

Relazione speciale

Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Janusz Wojciechowski, Membro della Corte, coadiuvato da Kinga Wiśniewska-Danek, capo di Gabinetto, e Katarzyna Radecka-Moroz, attaché di Gabinetto; Colm Friel, primo manager; Diana Voinea, capoincarico; Paulo Oliveira e Lucia Roşca, vice capoincarico; Xavier Demarche, Małgorzata Frydel, Michela Lanzutti, Joachim Otto e Maciej Szymura, auditor. Fiona Urquhart ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Xavier Demarche, Kinga Wiśniewska-Danek, Joachim Otto, Janusz Wojciechowski, Colm Friel, Diana Voinea, Lucia Roşca.

INDICE

| | Paragrafi |
|---|-----------|
| Glossario e abbreviazioni | |
| Sintesi | I - IX |
| Introduzione | 1 - 19 |
| Estensione e approccio dell'audit | 20 - 27 |
| Osservazioni | 28 - 95 |
| La Commissione ha portato a termine la seconda strategia dell'UE per il benessere degli animali, ma non ne ha valutato l'impatto | 28 - 33 |
| La Commissione e gli Stati membri hanno segnalato progressi significativi nell'applicazione degli standard UE | 34 - 40 |
| Gli Stati membri hanno impiegato molto tempo per recepire determinate raccomandazioni e alcune questioni sono tuttora pendenti | 41 - 46 |
| La gestione dei sistemi di ispezione ufficiale da parte degli Stati membri assicura in genere uniformità, ma vi sono alcune debolezze nei sistemi di controllo e di audit | 47 - 63 |
| Gli Stati membri fanno un uso limitato degli strumenti offerti dalla politica agricola comune nel perseguire gli obiettivi in materia di benessere degli animali | 64 - 95 |
| Negli Stati membri lo scambio di risultati tra le ispezioni ufficiali e i controlli di condizionalità è limitato e vi sono debolezze nell'applicazione delle sanzioni | 65 - 76 |
| Sviluppo rurale: gli incentivi a migliorare il benessere degli animali sono scarsi e l'efficienza economica non è assicurata | 77 - 95 |
| Conclusioni e raccomandazioni | 96 - 104 |
| Allegato I - Riepilogo delle azioni pianificate nel quadro della strategia dell'UE per il benessere degli animali 2012-2015 | |
| Allegato II - Riepilogo delle informazioni contenute nelle relazioni ispettive delle aziende agricole che gli Stati membri oggetto dell'audit hanno presentato alla Commissione | |

Allegato III - Verifiche e dati degli Stati membri sulla macellazione senza stordimento

Allegato IV - Controlli di condizionalità negli Stati membri visitati

Risposte della Commissione

GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

| | |
|---|--|
| CGO: | criteri di gestione obbligatori — criteri facenti parte della condizionalità che sono stabiliti in varie direttive e regolamenti dell'Unione europea. Riguardano la salute pubblica, la salute degli animali e delle piante, l'identificazione e la registrazione degli animali, il benessere degli animali e la tutela ambientale |
| Controlli di condizionalità: | controlli tesi a verificare il rispetto degli obblighi di condizionalità, in conformità dei regolamenti (UE) nn. 1306/2013, 809/2014 e 640/2014 |
| DG AGRI: | direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione europea |
| DG SANTE: | direzione generale Salute e sicurezza alimentare della Commissione europea |
| EFSA: | Autorità europea per la sicurezza alimentare (<i>European Food Safety Authority</i>) – agenzia dell'Unione europea che offre consulenza scientifica indipendente e svolge attività di comunicazione sui rischi esistenti ed emergenti associati alla catena alimentare |
| Ispezioni ufficiali: | espressione impiegata nella relazione per designare le ispezioni e i controlli eseguiti a livello di Stato membro (ad esempio, dai servizi veterinari) per verificare la corretta applicazione della normativa dell'Unione europea sul benessere degli animali, ai sensi del regolamento (CE) n. 882/2004 |
| Mozzamento della coda dei suini: | procedura mirante a ridurre il fenomeno della morsicatura della coda |
| OIE: | Organizzazione mondiale per la salute animale (<i>Office International des Épizooties</i>) – organizzazione intergovernativa composta da 181 paesi membri che elabora standard per la salute e il benessere animale riconosciuti a livello internazionale |
| PAC: | politica agricola comune |
| Polli da carne (broiler): | polli allevati per la produzione di carne |
| PSR: | programma di sviluppo rurale |
| SCMV: | sistema comune di monitoraggio e valutazione delle misure di sviluppo rurale, istituito nell'UE |

TRACES:

acronimo di *Trade Control and Expert System*, con cui si designa lo strumento di gestione online multilingue della Commissione per tutti i requisiti sanitari applicabili agli scambi all'interno dell'UE nonché all'importazione di animali, sperma ed embrioni, alimenti, mangimi e piante.

SINTESI

I. Nell'UE vigono standard per il benessere degli animali tra i più avanzati al mondo, che comprendono requisiti generali per la stabulazione, il trasporto e la macellazione degli animali da allevamento, nonché requisiti specifici per talune specie. La politica agricola comune (PAC) offre agli allevatori l'opportunità di conoscere meglio gli obblighi giuridici che incombono loro (attraverso la condizionalità, che vincola i pagamenti percepiti nell'ambito della PAC al rispetto di requisiti minimi) e li incoraggia ad adottare standard avanzati (attraverso il sostegno finanziario concesso nell'ambito della politica per lo sviluppo rurale).

II. I cittadini dell'UE sono sempre più attenti agli effetti dell'allevamento sul benessere degli animali e alle interconnessioni tra salute pubblica e salute animale. La Commissione ha stilato documenti strategici allo scopo di fornire un quadro di riferimento per gli interventi in questo campo. La più recente strategia dell'UE riguardava il periodo 2012-2015.

III. Mediante l'audit sono stati esaminati il benessere degli animali da allevamento e l'attuazione complessiva della più recente strategia dell'UE, soprattutto riguardo ai suoi due obiettivi principali: assicurare il rispetto degli standard minimi e ottimizzare le sinergie con la PAC. La Corte ha concluso che le azioni dell'UE per migliorare il benessere animale hanno avuto esito positivo in alcuni ambiti; tuttavia, permangono ancora debolezze per quanto concerne il rispetto degli standard minimi, è possibile migliorare il coordinamento con i controlli di condizionalità e le risorse finanziarie della PAC potrebbero essere maggiormente sfruttate per promuovere standard più avanzati in materia di benessere degli animali.

IV. Dalle risultanze dell'audit della Corte si evince che la Commissione ha utilizzato sia orientamenti che provvedimenti esecutivi per conseguire la conformità negli Stati membri. Il suo operato è stato efficace in settori importanti, soprattutto per quanto concerne la stabulazione in gruppo per le scrofe e il divieto di usare gabbie non modificate che impediscono il naturale comportamento delle galline ovaiole. La Commissione e gli Stati membri si sono adoperati per elaborare linee guida che aiutassero la comprensione e un'applicazione uniforme degli obblighi giuridici e ne hanno assicurato un'ampia divulgazione. In genere, gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno intrapreso azioni per recepire le raccomandazioni di audit formulate dalla Commissione.

V. Tuttavia, in alcuni settori permanevano ancora debolezze connesse a questioni di benessere negli allevamenti (in particolare, l'abituale mozzamento della coda dei suini), durante il trasporto (rispetto della normativa riguardante il trasporto su lunghe distanze e il trasporto di animali non idonei) e alla macellazione (uso della deroga per la macellazione senza stordimento e procedure di stordimento inadeguate).

Gli Stati membri visitati hanno impiegato molto tempo per recepire alcune raccomandazioni formulate dalla Commissione a seguito degli audit.

VI. I sistemi di controllo ufficiale degli Stati membri sono un fattore essenziale per assicurare un adeguato rispetto degli standard relativi al benessere animale. La Corte ha riscontrato buone pratiche in questo settore, in particolare per quanto concerne l'uniformità delle ispezioni ufficiali, ma ha anche rilevato l'esigenza di concentrarsi su settori e operatori economici che presentano un rischio più elevato di non conformità. Inoltre, gli Stati membri potrebbero sfruttare meglio le informazioni acquisite tramite audit interni e denunce per migliorare la propria gestione della politica in materia di benessere animale.

VII. In genere, gli Stati membri hanno posto in essere meccanismi adeguati per i controlli di condizionalità riguardanti il benessere animale. È tuttavia possibile migliorare il coordinamento con le ispezioni ufficiali sul benessere animale. Inoltre, in alcuni casi, le sanzioni comminate dagli organismi pagatori nell'ambito della condizionalità non erano proporzionate alla gravità delle irregolarità.

VIII. L'obiettivo di promuovere il benessere degli animali costituisce una priorità di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 e la Corte ha riscontrato esempi positivi di azioni benefiche per gli animali negli Stati membri visitati. Tuttavia, la misura relativa al benessere degli animali non è stata impiegata in maniera diffusa. Essa presentava debolezze sotto il profilo dell'efficienza economica e gli Stati membri si sono raramente avvalsi dell'opportunità di sostenere il benessere degli animali attraverso altre misure di sviluppo rurale.

IX. La Corte formula raccomandazioni alla Commissione affinché migliori la gestione della politica in materia di benessere animale. Le raccomandazioni della Corte riguardano il quadro di riferimento strategico per il benessere animale, orientamenti e provvedimenti

esecutivi più efficaci per assicurare la conformità, azioni per rafforzare i collegamenti tra il sistema di condizionalità e il benessere degli animali, nonché azioni per agevolare il conseguimento degli obiettivi di benessere animale attraverso la politica di sviluppo rurale.

INTRODUZIONE

Il benessere degli animali: definizione e importanza nell'UE

1. Nel 2008 l'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE) ha fornito la seguente definizione del benessere animale: "Un animale presenta uno stato di benessere soddisfacente se è sano, comodo, ben nutrito, sicuro, in grado di tenere il comportamento innato [naturale] e se non patisce disagi riconducibili ad esempio a dolore, paura, sofferenza" [*traduzione a cura della Corte*]. Il concetto di benessere degli animali è iscritto nell'articolo 13 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che riconosce agli animali la condizione di esseri senzienti.

2. Secondo uno studio del Parlamento europeo¹, si stima che nell'UE vi siano 4,5 miliardi di polli, galline ovaiole e tacchini e circa 330 milioni di bovini, suini, ovini e caprini. Stando alle informazioni fornite da un'organizzazione per la tutela del benessere animale, ogni anno verrebbero macellati per la loro carne 0,25 milioni di cavalli².

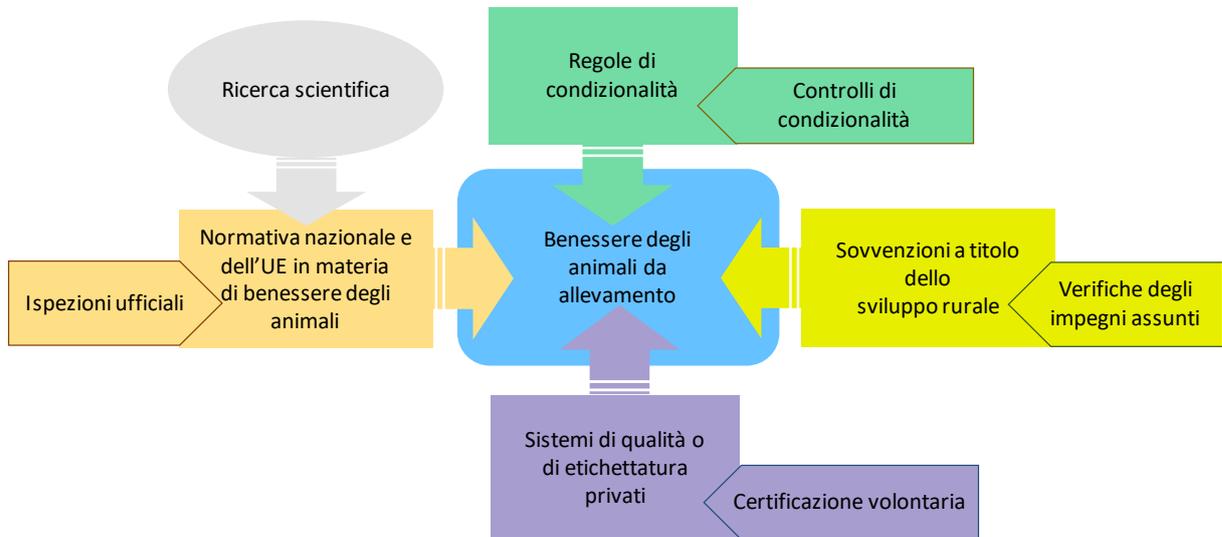
3. Negli anni recenti le conoscenze relative al benessere degli animali sono rapidamente aumentate e sono oggetto di particolare attenzione da parte dei mezzi di informazione. Il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni (nel 2010 e nel 2015) sulla politica dell'UE in materia di benessere degli animali³. Nell'UE l'azione in tale ambito scaturisce da quattro fonti principali, ciascuna con il proprio meccanismo di controllo (cfr. **figura 1**).

¹ Dipartimento tematico "Diritti dei cittadini e affari costituzionali" del Parlamento europeo, *Animal Welfare in the European Union*, Bruxelles, 2017.

² Humane Society International, *Facts and figures on the EU horsemeat trade*, 2014.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 sulla valutazione e la verifica del programma d'azione per il benessere degli animali 2006-2010 (2009/2202(INI)) e risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2015 su una nuova strategia in materia di benessere degli animali per il periodo 2016-2020 (2015/2957(RSP)).

