v. la sentenza del 17 marzo 2021 in causa C-900/19, *Association One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, marzo 2021, EU:C:2021:211, su cui M. LOTTINI, Benessere degli animali v. usi tradizionali. Ancora la Corte di giustizia a sostegno di una interpretazione delle norme in chiave 'animali-

Per la verità, questa norma – introdotta dal Trattato di Lisbona riprendendo il contenuto di un previgente Protocollo risalente al Trattato di Amsterdam – è formulata in termini piuttosto cauti⁴⁰. Infatti, se da un lato essa riconosce gli animali come esseri senzienti e obbliga l'Unione e gli Stati membri a tenere pienamente conto delle esigenze relative al loro benessere nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, dall'altro l'ambito di applicazione di tale obbligo è limitato ad alcune politiche (specificamente, quelle nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio) e, soprattutto, viene richiesto che siano nel contempo rispettate le disposizioni legislative e amministrative, così come le consuetudini, degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.

Di conseguenza, in dottrina è stato osservato che tale disposizione non obbliga le istituzioni dell'Unione a dare necessariamente priorità al benessere degli animali rispetto ad altri, confliggenti interessi⁴¹.

Nonostante queste cautele, la Corte di giustizia ha dato rilievo alla norma, leggendola come l'espressione di un obiettivo legittimo di interesse generale⁴² e giustificando su tale base soluzioni interpretative indirizzate a promuovere il più possibile il benessere degli animali.

Nella sentenza in esame la Corte sembra compiere un ulteriore passo, qualificando il benessere degli animali come un vero e proprio valore dell'Unione e fondando il suo giudizio anche su considerazioni di carattere meta-giuridico, quali sono quelle riferite

sta', in *federalismi.it*, 2021, n. 16, p. 128 ss.

⁴⁰ Per un'analisi delle origini, del testo e delle implicazioni dell'art. 13 TFUE v. F. BARZANTI, La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 49 ss.

⁴¹ Cfr. K. SOWERY, Sentient beings and tradable products: The curious constitutional status of animals under Union law, in *CMLR*, 2018, p. 55 ss., spec. p. 70.

⁴² In questo senso v. già, con riferimento al previgente Protocollo sulla protezione e il benessere degli animali, le sentenze della Corte di giustizia del 17 gennaio 2008 in cause riunite C-37/06 e C-58/06, *Viamex Agrar Handels e ZVK*, in *Raccolta*, 2008, I, p. 69 ss., EU:C:2008:18, e del 19 giugno 2008 in causa C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel*, in *Raccolta*, 2008, I, p. 4475 ss., EU:C:2008:353.

all'importanza che tale valore ha assunto nelle società democratiche contemporanee.

Merita anche di essere osservato che, in questa sentenza, la Corte riconosce uno spazio d'azione agli Stati membri secondo una prospettiva opposta rispetto a quella che traspare dall'art. 13 TFUE.

Infatti, mentre quest'ultimo richiama le disposizioni legislative e amministrative, nonché le consuetudini, degli Stati membri, tra l'altro in materia di riti religiosi, come possibile giustificazione di misure meno protettive del benessere degli animali, il margine di discrezionalità concesso in questa occasione agli Stati membri serve invece a giustificare una protezione degli animali maggiore di quella risultante dalla normativa comune⁴³.

Peraltro, nel ragionamento della Corte risulta di cruciale importanza che la legge fiamminga in discussione, pur vietando la macellazione senza previo stordimento, preveda il ricorso allo stordimento reversibile quando gli animali sono macellati secondo metodi prescritti da riti religiosi.

La realizzazione di quello che la Corte qualifica come «un giusto equilibrio tra l'importanza connessa al benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione dei credenti ebraici e musulmani»⁴⁴ sembra infatti dipendere in buona misura dalla considerazione che lo stordimento reversibile non sia incompatibile con i precetti delle due religioni.

Anche se la Corte, diversamente dall'Avvocato generale, non richiama espressamente l'esistenza di un dibattito teologico in materia, tale dibattito emerge in controtela nella sentenza, e la Corte lascia chiaramente intendere il proprio *favor* per un'interpretazione dei precetti religiosi che tenga conto degli sviluppi della modernità e della scienza⁴⁵.

⁴³ L. HEHEMANN, Religious Slaughtering, a Stunning Matter: Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others, in *European Papers*, 2021, p. 111 ss., spec. pp. 116-117, ritiene a questo riguardo che la sentenza «gives (...) a new dimension to art. 13 TFEU».

⁴⁴ Punto 80 della sentenza.

⁴⁵ Sulla criticità di tale orientamento della Corte nella prospettiva del rispetto della libertà di religione v. E.Z. GRANET, "As I Have Commanded Thee", *cit. supra*, nota 36, pp. 390-391.

Degna di attenzione è, infine, la circostanza che a tutela dei credenti ebraici e musulmani che non sono disposti ad accettare lo stordimento reversibile si erge la disposizione del regolamento n. 1099/2009 che, mirando a garantire la libera circolazione delle merci, consente di importare carne di animali macellati senza previo stordimento anche in quegli Stati membri nei quali tale pratica sia stata messa al bando.

Si tratta di un argomento che la Corte richiama quasi incidentalmente nell'ambito della valutazione riguardo alla proporzionalità della legge fiamminga, e che non è esente da problemi, nell'ipotesi in cui un numero crescente di Stati membri dovesse vietare la macellazione senza previo stordimento⁴⁶.

Esso è, tuttavia, importante, nella misura in cui testimonia che, nonostante il riconoscimento del benessere degli animali come un valore dell'Unione, tale valore è pur sempre in posizione subordinata rispetto all'esigenza del corretto funzionamento del mercato interno, che rimane il fulcro del processo di integrazione europea.

Andrea Santini

ABSTRACT

Nella sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione europea, e in particolare con il diritto alla libertà di religione sancito dalla Carta dei diritti fondamentali, la legge fiamminga che impone, nell'ambito della macellazione rituale, il previo stordimento reversibile dell'animale. Nella sentenza, il benessere degli animali viene qualificato come un vero e proprio valore dell'Unione, e la sua tutela viene giustificata anche alla luce dell'importanza che ha assunto nelle società democratiche contemporanee.

⁴⁶ Cfr. L. HEHEMANN, *Religious Slaughtering, a Stunning Matter*, *cit. supra*, nota 43, p. 117.

EN:

In the judgment *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* the Court of Justice found the Flemish legislation which requires prior reversible stunning in the context of ritual slaughter compatible with EU law, and especially with the right to freedom of religion guaranteed by the Charter of fundamental rights. In the judgment, animal welfare is qualified as a real value of the Union, whose protection is justified also by the importance that contemporary democratic societies have attached to it.

PAROLE CHIAVE

Macellazione rituale – previo stordimento reversibile – benessere degli animali – libertà di religione – margine di apprezzamento statale – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea

Ritual slaughter – prior reversible stunning – animal welfare – freedom of religion – State’s margin of appreciation – Charter of fundamental rights of the European Union.