Figura 1 – Azioni nell’UE aventi un impatto sul benessere degli animali

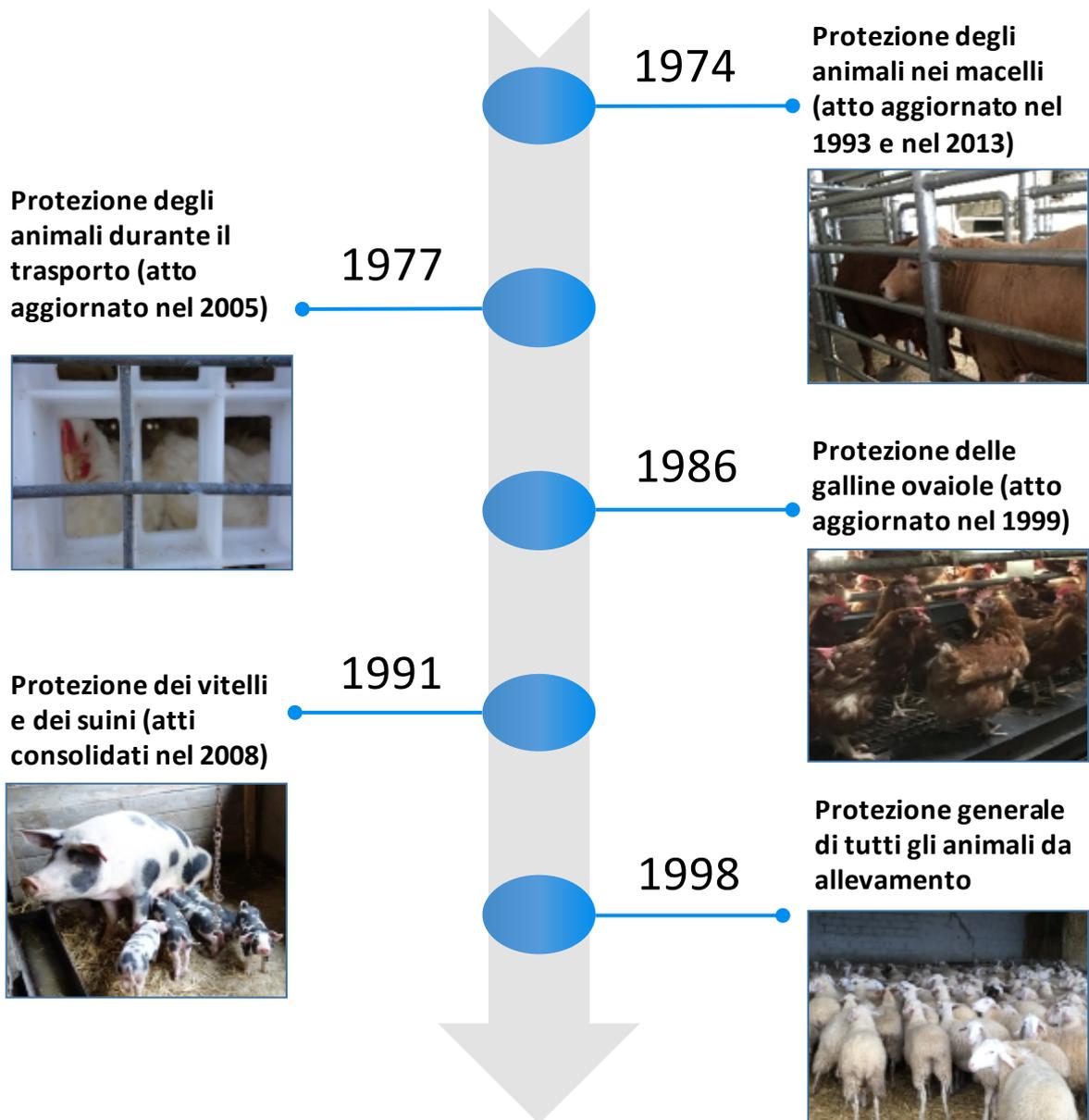


Fonte: Corte dei conti europea.

4. La normativa dell’UE sul benessere animale mira a migliorare la qualità di vita degli animali, soddisfacendo al contempo anche le aspettative dei cittadini e le richieste del mercato, tramite la definizione di standard minimi. È ampiamente riconosciuto che gli standard dell’UE in materia di benessere animale sono tra i più avanzati al mondo⁴. Sebbene tali standard riguardino per la maggior parte gli animali da allevamento (in azienda, durante il trasporto e al momento della macellazione), la normativa interessa anche la fauna selvatica, gli animali da laboratorio e gli animali da compagnia. Come illustra la **figura 2**, il primo atto giuridico dell’UE sul benessere degli animali è stato introdotto oltre quarant’anni fa ed è stato ripetutamente aggiornato. Gli Stati membri possono adottare norme più rigorose, se compatibili con la normativa UE. Ad esempio, 13 Stati membri hanno adottato misure aggiuntive per quanto riguarda la macellazione.

⁴ Fra gli studi al riguardo: FAO, *Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries*, Roma, 2014; progetto EconWelfare del FiBL, *Overview of animal welfare standards and initiatives in selected EU and third countries*, Svizzera, 2010; commissione del Parlamento europeo per l’agricoltura e lo sviluppo rurale, *Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries*, Bruxelles, 2012.

Figura 2 – Principali atti giuridici dell'UE sul benessere degli animali da allevamento



Fonte: Corte dei conti europea.

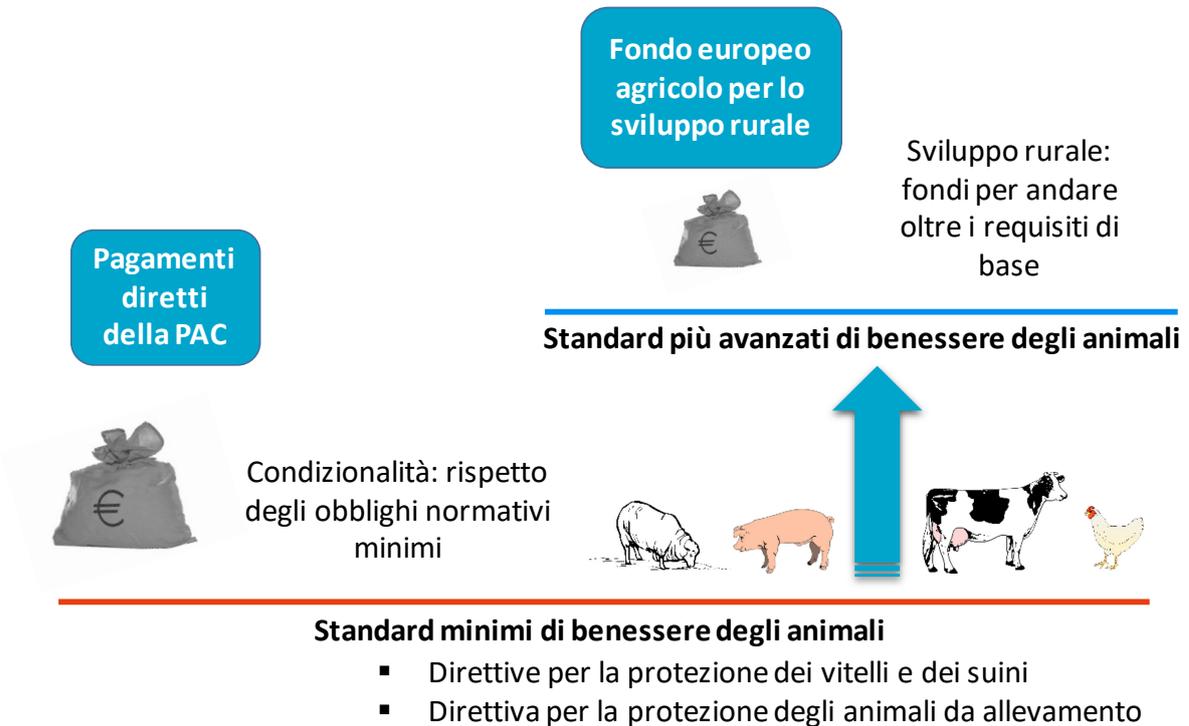
5. Agli Stati membri incombe l'obbligo di applicare a livello nazionale la normativa dell'UE sul benessere degli animali, anche per quanto riguarda le ispezioni ufficiali⁵, mentre la Commissione europea (DG SANTE) è tenuta a far sì che gli Stati membri diano adeguata attuazione alla normativa UE. L'Autorità europea per la sicurezza alimentare è incaricata di fornire consulenza scientifica pertinente alla Commissione. Gli Stati membri riferiscono con cadenza annuale alla Commissione i risultati delle ispezioni sul benessere animale condotte in azienda e durante il trasporto. La Commissione può intentare un'azione legale contro gli Stati membri che non recepiscono e attuano correttamente la normativa UE.

Il benessere degli animali e la politica agricola comune

6. La politica agricola comune (PAC) contribuisce agli obiettivi del benessere animale attraverso la condizionalità (subordinando la maggior parte dei pagamenti a favore degli allevatori nell'ambito della PAC al rispetto di requisiti minimi) e finanziando attività e progetti per il benessere degli animali (cfr. ***figura 3***).

⁵ Eseguite ai sensi del [regolamento \(CE\) n. 882/2004](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1). La normativa non impone una percentuale minima di controlli per le ispezioni sul benessere animale.

Figura 3 – Strumenti PAC e nesso con la normativa sul benessere degli animali



Fonte: Corte dei conti europea.

7. La condizionalità è un meccanismo che vincola la maggior parte dei pagamenti nell'ambito della PAC⁶ (circa 46 miliardi di euro nel 2016)⁷ al rispetto di una serie di norme relative all'ambiente, al mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agronomiche, al benessere degli animali, nonché alla salute pubblica, degli animali e delle piante. Non si

⁶ Si tratta dei pagamenti diretti ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 1307/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608); dei pagamenti per la ristrutturazione e riconversione dei vigneti e la vendemmia verde ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671); nonché dei pagamenti basati sulla superficie e dei pagamenti per il benessere degli animali ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

⁷ [Relazione annuale di attività 2016](#) della DG AGRI.

applica ai piccoli agricoltori/allevatori⁸, che rappresentano circa il 40 % del numero totale di agricoltori/allevatori nell'UE⁹. I pagamenti nell'ambito della PAC a favore di agricoltori/allevatori che non rispettano questi standard e obblighi possono essere ridotti dell'1 %-5 %, o più se l'inosservanza è intenzionale. In casi eccezionali, le autorità possono escludere gli agricoltori/allevatori dai regimi di aiuto.

8. Il sistema di condizionalità non riguarda tutti gli obblighi giuridici in materia di benessere animale: comprende disposizioni per la protezione dei vitelli e dei suini e altre che fissano requisiti generali per tutti gli animali da allevamento¹⁰.

9. Gli allevatori appartenenti a settori generalmente non beneficiari dei pagamenti PAC in questione (gran parte delle aziende avicole dell'UE e molte aziende suinicole di taluni Stati membri) non rientrano per definizione in questo sistema sanzionatorio. A livello dell'UE¹¹, gli obblighi generali di condizionalità per il benessere degli animali riguardano circa il 55 % di tutti gli allevamenti dell'UE, mentre gli obblighi specifici sanciti dalla direttiva per la protezione dei suini interessano circa il 65 % delle aziende suinicole.

10. Gli Stati membri effettuano controlli in loco per verificare se gli allevatori soddisfano i requisiti di condizionalità. Tali controlli devono riguardare almeno l'1 % dei beneficiari della

⁸ Considerando 57 e articolo 92 del [regolamento \(UE\) n. 1306/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549). I piccoli agricoltori/allevatori non sono però dispensati dal rispettare la normativa applicabile in materia di benessere degli animali e sono soggetti a ispezioni ufficiali volte a verificare che ne osservino le disposizioni.

⁹ [SWD\(2016\) 218 final](#) del 22.6.2016, *Review of greening after one year*.

¹⁰ In base a quanto definito nell'allegato II del [regolamento \(UE\) n. 1306/2013](#).

¹¹ *Fonti*: statistiche relative al 2016 sui controlli di condizionalità per la popolazione sottoposta a detto regime; dati Eurostat per il 2013 relativi al numero totale di allevatori e al numero totale di aziende suinicole. La copertura delle aziende suinicole varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro, passando dal 7 % delle aziende suinicole in Slovacchia a quasi il 100 % di quelle in Belgio, Germania e Lussemburgo. Non vi sono [dati Eurostat](#) sul numero di aziende che allevano vitelli.

PAC. La Commissione (DG AGRI) espleta audit per verificare che gli Stati membri pongano in atto sistemi di controllo adeguati per la condizionalità.

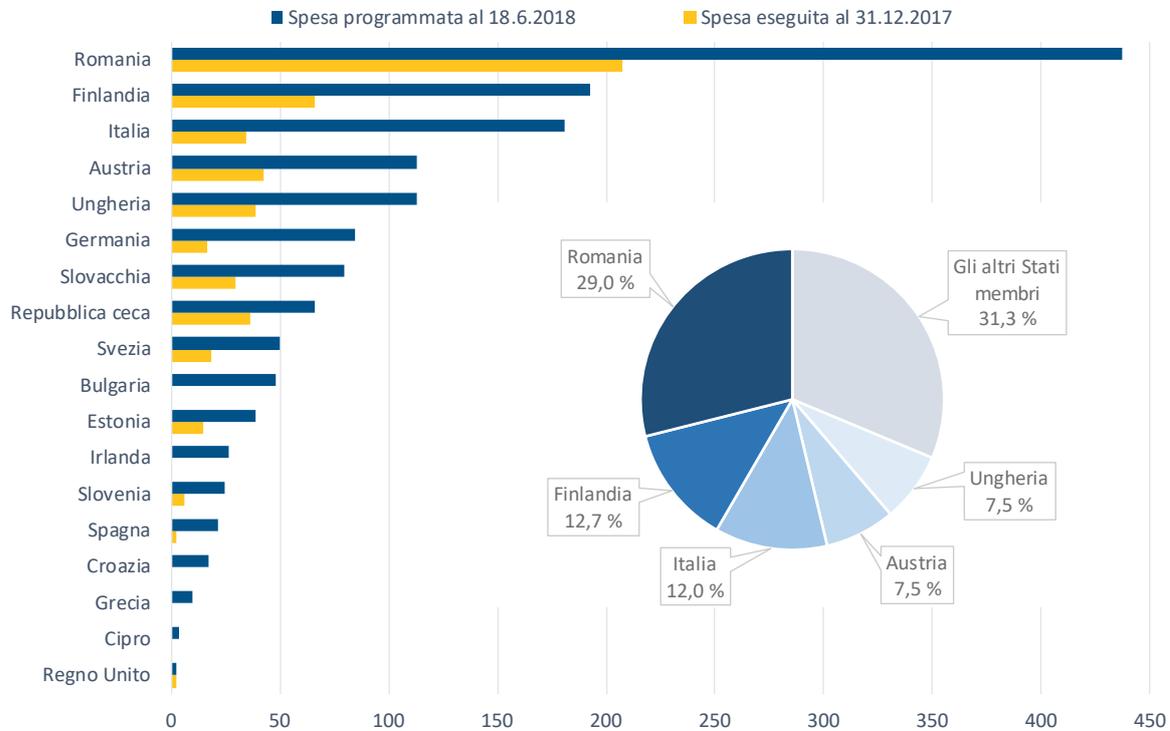
11. Gli obiettivi di benessere degli animali possono essere perseguiti anche mediante la politica di sviluppo rurale, ad esempio attraverso corsi di formazione o il versamento di compensi finanziari agli allevatori che applicano standard di benessere animale più avanzati rispetto a quelli richiesti dalla normativa nazionale e dell'UE oppure alla normale prassi. Gli Stati membri decidono quali misure attivare in base ai bisogni. La Commissione (DG AGRI) approva i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri e, sulla base dei programmi approvati, gli Stati membri selezionano poi i beneficiari dei finanziamenti.

12. La principale fonte diretta di finanziamenti UE per le attività finalizzate al benessere animali è la misura di sviluppo rurale "Pagamenti per il benessere degli animali" (misura 14), volta a fornire sostegno per l'applicazione di standard zootecnici elevati che vanno oltre gli standard obbligatori pertinenti¹². Per il periodo 2014-2020, 18 Stati membri hanno destinato a questa misura 1,5 miliardi di euro (1,5 % della spesa totale pianificata per tutte le misure)¹³. La **figura 4** mostra la spesa pianificata ed effettiva per questa misura nel periodo di programmazione 2014-2020. Poiché tali fondi vengono integrati dalla spesa nazionale, la dotazione finanziaria complessiva per detta misura ammonta a quasi 2,5 miliardi di euro.

¹² Articolo 33 del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

¹³ Nel precedente periodo di programmazione 2007-2013, 15 Stati membri hanno speso 1 miliardo di euro per la misura relativa al benessere degli animali.

Figura 4 – Spesa UE, a titolo dello sviluppo rurale, per la misura 14 finalizzata al benessere degli animali nel periodo di programmazione 2014-2020 (in milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla DG AGRI.

Il benessere degli animali e gli interessi economici

13. Nell’UE il settore zootecnico, che rappresenta il 45 % dell’attività agricola totale, genera un prodotto annuo di 168 miliardi di euro e conta circa 4 milioni di posti di lavoro¹⁴. Il fatturato annuo dell’indotto (lavorazione del latte e della carne, mangimi per bestiame) si colloca a circa 400 miliardi di euro. L’applicazione uniforme di standard per il benessere degli animali influisce sulle condizioni di parità concorrenziale in questi settori.

14. L’applicazione di determinati standard per il benessere degli animali (come, ad esempio, spazio vitale minimo per i vitelli) genera costi per gli operatori economici. Nel 2010 la

¹⁴ Animal Task Force, *Why is European animal production important today? Facts and figures*, 2017.

DG SANTE ha stimato¹⁵ che tali costi ammontavano al 2 % del prodotto agricolo, ma ha anche concluso che i vantaggi di avanzati standard di benessere degli animali sono una maggiore produttività, una qualità dei prodotti superiore e una migliore immagine aziendale.

15. Secondo l’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)¹⁶, la sicurezza alimentare risente indirettamente del benessere degli animali da allevamento, a causa degli stretti legami tra benessere animale, salute degli animali e malattie di origine alimentare.

Condizioni di scarso benessere possono provocare una maggiore vulnerabilità alle malattie e una mortalità più elevata. In caso di rischi per la salute pubblica, gli ispettori di sicurezza alimentare non rilasciano l’approvazione al consumo umano per la carne, con conseguenti perdite finanziarie per produttori e trasformatori.

16. È ampiamente provato¹⁷ che il benessere degli animali influisce sulla qualità della carne. È importante un trattamento appropriato in azienda, durante il trasporto e nella fase precedente alla macellazione, perché la carne di animali feriti o sottoposti a stress può risultare meno pregiata in quanto pallida e meno tenera.

17. Ciò nonostante, il benessere degli animali non corrisponde sempre agli interessi economici degli operatori. Nei sistemi di produzione intensiva, quanto maggiore è la densità del bestiame tanto più elevati sono i profitti, anche se è più difficile soddisfare i bisogni degli animali. I sistemi intensivi possono pertanto indurre comportamenti anomali, come la plumofagia e il cannibalismo nelle galline ovaiole, l’aggressività e la morsicatura della coda nei suini e l’aggressività nei vitelli. Per tenere sotto controllo questi comportamenti indesiderati, è prassi comune apportare agli animali dolorose mutilazioni, in particolare la troncatura del becco, il mozzamento della coda, la castrazione e la troncatura dei denti. La

¹⁵ DG SANTE, *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future*, Bruxelles, 2010.

¹⁶ <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animalwelfare>, accesso di giugno 2018.

¹⁷ Cfr., ad esempio, Belk, K.E., Scanga, J.A., Smith, G.C. e Grandin, T., *The Relationship Between Good Handling / Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb*, Colorado State University, Fort Collins, 2002; DG SANTE, *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future*, Bruxelles, 2010; dipartimento tematico “Diritti dei cittadini e affari costituzionali” del Parlamento europeo, *Animal Welfare in the European Union*, Bruxelles, 2017.

normativa UE tratta questi aspetti, in particolare fissando requisiti minimi di spazio vitale e regole sulle mutilazioni (determinate procedure sono consentite solo in casi eccezionali, dopo l'adozione di altre misure per evitare comportamenti indesiderati).

18. Analogamente, una minor densità del bestiame e l'interruzione dei trasferimenti per concedere riposo agli animali hanno ripercussioni negative sugli interessi economici dei trasportatori. Nel corso delle operazioni di macellazione, la velocità della catena di produzione è un fattore di produttività essenziale, ma ciò può ripercuotersi sull'adeguato trattamento degli animali prima della macellazione e sull'efficacia dei metodi di stordimento. Potrebbero esserci altri motivi commerciali per non seguire le migliori pratiche al momento della macellazione (cfr., ad esempio, **riquadro 1**).

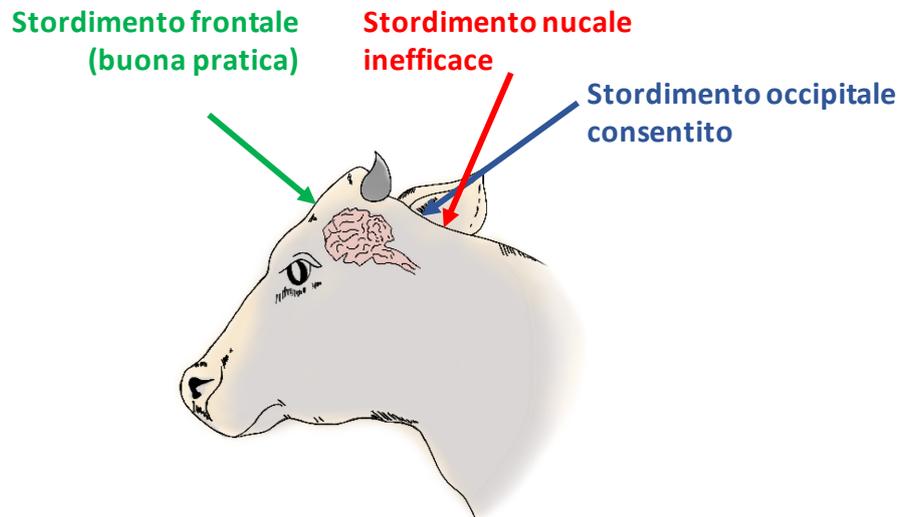
Riquadro 1 – Stordimento dei vitelli con metodi non contemplati dalle linee guida sulle migliori pratiche, per ragioni commerciali

Per stordire i vitelli, un macello visitato dagli auditor della Corte in Francia utilizzava un metodo diverso (stordimento occipitale) da quello indicato dalla Commissione e dalle guide interprofessionali sulle buone pratiche (stordimento frontale). Entrambi i metodi sono in linea con il regolamento sulla macellazione¹⁸. Secondo un parere dell'EFSA¹⁹ sugli aspetti dello stordimento in termini di benessere, lo stordimento frontale è sicuramente efficace, mentre nel caso dello stordimento occipitale c'è il rischio che il colpo venga mal indirizzato. In tal caso, il proiettile penetra nella nuca, con risultati insoddisfacenti. Il vantaggio commerciale di questo metodo alternativo risiede nel fatto che si

¹⁸ [Regolamento \(CE\) n. 1099/2009 del Consiglio](#), del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento (GU L 303 del 18.11.2009, pag. 1).

¹⁹ "Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals", *EFSA Journal* (2004), 45, pagg. 1-29.

producono meno lesioni cerebrali e schegge ossee, consentendo una migliore commercializzazione del cervello.



Fonte: Corte dei conti europea.

La strategia dell'UE per il benessere degli animali

19. Nel 2010 la Commissione ha concluso²⁰ che la normativa vigente in materia di benessere degli animali aveva migliorato complessivamente le condizioni dei gruppi di animali a cui si riferiva. Ha tuttavia riscontrato che l'attuazione variava all'interno dell'UE, ostacolando il processo di convergenza verso standard avanzati uniformi. Sulla scorta di una raccomandazione²¹ del Parlamento europeo, nel 2012 la Commissione ha varato la strategia dell'UE per la protezione e il benessere degli animali per il periodo 2012-2015²², che stabiliva i seguenti obiettivi:

²⁰ DG SANTE, *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future*, Bruxelles, 2010.

²¹ [Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010](#) sulla valutazione e la verifica del programma d'azione per il benessere degli animali 2006-2010.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla strategia dell'Unione europea per la protezione e il benessere degli animali 2012-2015 ([COM\(2012\) 6 del 15.2.2012](#)).

- i) esaminare se fosse possibile introdurre un quadro normativo dell'UE semplificato che includesse principi in materia di benessere degli animali per tutti gli animali detenuti nel quadro di un'attività economica;
- ii) sostenere gli Stati membri ed effettuare interventi per migliorare la conformità;
- iii) ottimizzare le sinergie con la politica agricola comune, in particolare attraverso la condizionalità e lo sviluppo rurale;
- iv) sostenere la cooperazione internazionale;
- v) fornire adeguate informazioni ai consumatori e al pubblico;
- vi) condurre un'indagine sul benessere dei pesci di allevamento.

La strategia comprendeva anche un elenco di 20 azioni che la Commissione intendeva portare a termine entro il 2015, incentrate principalmente sulla pubblicazione di relazioni, studi e linee guida (cfr. *allegato I*).

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

20. Uno degli obiettivi strategici della Corte dei conti europea (in prosieguo "la Corte") è esaminare la performance in settori in cui l'azione dell'UE è importante per i cittadini. Con il presente audit, il primo a essere espletato dalla Corte in questo settore, si intendeva valutare le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per accrescere il benessere degli animali da allevamento in seguito all'introduzione della strategia dell'UE per il benessere degli animali 2012-2015. L'analisi si è concentrata su due obiettivi chiave indicati nella strategia dell'UE che, a giudizio della Corte, avevano un impatto diretto sul benessere animale: migliorare il rispetto della normativa in materia di benessere degli animali e ottimizzare le sinergie con la PAC attraverso la condizionalità e lo sviluppo rurale (obiettivi ii) e iii) riportati al *paragrafo 19*).

21. L'audit intendeva rispondere al seguente quesito:

Le azioni della Commissione e degli Stati membri hanno contribuito in modo efficace a conseguire gli obiettivi dell'UE riguardanti il benessere degli animali?

22. La Corte ha verificato se:

- a) la strategia della Commissione fosse stata portata a termine e avesse prodotto i risultati previsti;
- b) le attività di orientamento e i provvedimenti esecutivi adottati dalla Commissione avessero dato luogo a una migliore applicazione degli standard UE in importanti settori di rischio;
- c) gli Stati membri visitati avessero gestito con efficacia gli aspetti fondamentali dei propri sistemi di controllo;
- d) la condizionalità fosse uno strumento efficace per integrare i requisiti in materia di benessere animale nella politica agricola comune e se le misure di sviluppo rurale avessero promosso standard più avanzati di benessere degli animali assicurando efficienza economica.

23. Per i punti a) e b), la Corte ha esaminato gli elementi probatori disponibili che dimostrassero i risultati delle azioni intraprese dalla Commissione per attuare la strategia per il benessere degli animali. Quanto ai punti c) e d), è stata condotta una valutazione diretta dei sistemi e delle procedure degli Stati membri tesi ad affrontare determinati rischi fondamentali.

24. L'attività di audit della Corte si è svolta da settembre 2017 a giugno 2018 e ha avuto per oggetto il periodo compreso tra il 2012 e gli inizi del 2018. Per le misure di sviluppo rurale, la Corte ha esaminato il periodo di programmazione in corso, iniziato nel 2014. La tempistica dell'audit consente alla Corte di valutare l'attuazione della strategia per il benessere degli animali relativa al periodo 2012-2015 in un momento in cui è in discussione la PAC per gli anni successivi al 2020.

25. In funzione delle dimensioni del settore zootecnico e della presenza di debolezze di conformità in materia di benessere animale già individuate dalla Commissione (DG SANTE)²³, è stato selezionato un campione di cinque Stati membri: Germania, Francia, Italia, Polonia e Romania. Per esaminare l'attuazione a livello regionale della misura relativa al benessere animale e l'applicazione della normativa sulle ispezioni ufficiali sono state selezionate la Renania settentrionale-Vestfalia per la Germania e la Sardegna per l'Italia. Nell'insieme, gli Stati membri selezionati rappresentano oltre il 50 % del mercato della carne dell'UE e i programmi di sviluppo rurale selezionati riguardano circa il 40 % della spesa prevista per il benessere degli animali.

26. Durante le visite di audit negli Stati membri, gli auditor della Corte hanno incontrato le autorità addette alle ispezioni ufficiali, alla verifica della condizionalità e all'attuazione dei programmi di sviluppo rurale. Per meglio comprendere i sistemi, hanno assistito a ispezioni ufficiali riguardanti il benessere degli animali nelle aziende agricole, durante il trasporto e al momento della macellazione, nonché a verifiche in loco nell'ambito della condizionalità e dello sviluppo rurale.

27. Per quanto riguarda la Commissione, gli auditor della Corte si sono recati presso la direzione generale Salute e sicurezza alimentare (DG SANTE) e la direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI). Inoltre, è stato riunito un gruppo di esperti che fornisce consulenza indipendente sulle questioni relative al benessere degli animali.

OSSERVAZIONI

La Commissione ha portato a termine la seconda strategia dell'UE per il benessere degli animali, ma non ne ha valutato l'impatto

28. L'ultima azione della strategia per il benessere degli animali 2012-2015 è stata portata a termine dalla Commissione nell'aprile 2018, oltre tre anni dopo la data di conclusione prevista (cfr. [allegato I](#)). La strategia non stabilisce un nesso esplicito tra l'elenco di azioni

²³ Sono state esaminate le relazioni di audit della DG SANTE riguardanti tutti i 28 Stati membri. Queste relazioni hanno rilevato debolezze in tutti gli Stati membri eccetto la Finlandia.

previste per il periodo 2012-2015 e gli obiettivi generali individuati (cfr. **paragrafo 19**). Quanto a due degli obiettivi della strategia, la Commissione non ha analizzato il quadro normativo né intrapreso alcuna azione per ottimizzare le sinergie con la politica agricola comune.

29. Alcune azioni pianificate dalla Commissione sono state posticipate anche di cinque anni (ad esempio, le linee guida dell'UE sulla protezione degli animali durante il trasporto). Anche le linee guida sul benessere dei suini e sulla protezione degli animali alla macellazione hanno registrato ritardi a causa del lungo dibattito con le parti in causa. Le relazioni erano perlopiù basate su studi esterni, che talvolta subivano ritardi per la carenza di personale presso la Commissione che gestisse le procedure di appalto ed esaminasse i contenuti delle bozze. Stando alla Commissione, certi provvedimenti esecutivi (che comportavano in alcuni casi l'avvio di procedure di infrazione presso la Corte di giustizia) riguardanti la direttiva sulle galline ovaiole (divieto di utilizzo delle gabbie tradizionali) e la direttiva sui suini (stabulazione in gruppo per le scrofe) hanno richiesto molto tempo a causa dei numerosi Stati membri coinvolti.

30. La Commissione non ha rinnovato la strategia 2012-2015. Ciò nonostante, ha continuato ad agevolare il dialogo tra i portatori d'interesse mediante la piattaforma dell'UE sul benessere degli animali (varata nel 2017) e ha istituito il primo centro di riferimento dell'UE per il benessere degli animali²⁴, al fine di fornire assistenza tecnica agli Stati membri sul benessere dei suini. La piattaforma dell'UE sul benessere degli animali mira soprattutto a migliorare l'applicazione della normativa UE in merito al benessere degli animali, a consentire l'elaborazione di impegni a carattere volontario per il benessere degli animali e la loro applicazione, nonché a promuovere gli standard dell'UE in materia di benessere animale a livello mondiale. La piattaforma ha creato due sottogruppi, che operano per conseguire risultati concreti nel trasporto degli animali e nel benessere dei suini.

²⁴ [Regolamento di esecuzione \(UE\) 2018/329](#) della Commissione, del 5 marzo 2018, che designa un centro di riferimento dell'Unione europea per il benessere degli animali (GU L 63 del 6.3.2018, pag. 13).

31. Non esistono indicatori con valori di base o con valori-obiettivo per stabilire in che misura gli obiettivi strategici siano stati raggiunti e la Commissione non ha ancora valutato i risultati delle proprie azioni, come invece richiesto dal Parlamento europeo²⁵.

32. Alcuni studi e relazioni prodotti su iniziativa della Commissione contengono informazioni utili sulla conformità (cfr. **paragrafi 34 e 35**). In particolare, la direzione della DG SANTE competente per l'audit effettua audit su aspetti specifici del benessere degli animali in Stati membri selezionati e stila relazioni al riguardo; con tali audit, tuttavia, non si intende valutare la riuscita delle azioni strategiche della Commissione.

33. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione relazioni annuali sui risultati delle ispezioni ufficiali eseguite in azienda²⁶ e durante il trasporto, ai sensi della normativa UE in materia di benessere animale. La Commissione ha riconosciuto che i dati segnalati non sono completi, uniformi, affidabili o sufficientemente dettagliati per trarre conclusioni sulla conformità a livello dell'UE²⁷. Ha informato la Corte che sta cercando di migliorare la qualità e l'uniformità dei dati comunicati ai sensi del nuovo regolamento sui controlli ufficiali²⁸.

²⁵ [Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2015](#) su una nuova strategia in materia di benessere degli animali per il periodo 2016-2020 (2015/2957(RSP)).

²⁶ Nell'***allegato II*** sono riepilogati i risultati delle ispezioni comunicati dagli Stati membri visitati.

²⁷ *Fonte:* relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 98/58/CE del Consiglio riguardante la protezione degli animali negli allevamenti ([COM\(2016\) 558 final](#) dell'8.9.2016) e verbali delle riunioni dei punti nazionali di contatto per il benessere degli animali durante il trasporto.

²⁸ [Regolamento \(UE\) 2017/625](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari (GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1).

La Commissione e gli Stati membri hanno segnalato progressi significativi nell'applicazione degli standard UE

34. In alcuni settori interessati dalla strategia sono stati compiuti progressi soddisfacenti per quanto riguarda il benessere degli animali. Nel 2016²⁹, la Commissione ha presentato una relazione sui miglioramenti osservati quanto al numero di aziende agricole che applicano la direttiva sulla protezione degli animali da allevamento. Ha concluso che il divieto di avvalersi di gabbie non modificate per le galline ovaiole (2012) e di stalle singole per le scrofe (2013) è stato attuato efficacemente dagli Stati membri. Una relazione della Commissione del 2018³⁰ mostra che alcuni Stati membri hanno migliorato il benessere dei polli da carne (broiler) a seguito dell'attuazione della direttiva su detti polli (2007). La Commissione ha inoltre individuato le buone pratiche per quanto riguarda il trasporto di animali non idonei, la macellazione, il benessere delle vacche da latte e l'allevamento di conigli a fini commerciali.

35. Ciò nonostante, stando alle relazioni della Commissione, alcune questioni di benessere degli animali relative ai settori oggetto della strategia sono ancora aperte:

- in azienda: il mozzamento della coda dei suini³¹, le malattie che compromettono il benessere delle vacche da latte³², la valutazione dei requisiti tecnici, come la ventilazione, per i polli allevati per la produzione di carne³³;

²⁹ [COM\(2016\) 558 final](#), "Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 98/58/CE del Consiglio riguardante la protezione degli animali negli allevamenti".

³⁰ [COM\(2018\) 181 final](#), "Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'applicazione della direttiva 2007/43/CE e alla sua incidenza sul benessere dei polli allevati per la produzione di carne, nonché alla definizione degli indicatori di benessere".

³¹ Relazione di sintesi della Commissione intitolata "*Study visits on rearing pigs with intact tails*", 2016 ([DG SANTE, 2016-8987 – MR](#)).

³² Relazione di sintesi della Commissione intitolata "*Welfare of cattle on dairy farms*", 2017 ([DG SANTE, 2017-6241](#)).

³³ [COM\(2018\) 181 final](#).

- durante il trasporto: il rispetto della normativa riguardante il trasporto su lunghe distanze di animali vivi (sebbene in occasione di recenti audit espletati dalla Commissione si siano osservati progressi in questo ambito)³⁴ e il trasporto di animali non idonei³⁵ (proibito dalla normativa);
- al momento della macellazione: pratiche diverse per la deroga dall'obbligo di stordire gli animali prima della macellazione, procedure di stordimento inadeguate (in particolare per quanto concerne lo stordimento dei volatili da cortile con bagni d'acqua)³⁶;
- in riferimento alle ispezioni ufficiali negli Stati membri: quantità e qualità delle ispezioni, adeguatezza dei provvedimenti esecutivi³⁷.

36. La Commissione ha affrontato queste problematiche mediante orientamenti e provvedimenti esecutivi. Le ampie attività di orientamento svolte comprendono l'elaborazione e la traduzione delle linee guida, la conduzione di visite di studio e l'organizzazione di eventi di formazione per gli ispettori degli Stati membri e gli operatori economici. Dal 2012, la Commissione ha organizzato 34 eventi di formazione sul benessere degli animali grazie al programma "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti" (con il coinvolgimento di oltre 1 700 partecipanti) e i moduli di apprendimento online che ha messo a disposizione sono stati seguiti da 6 000 persone. Nel **riquadro 2** è riportato un esempio di collaborazione tra la Commissione e i rappresentanti degli Stati membri e le organizzazioni di portatori d'interesse per elaborare linee guida per il benessere

³⁴ Relazioni di audit o di accertamento dei fatti redatte dalla Commissione: [2017-6109](#) (Bulgaria), [2017-6217](#) (Repubblica ceca), [2017-6110](#) (Turchia).

³⁵ Relazione di sintesi della Commissione intitolata "*Systems to prevent the transport of unfit animals in the EU*" (DG SANTE, [2015-8721 – MR](#)).

³⁶ Relazione di sintesi della Commissione intitolata "*Animal welfare at slaughter in Member States*" (DG SANTE, [2015-7213 – MR](#)).

³⁷ Ad esempio, relazioni di audit [2016-8822 - MR](#), [2014-7059 - MR](#) (Belgio), [2013-6858 - MR FINAL](#) (Bulgaria), [2017-6022](#) (Repubblica ceca), [2014-7061 - MR FINAL](#) (Danimarca), [2016-8763 – MR](#) (Estonia), [2017-6126](#) (Spagna), [2014-7075 - MR FINAL](#) (Italia), [2012-6374 - MR FINAL](#) (Romania).

degli animali durante il trasporto e al momento della macellazione nonché per il benessere dei suini.

Riquadro 2 – Esempio di coinvolgimento dei portatori d’interesse nell’iniziativa della Commissione per migliorare il benessere degli animali durante il trasporto

L'équipe incaricata del progetto sulle guide per il trasporto degli animali, varato dalla Commissione nel 2015, ha chiesto a oltre 100 portatori d’interesse (allevatori, trasportatori, personale dei macelli, autorità competenti e ONG) di sette Stati membri di formulare suggerimenti riguardo alle buone pratiche per il trasporto degli animali. L'équipe ha inoltre creato una “piattaforma dei portatori d’interesse” per fornire consulenza sui contenuti delle linee guida. La piattaforma era costituita dai rappresentanti di 13 organizzazioni internazionali o gruppi di portatori d’interesse.

37. Le autorità degli Stati membri incontrate dagli auditor della Corte hanno trovato utili gli orientamenti e la formazione e hanno ampiamente diffuso le conoscenze acquisite presso i propri ispettori ufficiali e gli operatori di mercato. Alcune autorità hanno espresso la necessità di disporre di più strumenti e linee guida nella propria lingua onde consentire una divulgazione ancora più ampia.

38. Per monitorare negli Stati membri l’applicazione e l’attuazione della normativa UE sul benessere degli animali, nonché i provvedimenti volti ad assicurarne il rispetto, la Commissione effettua visite di audit, emana raccomandazioni, ove necessario, verifica i progressi dei piani d’azione degli Stati membri e può intraprendere azioni nei confronti di quelli che non ottemperano agli obblighi loro incombenti in virtù della normativa applicabile, anche avviando procedure d’infrazione ove opportuno.

39. A partire dal 2012, la Commissione ha avviato numerose procedure di infrazione nei confronti di 18 Stati membri, in merito principalmente alla stabulazione delle scrofe e al divieto di usare gabbie tradizionali per le galline ovaiole³⁸. Secondo la Commissione, queste procedure sono riuscite a conseguire il rispetto della normativa. La Commissione si è inoltre

³⁸ Stabulazione in gruppo per le scrofe: Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Grecia, Francia, Cipro, Polonia, Portogallo, Slovenia e Finlandia. Galline ovaiole: Belgio, Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Romania. Trasporto di vitelli: Irlanda, Francia.

avvalsa del meccanismo “EU Pilot”, che implica un dialogo informale con le autorità degli Stati membri su questioni riguardanti la corretta applicazione del diritto dell’UE. Dal 2012, la Commissione ha avviato 18 procedure “EU Pilot” riguardanti le direttive sulle galline ovaiole e sui suini, nonché cinque di queste procedure in altri settori (che concernevano principalmente la protezione degli animali durante il trasporto).

40. Per valutare la velocità con cui gli Stati membri hanno reagito alle raccomandazioni della Commissione, sono state esaminate le relazioni di audit sul benessere degli animali che quest’ultima ha stilato tra il 2012 e il 2015³⁹ per i cinque Stati membri visitati, unitamente ai relativi piani d’azione e al loro monitoraggio. La Corte ha riscontrato che questi Stati membri hanno recepito quasi la metà delle raccomandazioni della Commissione in due anni o meno.

Gli Stati membri hanno impiegato molto tempo per recepire determinate raccomandazioni e alcune questioni sono tuttora pendenti

Ritardi nell’attuazione delle raccomandazioni

41. Nonostante gli orientamenti e i provvedimenti esecutivi della Commissione, gli Stati membri visitati hanno risposto con lentezza a un numero circoscritto di questioni (per alcuni esempi, cfr. ***riquadro 3***). Queste riguardavano soprattutto le procedure di ispezione ufficiale, le qualifiche degli operatori addetti alla macellazione, le azioni volte a far rispettare gli obblighi giuridici relativi allo stordimento prima della macellazione, il mozzamento della coda dei suini come prassi e l’adeguatezza delle sanzioni in caso di inadempienze. Ciò significa che a tutt’oggi permangono alcune discrepanze significative tra gli standard di benessere degli animali stabiliti dal diritto dell’UE e la realtà effettiva.

Riquadro 3 – Lenti progressi nel rispondere a talune raccomandazioni della Commissione

Nel 2009, la DG SANTE ha riscontrato che in **Francia** le ispezioni ufficiali presso i posti di controllo (dove gli animali riposano durante i lunghi viaggi all’interno dell’UE) non erano adeguate e ha raccomandato alle autorità di ovviare alle debolezze rilevate. Le autorità francesi hanno dichiarato

³⁹ Ove appropriato (ad esempio, nel caso di raccomandazioni particolari ancora pendenti al momento dell’audit), sono state esaminate anche relazioni di audit meno recenti.

che, per dare seguito a tale raccomandazione, avrebbero riveduto il manuale di procedura per gli ispettori, cosa che però non era ancora avvenuta al momento dell'audit della Corte nel dicembre 2017.

Un'altra raccomandazione della Commissione alla Francia (formulata nel 2010) era di utilizzare adeguate strumentazioni per lo svolgimento di ispezioni ufficiali sui parametri ambientali (temperatura, intensità luminosa e concentrazioni gassose)⁴⁰ presso le aziende agricole e durante il trasporto. I relativi obblighi giuridici erano in vigore dal 2000. Il manuale di procedura degli ispettori francesi precisa che la concentrazione massima consentita di NH₃ (ammoniaca) è di 20 parti per milione e che tale valore va misurato con apposita strumentazione. Al momento dell'audit, tuttavia, le autorità francesi non erano dotate di tutte le strumentazioni occorrenti. Durante la visita degli auditor della Corte a un allevamento di galline ovaiole certificato come "allevamento all'aperto", nel cui edificio la presenza di ammoniaca era manifesta, l'ispettore francese non disponeva della strumentazione necessaria al rilevamento del livello di concentrazione del gas. L'ispettore ha riportato nella propria relazione che il requisito connesso era soddisfatto. Nella primavera 2018, le

⁴⁰ In modo da valutare tutti i requisiti applicabili dei seguenti atti: [direttiva 98/58/CE](#) del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti (GU L 221 dell'8.8.1998, pag. 23); [direttiva 2008/120/CE](#) del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (Versione codificata) (GU L 47 del 18.2.2009, pag. 5); [direttiva 1999/74/CE](#) del Consiglio, del 19 luglio 1999, che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole (GU L 203 del 3.8.1999, pag. 53); [regolamento \(CE\) n. 1/2005](#) del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate (GU L 3 del 5.1.2005, pag. 1). Nel 2012, la Commissione ha aggiunto alla raccomandazione il riferimento ai requisiti della [direttiva 2007/43/CE](#) del Consiglio, del 28 giugno 2007, che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne (GU L 182 del 12.7.2007, pag. 19).

autorità francesi hanno notificato alla Commissione di aver acquistato gli strumenti di misurazione. Tuttavia, agli ispettori era chiesto di utilizzarli solo in allevamenti di polli da carne.



Fonte: Corte dei conti europea.

A seguito di una serie di audit svolti in **Romania** tra il 2009 e il 2011, la DG SANTE aveva raccomandato all'autorità competente di applicare sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate in caso di mancato rispetto della normativa in materia di benessere degli animali. Al momento dell'audit della Corte, le autorità rumene non avevano ancora approvato le necessarie modifiche legislative per applicare tali sanzioni.

La Commissione ha chiuso di recente la propria raccomandazione riguardante la pratica della muta forzata negli allevamenti di galline ovaiole in **Italia**, quasi 13 anni dopo aver sollevato per la prima volta la questione. Detta pratica consiste nel far sì che le galline perdano il piumaggio tutte insieme contemporaneamente, in genere privandole di cibo, acqua e/o luce, allo scopo di incrementare la produzione di uova.

42. La Commissione monitora l'attuazione delle proprie raccomandazioni tramite gli elementi che gli Stati membri forniscono per dimostrare di aver posto in essere misure volte a ovviare alle debolezze individuate e, in genere, non verifica sul posto l'effettiva attuazione e l'efficacia di tali misure. La Corte ha rinvenuto alcuni casi in cui la Commissione aveva

chiuso le proprie raccomandazioni di audit senza che gli Stati membri avessero risolto con efficacia tutte le problematiche⁴¹.

Mancano informazioni per sapere se gli Stati membri abbiano risolto le problematiche rilevate dalla Commissione sull'uso della deroga per la macellazione senza stordimento

43. Il regolamento dell'UE relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento nei macelli⁴², applicabile dal 2013, intende ridurre al minimo i dolori e le sofferenze degli animali mediante il ricorso a metodi di stordimento approvati. Essa prevede una deroga all'obbligo di stordimento, già prevista nella precedente normativa del 1993, per gli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi⁴³, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello. Nel considerando di tale regolamento dell'UE⁴⁴ si pone l'accento sulla libertà di religione sancita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sull'importanza di concedere un certo livello di sussidiarietà a ciascuno Stato membro. Il regolamento non indica metodi di attuazione pratica né stabilisce alcun obbligo informativo sul ricorso alla deroga. Non tutti gli Stati membri raccolgono informazioni a tale riguardo.

44. La valutazione della politica UE in materia di benessere degli animali eseguita dalla Commissione nel 2010 e la valutazione d'impatto che accompagna la strategia per il benessere degli animali 2012-2015⁴⁵ hanno rilevato che alcuni operatori nei macelli fanno eccessivo ricorso alla deroga allo stordimento per semplificare il processo produttivo.

⁴¹ Ciò è stato riscontrato in Germania (tre raccomandazioni), Italia (una raccomandazione) e Romania (una raccomandazione).

⁴² [Regolamento \(CE\) n. 1099/2009](#).

⁴³ Carne "ḥalāl" o "kashèr". Alcune comunità religiose possono consentire la macellazione con stordimento (mediante i metodi di cui al regolamento (CE) n. 1099/2009 o altri metodi).

⁴⁴ Considerando 18 del regolamento (CE) n. 1099/2009.

⁴⁵ Documento intitolato "*Impact assessment accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015"*" ([SEC\(2012\) 55 final](#) del 19.1.2012).

45. Nel 2015, a seguito di 13 visite di audit⁴⁶, la Commissione ha riscontrato profonde differenze nel modo in cui gli Stati membri applicavano la deroga per la macellazione senza stordimento. Ha rilevato risultati migliori per il benessere degli animali laddove la macellazione era sottoposta a verifiche mirate. A seguito di questi audit, la Commissione ha tentato di raccogliere dagli Stati membri dati sul ricorso alla deroga. Tuttavia, i dati forniti non sono stati sufficienti a trarre conclusioni a livello dell'UE. A parte questa raccolta di dati e lo svolgimento di uno studio sull'opportunità di fornire ai consumatori informazioni pertinenti sullo stordimento degli animali⁴⁷, la Commissione non ha intrapreso alcuna azione specifica per ovviare al problema che aveva individuato in relazione all'eccessivo ricorso alla deroga. Dal lavoro svolto dalla Corte è emerso che solo uno dei cinque Stati membri visitati non disponeva di procedure specifiche per verificare che la domanda di deroga fosse giustificata. Sono state confermate le conclusioni della Commissione per quanto riguarda la disponibilità dei dati sul ricorso alla deroga (cfr. **tabella 1**).

⁴⁶ Relazione di sintesi della Commissione intitolata "*Animal welfare at slaughter in Member States*" (DG SANTE 2015-7213 – MR).

⁴⁷ DG SANTE, *Study on information to consumers on the stunning of animals*, 2015.

Tabella 1 – Procedure di concessione della deroga per la macellazione senza stordimento e dati disponibili negli Stati membri visitati⁴⁸

| Stato membro | Esiste una procedura specifica per verificare che la domanda di deroga sia giustificata | Disponibilità delle informazioni sui volumi di macellazione senza stordimento |
|--------------|---|--|
| Germania | ✓ | Sì |
| Francia | ✓ | Limitata - solo per bovini e pecore, sulla base di stime degli operatori |
| Italia | ✓ | Limitata - è noto solo il numero di macelli autorizzati a eseguire la macellazione senza stordimento |
| Polonia | ✗ | Limitata - esistono alcune stime per bovini e volatili da cortile, non convalidate dalle autorità competenti |
| Romania | ✓ | Sì |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli elementi probatori provenienti dagli Stati membri.

46. Nel novembre 2017 la Commissione ha pubblicato ampi orientamenti sulla protezione degli animali durante l'abbattimento che vertono sugli aspetti tecnici della procedura e includono, tra l'altro, le migliori pratiche per il ricorso alla deroga.

La gestione dei sistemi di ispezione ufficiale da parte degli Stati membri assicura in genere uniformità, ma vi sono alcune debolezze nei sistemi di controllo e di audit

47. La qualità delle ispezioni condotte dagli Stati membri sul benessere degli animali in azienda, durante il trasporto e al macello ha un'influenza diretta sulla misura in cui i requisiti

⁴⁸ Le procedure in essere negli Stati membri visitati sono descritte nell'***allegato III***.

sono rispettati. La Corte ha verificato se queste ispezioni fossero uniformi e mirate, nonché come siano state controllate dalle autorità degli Stati membri.

In genere gli Stati membri hanno posto in essere sistemi per assicurare che le ispezioni siano condotte in modo uniforme

48. I veterinari ufficiali alle dipendenze degli enti pubblici assicurano l'applicazione degli standard di benessere degli animali. Per essere efficaci, le ispezioni devono essere eseguite in modo uniforme e indipendente.

49. La maggior parte degli Stati membri esaminati disponeva di procedure che assicuravano l'uniformità del lavoro degli ispettori⁴⁹.

50. La Corte ha constatato che, in tutti gli Stati membri visitati, i veterinari ufficiali erano soggetti alle norme generali sull'integrità dei pubblici ufficiali, in virtù delle quali dovevano essere esenti da conflitti di interesse. Sono state rilevate buone pratiche in Francia e Italia (Sardegna), dove venivano applicate ulteriori procedure specifiche per gli ispettori ufficiali onde evitare detti conflitti (cfr. **riquadro 4**).

Riquadro 4 - Buone pratiche per evitare conflitti di interesse

L'**Italia (Sardegna)** ha di recente adottato linee guida volte a evitare conflitti d'interesse nel caso del personale incaricato delle ispezioni ufficiali e ha introdotto un programma sperimentale di rotazione triennale, sviluppato su tre livelli: rotazione territoriale, rotazione funzionale e separazione delle funzioni. Ha inoltre introdotto misure specifiche per la tutela dei dipendenti e collaboratori che segnalano illeciti (*whistleblowers*).

In base a un programma introdotto in **Francia**, l'attività di vigilanza nei macelli per carni rosse deve essere svolta da personale specializzato. Il rischio di conflitti d'interesse risulta così mitigato, in quanto è prevista una verifica esterna delle attività dei veterinari ufficiali che esplicano periodicamente compiti ispettivi nei macelli.

⁴⁹ In Germania (Renania settentrionale-Vestfalia), gli ispettori di distretti diversi utilizzavano liste di controllo differenti e non esisteva un approccio omogeneo riguardo all'imposizione delle ammende.

Non vi sono sufficienti elementi che dimostrino che gli Stati membri pianificano le ispezioni ufficiali sulla base di un'analisi dei rischi

51. I sistemi di ispezione ufficiale degli Stati membri riguardano altri settori oltre al benessere degli animali, in particolare il rispetto della normativa in materia di alimenti e sicurezza alimentare, igiene, lotta alle malattie degli animali e loro eradicazione, uso dei pesticidi. Dal momento che tutti questi settori si contendono risorse, le ispezioni basate su una valutazione dei rischi aiutano a focalizzarsi sui problemi di benessere animale e, quindi, a utilizzare le limitate risorse destinate alle ispezioni in modo più efficace ed efficiente. Ai sensi della normativa UE, è obbligatorio eseguire ispezioni basate su una valutazione dei rischi⁵⁰.

52. Gli Stati membri in genere avevano stabilito regole chiare, in base alle quali le ispezioni in azienda relative al benessere degli animali dovevano essere basate su una analisi dei rischi. La Corte ha rilevato buone pratiche per l'individuazione dei fattori di rischio in tutti gli Stati membri visitati. Ad esempio, in Francia gli ispettori sono tenuti a pianificare i controlli in azienda in base alle informazioni sul passato degli operatori, alle denunce pervenute, all'impiego di misure profilattiche, ai dati provenienti dai macelli (sulla densità di trasporto, sul trasporto di animali non idonei), ai dati sui tassi di mortalità oppure ad altri indicatori come la qualità del latte o gli intervalli interparto.

53. Tuttavia, tre dei cinque Stati membri visitati (Germania (Renania settentrionale-Vestfalia), Polonia e Romania) non sono stati in grado di dimostrare come i fattori di rischio accertati fossero utilizzati nella pratica per selezionare gli operatori ai fini delle ispezioni.

54. Inoltre, in due Stati membri alcune aziende erano state escluse dalle ispezioni ufficiali, sebbene rappresentassero una quota cospicua del settore zootecnico (cfr. **riquadro 5**). Sebbene sia ragionevole, alla luce delle limitate risorse disponibili per le ispezioni, dare precedenza ai controlli sulle aziende più grandi, le autorità non hanno debitamente

⁵⁰ L'articolo 3 del [regolamento \(CE\) n. 882/2004](#) recita: "Gli Stati membri garantiscono che i controlli ufficiali siano eseguiti periodicamente, in base ad una valutazione dei rischi e con frequenza appropriata, per raggiungere gli obiettivi del presente regolamento".

considerato che, se le aziende minori sono del tutto escluse dalle ispezioni, vi è il rischio che le non conformità presso di queste aumentino.

Riquadro 5 – Casi di esclusione dalla popolazione delle aziende da verificare

In **Italia**, le aziende suinicole con meno di 40 suini o sei scrofe e gli allevamenti di caprini, ovini e bovini (eccettuati i vitelli) con meno di 50 capi di bestiame sono escluse dalla popolazione da verificare. Ne consegue che, in Sardegna, non sono sottoposti a verifiche del benessere degli animali l'85 % delle aziende suinicole, il 67 % degli allevamenti di caprini e l'86 % degli allevamenti di bovini (eccettuati i vitelli).

In **Romania**, benché nessuna azienda fosse formalmente esclusa dall'oggetto delle verifiche del benessere degli animali, nella pratica le autorità non controllavano le aziende agricole che ricadevano nella definizione di "aziende non professionali". In tali aziende erano allevati molti capi del settore suinicolo (45 %) e quasi tutti quelli del settore degli ovini e caprini (99 %).

55. Per quanto riguarda il trasporto di animali vivi, tra gli Stati membri visitati solo la Francia aveva individuato settori di rischio verso i quali indirizzare le ispezioni stradali. Non erano tuttavia disponibili informazioni che ne dimostrassero l'applicazione pratica.

56. La piattaforma online dell'UE utilizzata per monitorare i trasferimenti transfrontalieri degli animali su lunghe distanze all'interno dell'UE, denominata TRACES, contiene informazioni e strumenti di segnalazione che le autorità potrebbero utilizzare per indirizzare le ispezioni sui trasporti degli animali. In occasione delle riunioni con i rappresentanti degli Stati membri, la Commissione ha promosso il ricorso a strumenti di ricerca interattiva. La Corte ha però riscontrato che le autorità degli Stati membri responsabili delle ispezioni durante il trasporto si sono raramente avvalse delle informazioni presenti in TRACES per indirizzare le ispezioni, in parte a causa di alcune limitazioni di accesso per gli utenti⁵¹.

⁵¹ Ad esempio, l'autorità locale di un dato Stato membro sarà in grado di visualizzare le informazioni sul trasporto di animali nella zona di propria competenza solamente se questa è luogo di partenza, destinazione, punto di ingresso/uscita dall'UE oppure se ospita un posto di controllo.

57. Le autorità degli Stati membri solitamente delegano alle autorità locali il compito di condurre l'analisi dei rischi per le ispezioni in azienda e durante il trasporto. Nessuno degli Stati membri visitati aveva posto in essere sistemi per verificare l'esistenza, la qualità e l'attuazione delle analisi dei rischi locali.

58. Le ispezioni sul benessere degli animali nei macelli riguardavano, in genere, quasi tutti gli operatori negli Stati membri visitati e venivano condotte nell'ambito di verifiche mirate oppure quale parte delle attività giornaliere del veterinario ufficiale in servizio.

Le informazioni derivanti da audit e denunce potrebbero essere sfruttate meglio

59. Ai sensi del regolamento dell'UE sui controlli ufficiali⁵², gli Stati membri sono tenuti a sottoporre ad audit i propri sistemi di ispezione ufficiale relativi al rispetto della normativa in materia di mangimi e alimenti, nonché alla salute e al benessere degli animali; la decisione 2006/677/CE della Commissione, inoltre, stabilisce linee guida in cui si raccomanda che tali audit siano espletati almeno ogni cinque anni⁵³. La Corte ha constatato che negli Stati membri visitati, il dipartimento di audit interno presso l'autorità competente (e, nel caso della Polonia, anche l'Istituzione superiore di controllo) aveva individuato margini di miglioramento nell'organizzazione delle ispezioni ufficiali e aveva assicurato un seguito alle constatazioni di audit. La Polonia, tuttavia, non ha provveduto affinché gli audit sul benessere degli animali fossero espletati almeno ogni cinque anni. Inoltre, la Germania (Renania-settentrionale Vestfalia) e la Romania non hanno assicurato un monitoraggio tempestivo delle raccomandazioni di audit.

⁵² [Regolamento \(CE\) n. 882/2004](#).

⁵³ Punto 5.1 dell'allegato alla [decisione 2006/677/CE](#) della Commissione, del 29 settembre 2006, che stabilisce le linee guida che definiscono i criteri di esecuzione degli audit a norma del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 278 del 10.10.2006, pag. 15).

60. La Commissione verifica come gli Stati membri effettuino gli audit sui propri sistemi per le ispezioni ufficiali e ha constatato⁵⁴ che gli Stati membri hanno difficoltà a espletare audit, entro tempi ragionevoli, in tutti gli ambiti per i quali sono richieste ispezioni ufficiali e a monitorare i risultati degli audit.

61. Le autorità possono sfruttare denunce e richieste di indagini provenienti da organizzazioni per il benessere degli animali, cittadini o altri portatori d'interesse, al fine di individuare i principali ambiti critici. La gestione di tali denunce ricade nella competenza esclusiva degli Stati membri.

62. La Corte ha riscontrato che gli Stati membri visitati trattavano le denunce singolarmente e due di essi (Polonia e Romania) avevano posto in essere procedure che comprendevano i termini ultimi entro i quali occuparsi delle denunce. Nessuno degli Stati membri aveva creato un registro centrale delle denunce per ottenere una visione d'insieme dei principali ambiti critici in materia di benessere degli animali e corroborare l'adozione di ulteriori decisioni.

63. In aggiunta alle attività di controllo di cui ai **paragrafi 34-36**, la Commissione ha rilevato problemi analoghi a quelli appena descritti (cfr. **paragrafi 53, 55 e 57**).

Gli Stati membri fanno un uso limitato degli strumenti offerti dalla politica agricola comune nel perseguire gli obiettivi in materia di benessere degli animali

64. La maggior parte degli allevatori percepisce, a titolo della PAC, pagamenti (cfr. **paragrafo 9**) che implicano il rispetto di requisiti di condizionalità riguardanti determinate condizioni di benessere degli animali (cfr. **paragrafo 8**). La strategia 2012-2015 della Commissione ravvisava la necessità di accrescere le sinergie tra il benessere degli animali e gli strumenti della PAC, in particolare mediante la condizionalità e lo sviluppo rurale. La Corte ha esaminato in che modo gli Stati membri visitati abbiano utilizzato questi due meccanismi in riferimento al benessere degli animali.

⁵⁴ DG SANTE, relazione intermedia di sintesi intitolata "*Audits of Official Controls in EU-Member States*", 2017.

Negli Stati membri lo scambio di risultati tra le ispezioni ufficiali e i controlli di condizionalità è limitato e vi sono debolezze nell'applicazione delle sanzioni

La normativa UE fornisce la base per il coordinamento tra i controlli di condizionalità e le ispezioni ufficiali

65. Sia le ispezioni ufficiali che i controlli di condizionalità implicano le seguenti azioni: pianificare e condurre visite, verificare il rispetto della normativa in materia di benessere animale e decidere i provvedimenti opportuni a fronte delle inadempienze. Spetta agli Stati membri stabilire il grado di integrazione tra le ispezioni ufficiali e i controlli di condizionalità, entro i limiti dei requisiti normativi dell'UE.

66. Il regolamento delegato sulla condizionalità stabilisce che le inadempienze sono considerate "accertate" una volta che sono state portate a conoscenza dell'autorità di controllo competente o dell'organismo pagatore⁵⁵. In molti Stati membri, l'organismo pagatore ha delegato la responsabilità dei controlli di condizionalità all'autorità di controllo preposta alle ispezioni ufficiali. Ciò significa che qualsiasi inadempienza rilevata presso un beneficiario della PAC nel corso di tali ispezioni dovrebbe essere tenuta presente ai fini della condizionalità. Perché ciò avvenga, è necessario un sistema o una procedura che assicuri lo scambio delle informazioni pertinenti fra le autorità⁵⁶ interessate.

67. La Commissione ha fornito orientamenti sull'applicazione dei requisiti normativi relativi ai controlli di condizionalità⁵⁷. In base a tali orientamenti, gli Stati membri possono avvalersi dell'esito delle ispezioni ufficiali per conseguire la percentuale minima di controlli

⁵⁵ Articolo 38, paragrafo 5, del [regolamento delegato \(UE\) n. 640/2014](#) della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità (GU L 181 del 20.6.2014, pag. 48).

⁵⁶ L'organo di controllo competente che accerta l'inadempienza e l'organismo pagatore responsabile del calcolo della riduzione dei pagamenti.

⁵⁷ Documento di lavoro della Commissione sugli strumenti di controllo disponibili per ottimizzare l'efficienza dei controlli di conformità (DS-2011-2), 2011.

nell'ambito della condizionalità⁵⁸. Un buon coordinamento tra i due sistemi di controllo non solo li renderebbe più efficienti creando economie di scala ed evitando sovrapposizioni, ma aiuterebbe anche a rilevare con maggiore efficacia le inadempienze. Inoltre, un approccio uniforme alle verifiche relative al benessere degli animali offre maggiore chiarezza agli allevatori e favorisce il rispetto degli standard applicabili.

Gli Stati membri non hanno sufficientemente sfruttato questa opportunità per migliorare i propri sistemi di controllo, nonostante siano state individuate buone pratiche

68. Tutti gli Stati membri visitati avevano intrapreso azioni per coordinare i propri sistemi di ispezione ufficiale e di condizionalità. La Corte ha riscontrato buoni esempi di coordinamento in Germania (Renania settentrionale-Vestfalia), Francia e Italia (Sardegna) (cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6 - Esempi di buon coordinamento tra autorità coinvolte nelle verifiche del benessere degli animali

In **Germania (Renania settentrionale-Vestfalia)**, gli ispettori che eseguivano le ispezioni ufficiali sul benessere degli animali richiedevano lo svolgimento di controlli di condizionalità, se ritenevano che gli obblighi di condizionalità non fossero soddisfatti. Se l'ulteriore controllo confermava tale problema, l'allevatore riceveva una sanzione amministrativa relativa alla condizionalità, anche se la sua azienda non rientrava nel campione di controllo della condizionalità. Analogamente, le inadempienze rilevate durante un controllo di condizionalità potevano dar luogo ad ammende nell'ambito del sistema di ispezioni ufficiali.

In **Francia**, gli ispettori dovevano notificare le inadempienze rilevate durante le ispezioni ufficiali alle autorità preposte all'applicazione delle riduzioni dei pagamenti nel quadro della condizionalità. Essi eseguivano ispezioni "a doppia finalità" effettuando un'unica visita presso l'allevatore e utilizzando un elenco di controllo integrato ai fini sia dell'ispezione ufficiale sia del controllo di condizionalità.

⁵⁸ Articolo 68, paragrafo 2, del [regolamento di esecuzione \(UE\) n. 809/2014](#) della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 69).

In **Italia (Sardegna)**, il metodo di calcolo delle sanzioni amministrative relative alla condizionalità era coerente con le norme per la classificazione dei risultati delle ispezioni ufficiali. Ciò agevolava il lavoro degli ispettori che effettuavano tutti e due i tipi di verifiche e consentiva un approccio uniforme nel trattamento delle inadempienze. Gli altri Stati membri visitati dagli auditor della Corte non avevano adottato un approccio simile.

69. In Romania, esistevano disposizioni formali per comunicare i casi di inadempienza rilevati dalle ispezioni ufficiali in materia di benessere degli animali alle autorità preposte all'applicazione delle sanzioni a titolo della condizionalità; al momento dell'audit della Corte, però, tali disposizioni non venivano applicate nella pratica. In Polonia, tali disposizioni formali non esistevano.

70. Nell'eseguire gli audit sui controlli di condizionalità condotti dagli Stati membri, la Commissione analizza anche le procedure da questi adottate per lo scambio delle informazioni. Non verifica tuttavia se, di fatto, i risultati delle ispezioni ufficiali relative al benessere degli animali eseguite presso beneficiari della PAC dallo stesso organo di controllo competente per la condizionalità siano comunicati all'autorità incaricata di comminare le sanzioni amministrative nell'ambito della condizionalità.

I controlli di condizionalità tengono solitamente conto dei pertinenti requisiti in materia di benessere degli animali

71. La Corte ha constatato che, in genere, i controlli di condizionalità degli Stati membri tenevano conto dei pertinenti requisiti in materia di benessere degli animali⁵⁹. Si sono tuttavia riscontrate alcune eccezioni in tre dei cinque Stati membri visitati (Francia, Polonia⁶⁰ e Romania). Ad esempio, in Romania gli ispettori non verificavano lo stato di pulizia delle

⁵⁹ Articoli 3 e 4 della [direttiva 2008/119/CE](#) del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (Versione codificata) (GU L 10 del 15.1.2009, pag. 7), articoli 3 e 4 della [direttiva 2008/120/CE](#) e articolo 4 della [direttiva 98/58/CE](#).

⁶⁰ Nella lista di controllo mancava solo un punto formale.

stalle e delle zone di riposo per vitelli e suini, i livelli di ferro nella dieta dei vitelli e parametri ambientali come la quantità di polvere, le concentrazioni gassose e la temperatura.

72. In occasione degli audit, la Commissione verifica se le liste di controllo per la condizionalità utilizzate dagli Stati membri comprendano tutti i requisiti pertinenti in materia di benessere degli animali e, di recente, ha rilevato omissioni in Estonia, Spagna, Austria, Portogallo e Finlandia. Alcune di queste constatazioni hanno dato luogo a rettifiche finanziarie⁶¹.

Alcuni Stati membri non hanno fatto sì che le sanzioni applicate nell'ambito della condizionalità fossero proporzionate alla gravità delle inadempienze riscontrate

73. Per avere un effetto dissuasivo, la riduzione dei pagamenti nell'ambito della condizionalità dovrebbe essere proporzionata alla gravità, alla portata, alla durata e alle eventuali reiterazioni dell'inadempienza rilevata⁶². Nella recente relazione speciale⁶³ della Corte sull'efficacia della condizionalità erano state riscontrate differenze significative nel modo in cui i singoli Stati membri classificavano la gravità di una violazione.

74. La Corte ha riscontrato che Germania (Renania settentrionale-Vestfalia), Francia e Italia (Sardegna) avevano regole chiare per riduzioni dei pagamenti proporzionate. La percentuale di riduzione applicata più di frequente era il 3 %⁶⁴ ad eccezione dell'Italia, dove oltre il 70 % delle inadempienze hanno dato luogo a diffide, senza sanzioni amministrative. In Romania, un'azienda in cui gli ispettori rilevano inadempienze riguardanti anche il 30 % delle pertinenti voci di controllo verrebbe considerata pienamente conforme. Questa indulgenza

⁶¹ In risposta alle constatazioni di audit, la Commissione può avviare procedure in base alle quali viene ridotto il finanziamento UE allo Stato membro interessato. Tali procedure sono definite "rettifiche finanziarie".

⁶² A norma dell'articolo 64, paragrafo 5, del [regolamento \(UE\) n. 1306/2013](#).

⁶³ [Relazione speciale n. 26/2016](#) "Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua" (<https://eca.europa.eu>).

⁶⁴ Ai sensi dell'articolo 39 del [regolamento delegato \(UE\) n. 640/2014](#), la riduzione dei pagamenti è, di norma, pari al 3 % e può essere limitata all'1 % o aumentata al 5 % sulla base della valutazione della gravità dell'inadempienza.

nell'applicazione della definizione si è rispecchiata in un numero estremamente basso di inadempienze comunicate: solo tre delle circa 13 500 aziende controllate avevano ricevuto una sanzione amministrativa nel 2016 (cfr. allegato IV, dal quale si evince anche che le percentuali dei controlli e le inadempienze comunicate presentavano differenze notevoli). In Romania, i requisiti di condizionalità per il benessere degli animali sono applicabili dal 2016, perché è stato concesso un periodo di adeguamento a seguito dell'adesione nel 2007.

75. In Polonia, la riduzione dei pagamenti avveniva in base a un sistema a punti, che prevedeva l'assegnazione di un punteggio a ciascuna infrazione delle disposizioni in materia di benessere degli animali riguardanti un particolare atto giuridico. Al momento di decidere la percentuale di riduzione dei pagamenti da applicare, veniva considerata solo la disposizione che aveva ricevuto il punteggio più elevato. Ciò significa che la riduzione dei pagamenti, sebbene tenga conto della gravità di una specifica inadempienza, non è collegata al numero di inadempienze rilevate.

76. Da alcuni recenti audit della Commissione⁶⁵ è emerso che il sistema sanzionatorio è troppo indulgente per la condizionalità in genere e, in particolare, per i requisiti in materia di benessere degli animali, poiché non assicura che le sanzioni siano proporzionate alla gravità delle inadempienze. A questo riguardo la Commissione ha fornito alcuni chiarimenti di carattere generale rispondendo a domande poste dagli Stati membri e, nel maggio 2018, ha organizzato un incontro di gruppi di esperti in cui gli Stati membri hanno scambiato buone pratiche relative ai controlli di condizionalità sul benessere degli animali. Tuttavia, i documenti di orientamento della Commissione sulla condizionalità non trattano questo aspetto.

Sviluppo rurale: gli incentivi a migliorare il benessere degli animali sono scarsi e l'efficienza economica non è assicurata

77. Il sostegno a titolo dello sviluppo rurale fornisce fondi per gli obiettivi riguardanti il benessere degli animali. La strategia per il benessere degli animali 2012-2015 della

⁶⁵ Questo problema è stato segnalato negli audit espletati dalla Commissione in Estonia, Italia, Lussemburgo, Austria, Portogallo e Slovacchia.

Commissione comprendeva l'obiettivo di ottimizzare le sinergie con il sostegno allo sviluppo rurale per il benessere degli animali. Per massimizzare l'efficienza economica, gli Stati membri dovevano puntare sulle azioni che fornivano il maggiore contributo potenziale al benessere degli animali per unità di costo.

I fondi per lo sviluppo rurale non sono stati diffusamente utilizzati per promuovere il benessere degli animali

78. Nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, 35 dei 118 programmi di sviluppo rurale comprendono la misura specifica ("misura 14") a sostegno del benessere degli animali (cfr. **paragrafo 12**); di questi, 13 riguardano regioni italiane.

79. La normativa sullo sviluppo rurale fa riferimento al benessere degli animali nell'ambito della priorità volta a "promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi inerenti all'agricoltura"⁶⁶. Tale priorità conta due aspetti specifici⁶⁷, che però non riguardano il benessere degli animali.

80. La misura 14 non è stata utilizzata nei programmi di sviluppo rurale di 10 Stati membri. Due degli Stati membri visitati (Francia e Polonia) non si sono avvalsi di questa misura, in quanto consideravano sufficienti i requisiti giuridici di base per il benessere degli animali. Inoltre, le autorità polacche ritenevano che la misura avrebbe potuto avere ripercussioni negative sulla competitività degli allevatori. In Francia, tale scelta era in contrasto con la strategia nazionale in materia di benessere degli animali introdotta nel 2016, che comprendeva l'obiettivo di attrarre fondi di sviluppo rurale per aiutare gli allevatori ad accrescere il benessere degli animali. La strategia nazionale è stata varata dopo

⁶⁶ Articolo 5, paragrafo 3, del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

⁶⁷ "Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i sistemi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali" e "sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali". Gli aspetti specifici stabiliscono il collegamento tra priorità, misure e indicatori di monitoraggio nell'ambito dello sviluppo rurale.

l'approvazione dei programmi di sviluppo rurale e la Francia non ha aggiornato i programmi per riflettere l'impegno assunto.

81. Varie altre misure di sviluppo rurale (riguardanti in particolare il sostegno agli investimenti delle aziende, ai regimi di qualità o all'agricoltura biologica) sono potenzialmente in grado di promuovere standard di benessere animale più avanzati. Due degli Stati membri visitati offrivano esempi di dette misure indirizzate al benessere degli animali (cfr. **riquadro 7**).

Riquadro 7 – Impiego di misure di sviluppo rurale a favore del benessere animale

Germania (Renania settentrionale-Vestfalia): i beneficiari che chiedono sostegno per gli investimenti per la stabulazione nell'ambito della misura 4 (investimenti delle aziende) devono soddisfare requisiti specifici di benessere degli animali che vanno oltre gli standard minimi. Ad esempio, le stalle dei bovini devono rispettare standard più avanzati per quanto riguarda lo spazio a disposizione di ciascun animale e l'illuminazione naturale.

Francia: la misura 4 (investimenti delle aziende) del programma alsaziano attribuisce priorità ai sistemi di allevamento all'aperto e biologici, alle aziende dotate di attrezzature speciali per il benessere dei conigli e che utilizzano lettiere di paglia per i suini.

La misura relativa al benessere degli animali: vi sono esempi positivi di azioni a vantaggio degli animali, ma l'efficienza economica non è assicurata

82. La Corte ha esaminato i sistemi degli Stati membri per stabilire se la misura specifica per il benessere degli animali ("misura 14") sia economicamente efficiente. Ha verificato se il sostegno premi gli allevatori per effettivi miglioramenti del benessere degli animali che vadano oltre gli standard minimi, in linea con i costi aggiuntivi sostenuti o il mancato reddito, e se vi siano sufficienti e pertinenti informazioni sul monitoraggio.

Andare oltre gli standard minimi

83. Le autorità degli Stati membri hanno definito i miglioramenti delle condizioni di benessere degli animali richiesti per poter beneficiare del sostegno a titolo della misura 14,

come ad esempio il pascolo estivo per i bovini, più spazio a disposizione degli animali in azienda e durante il trasporto, nonché condizioni di stabulazione più favorevoli.

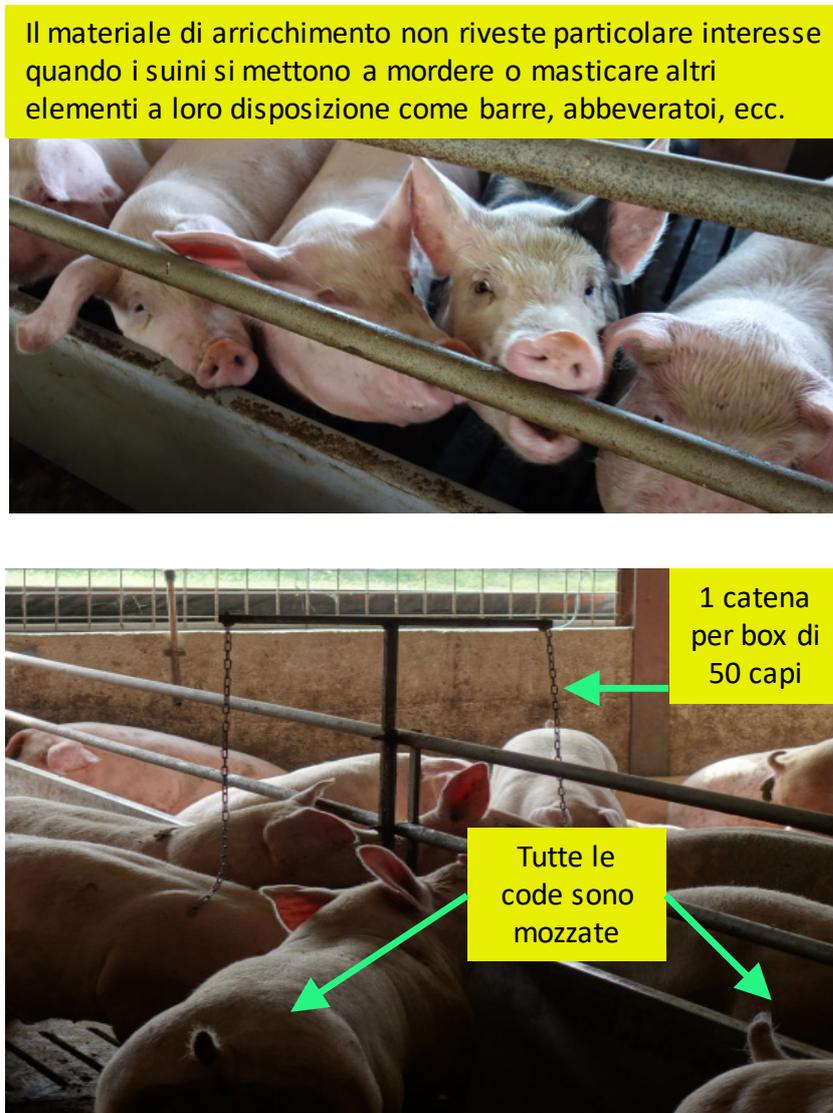
84. In Germania (Renania settentrionale-Vestfalia) e in Romania, come nella maggior parte degli altri Stati membri, il mozzamento della coda è una pratica consueta negli allevamenti intensivi di suini, seppur proibita dalla normativa. Durante le visite eseguite in questi due Stati membri, gli auditor della Corte hanno notato che, in aziende beneficiarie del sostegno a titolo della misura 14, i suini presentavano la coda mozzata e non disponevano di sufficiente materiale di arricchimento, come invece richiede la normativa⁶⁸ (cfr. *figura 5*).

85. Gli esperti veterinari⁶⁹ convengono che l'effetto di un singolo parametro sul benessere è limitato se non viene abbinato ad altri parametri zootecnici. È possibile, pertanto, che un aumento del 10 % o del 20 % dello spazio a disposizione dei suini non abbia un effetto significativo sul loro benessere se manca il materiale di arricchimento.

⁶⁸ Il punto 4 dell'allegato I della [direttiva 2008/120/CE](#) recita: "i suini devono avere accesso permanente a una quantità sufficiente di materiali che consentano loro adeguate attività di esplorazione e manipolazione (paglia, fieno, legno, segatura, compost di funghi, torba o un miscuglio di questi) senza comprometterne la salute".

⁶⁹ Consultati nell'ambito del gruppo di esperti riunito per il presente audit.

Figura 5 – Mancato rispetto delle norme UE sul materiale di arricchimento da mettere a disposizione dei suini, riscontrato presso un beneficiario di fondi per il benessere degli animali nell’ambito dello sviluppo rurale in Romania



Fonte: Corte dei conti europea.

86. Prima di approvare i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri, la DG AGRI consulta la DG SANTE. Ciò nonostante, la Commissione non ha utilizzato le informazioni relative ad ambiti di non conformità diffusa individuate dalla DG SANTE (soprattutto per quanto riguarda l’abituale mozzamento della coda dei suini e la dotazione di materiali di arricchimento, aspetti per i quali solo la Finlandia e la Svezia hanno raggiunto la conformità) per contestare agli Stati membri l’impiego fatto della misura in tali ambiti.

Mitigare il rischio di effetto inerziale

87. Per effetto inerziale si intende una situazione in cui un'attività sovvenzionata sarebbe stata intrapresa, in tutto o in parte, anche senza l'aiuto finanziario. Vi è il rischio che un beneficiario avrebbe applicato i requisiti della misura 14 anche senza il sostegno a titolo dello sviluppo rurale, ad esempio perché la misura riflette le pratiche agronomiche ordinarie o perché il beneficiario aveva già partecipato a un sistema di qualità privato che prevedeva gli stessi requisiti prima di presentare domanda per il sostegno a titolo della misura 14.

88. Dalle visite effettuate nei tre Stati membri che applicano la misura 14 emerge che le autorità di gestione non hanno mitigato il rischio di effetto inerziale, soprattutto in connessione con i sistemi di qualità privati. I beneficiari della misura 14 visitati sia in Germania (Renania settentrionale-Vestfalia) che in Italia (Sardegna) avevano aderito a sistemi privati che prevedevano requisiti per il benessere degli animali⁷⁰. In Germania (Renania settentrionale-Vestfalia), il sistema di qualità comprendeva circa il 10 % delle aziende suinicole della regione e prevedeva impegni sovvenzionati che coincidevano con i requisiti della misura per il benessere degli animali.

89. La Corte ha osservato che in Italia (Sardegna) le autorità avevano mitigato il rischio che la misura 14 sostenesse azioni che riflettevano pratiche agronomiche ordinarie. Nel definire la misura relativa al benessere degli animali, le autorità avevano considerato sia i requisiti normativi a tale riguardo sia gli standard più avanzati che gli allevatori locali solitamente applicano. La pratica ordinaria era determinata sulla base dell'esperienza dei veterinari e sugli elementi di fatto contenuti nella Rete di informazione contabile agricola. Ad esempio, lo spazio minimo previsto dalla normativa per i vitelli è pari a 1,8 m², mentre nella pratica gli allevatori sardi mettevano a disposizione in media 3,2 m² per vitello. Le autorità sarde hanno fissato il connesso requisito relativo alla misura per il benessere degli animali a un minimo di 4,5 m² per vitello.

90. La Commissione ha emanato orientamenti rivolti agli Stati membri in cui indicava che i pagamenti a titolo del benessere degli animali dovevano sostenere interventi che non

⁷⁰ "Initiative Tierwohl" in Germania, sistema di etichettatura "UNICARVE" in Italia.

sarebbero stati altrimenti attuati e ha espletato audit di conformità per verificare l'attuazione della misura 14. La Commissione non ha però verificato, al momento dell'approvazione dei programmi di sviluppo rurale o nel corso degli audit, se gli Stati membri avessero tenuto conto della possibile sovrapposizione con i sistemi privati.

Verificare se il calcolo degli aiuti sia ragionevole

91. Negli audit espletati ai fini della dichiarazione di affidabilità, la Corte dei conti europea ha constatato che il calcolo degli aiuti a titolo della misura 14 effettuato dalla Romania dava luogo a pagamenti eccessivi agli allevatori. La Commissione ha confermato gli errori di calcolo per cinque sottomisure e ha proposto rettifiche finanziarie pari a 59 milioni di euro circa, riguardanti pagamenti effettuati tra ottobre 2013 e ottobre 2016. Al momento la Commissione sta effettuando indagini su un problema analogo concernente possibili pagamenti in eccesso in un altro Stato membro.

Monitorare il benessere degli animali

92. Il sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV)⁷¹ dell'UE, seppur teso a dimostrare i progressi della politica di sviluppo rurale e a valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza degli interventi effettuati in tale ambito, non contiene indicatori specifici né quesiti riguardanti il benessere degli animali.

93. La Commissione non dispone di informazioni sui risultati e sull'impatto attesi o effettivi dei fondi erogati per il benessere degli animali a titolo dello sviluppo rurale. Gli indicatori esistenti non consentono di valutare l'impatto dei 2,5 miliardi di euro di finanziamenti destinati, tra il 2007 e il 2020, ai pagamenti per il benessere degli animali nell'ambito dello sviluppo rurale (1 miliardo di euro per il periodo 2007-2013 e 1,5 miliardi per il periodo 2014-2020).

94. Nel quadro dell'SCMV, gli Stati membri potevano definire indicatori aggiuntivi, possibilità di cui gli Stati membri visitati non si sono avvalsi. Tuttavia, l'Italia (Sardegna) e la Romania avevano definito alcuni indicatori ad uso interno. In Italia (Sardegna), le autorità

⁷¹ Articolo 67 del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

hanno elaborato un indicatore per misurare il livello del numero di cellule somatiche nel latte, che hanno poi usato come indicatore indiretto del benessere degli ovini e dei caprini. In Romania, le autorità hanno utilizzato i tassi di mortalità per misurare le variazioni nelle condizioni di benessere presso le aziende beneficiarie di aiuti.

95. La sintesi delle valutazioni ex post per il periodo di programmazione precedente⁷² ha valutato la misura “Pagamenti per il benessere degli animali” in base al numero di aziende sostenute. Il documento di valutazione ha indicato che l’impatto è stato limitato, in quanto aveva utilizzato la misura solo l’1,1 % delle aziende con allevamenti presenti nell’UE.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

96. Il benessere degli animali è un tema importante per i cittadini dell’UE, che trova riscontro nel trattato sull’UE e nella normativa al riguardo. La Commissione si è adoperata per rispondere ai timori dei portatori d’interesse e ha sviluppato una strategia che fornisce un quadro di riferimento per le proprie azioni.

97. L’audit della Corte ha esaminato l’attuazione complessiva della strategia e i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi volti ad accrescere il rispetto della normativa sul benessere degli animali e a ottimizzare le sinergie con la politica agricola comune attraverso la condizionalità e lo sviluppo rurale. La Corte intendeva rispondere al seguente quesito:

Le azioni della Commissione e degli Stati membri hanno contribuito in modo efficace a conseguire gli obiettivi dell’UE riguardanti il benessere degli animali?

98. La Corte conclude che le azioni dell’UE per il benessere degli animali hanno migliorato la conformità ai requisiti in tale ambito e hanno favorito standard più avanzati con un evidente effetto positivo sul benessere degli animali. Persistono tuttavia alcune debolezze ed è possibile introdurre miglioramenti per quanto riguarda il coordinamento con i controlli di

⁷² Ecorys e IfLS, *Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluations of period 2007-2013*, studio di valutazione, aprile 2018.

condizionalità, nonché l'uso del sostegno per il benessere degli animali a titolo dello sviluppo rurale.

99. La Corte ha constatato che la Commissione ha portato a termine la strategia dell'UE per il benessere degli animali più recente, senza però rivedere il quadro normativo in materia di benessere degli animali. La maggior parte delle azioni pianificate ha subito ritardi (cfr. **paragrafi 28 e 29**). La strategia non ha definito indicatori di monitoraggio misurabili; la Commissione non ha valutato se la strategia avesse conseguito gli obiettivi prefissati né ha stabilito se fosse necessaria una nuova strategia.

100. I dati disponibili a livello di UE non sono sufficientemente attendibili ed esaurienti per fornire informazioni significative sui livelli di conformità alla normativa in materia di benessere degli animali negli ambiti in cui la Commissione ha ravvisato l'esigenza di miglioramenti (cfr. **paragrafi 30-33**). In particolare, per quanto riguarda il ricorso alla deroga per la macellazione senza stordimento, la base giuridica si presta a varie interpretazioni, consentendo pratiche diverse da uno Stato membro all'altro; mancano inoltre obblighi di segnalazione. Non sono pertanto disponibili informazioni sufficienti per valutare se gli Stati membri abbiano impedito un ricorso eccessivo alla deroga da parte di alcuni macelli, problema che rientrava fra quelli individuati dalla Commissione prima dell'introduzione della più recente strategia per il benessere degli animali (cfr. **paragrafi 43-45**).

Raccomandazione 1 – Quadro strategico per la politica della Commissione in materia di benessere degli animali

Per indirizzare le azioni future in materia di benessere degli animali, la Commissione dovrebbe:

- a) eseguire una valutazione della strategia per il benessere degli animali 2012-2015 al fine di stabilire in quale misura ne siano stati conseguiti gli obiettivi e se gli orientamenti emanati vengano applicati;

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

- b) definire indicatori con valori di base e valori-obiettivo per misurare e confrontare il grado di conformità degli Stati membri nei restanti ambiti di rischio rilevati dalla valutazione;

Data-obiettivo di attuazione: 2021.

- c) riflettere su come dare seguito alle conclusioni di tale valutazione (ad esempio, tramite una nuova strategia o un nuovo piano d'azione e/o una revisione della normativa sul benessere degli animali) e pubblicare i risultati di tali riflessioni.

Data-obiettivo di attuazione: 2021.

101. L'audit della Corte ha dimostrato che la Commissione e gli Stati membri sono riusciti a fronteggiare alcune problematiche del benessere degli animali attraverso una combinazione di orientamenti e provvedimenti esecutivi (cfr. **paragrafi 34-40**).

102. In altri ambiti, tuttavia, i progressi sono stati lenti e sussistono tuttora varie debolezze per quanto riguarda l'applicazione degli standard minimi previsti dalla normativa, persino nei casi in cui quest'ultima è in vigore anche da 18 anni (cfr. **paragrafi 41 e 42**). Inoltre, nonostante alcune buone pratiche, non era chiaro se le ispezioni degli Stati membri relative al benessere degli animali fossero basate su una analisi dei rischi (in particolare per quanto riguarda il trasporto). Gli Stati membri visitati non sfruttavano appieno le informazioni derivanti da audit e denunce. La Commissione ha rilevato la maggior parte di questi problemi e ha preso provvedimenti, ma non è ancora riuscita a risolverli completamente (cfr. **paragrafi 47-63**).

Raccomandazione 2 – Orientamenti e provvedimenti esecutivi della Commissione nell'ambito della conformità

Per fronteggiare meglio i settori di rischio e diffondere le buone pratiche, la Commissione dovrebbe:

- a) sviluppare una strategia volta a garantire il rispetto della normativa, che rafforzi i meccanismi di monitoraggio del seguito dato alle raccomandazioni della DG SANTE, allo scopo di ridurre il tempo necessario per attivare interventi soddisfacenti in attuazione

delle raccomandazioni formulate in esito agli audit e di far rispettare le disposizioni normative, specie quelle già in vigore da molto tempo;

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

- b) stabilire, di concerto con gli Stati membri, in che modo gli strumenti disponibili in TRACES possano concorrere all'elaborazione di analisi dei rischi per le ispezioni durante il trasporto di animali vivi, nonché divulgare orientamenti sull'uso di detti strumenti.

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

103. I controlli degli Stati membri hanno riguardato in genere i corrispondenti obblighi in materia di benessere degli animali e la Corte ha rilevato alcuni esempi di buon coordinamento tra le autorità preposte alle ispezioni ufficiali sul benessere degli animali e quelle preposte alle ispezioni concernenti la condizionalità. Tuttavia, sebbene fosse la medesima autorità di controllo a espletare le ispezioni ufficiali e i controlli di condizionalità, alcuni Stati membri non hanno favorito uno scambio efficace di informazioni sulle inadempienze riscontrate durante le ispezioni ufficiali, aventi un potenziale impatto sui requisiti di condizionalità. Inoltre, in alcuni casi, le sanzioni comminate dagli organismi pagatori nell'ambito della condizionalità non erano proporzionate alla gravità delle irregolarità (cfr. paragrafi 65-76).

Raccomandazione 3 – Maggior coordinamento tra le ispezioni ufficiali e i controlli di condizionalità

Per rafforzare i collegamenti tra il sistema di condizionalità e il benessere degli animali, la Commissione dovrebbe:

- a) negli audit di conformità che esplica sulla condizionalità, valutare la completezza delle segnalazioni degli Stati membri per quanto riguarda le inadempienze rilevate durante le ispezioni ufficiali eseguite dalla medesima autorità di controllo che svolge i controlli di condizionalità, ad esempio effettuando controlli incrociati tra i risultati delle ispezioni ufficiali e la banca dati dei beneficiari soggetti alla condizionalità;

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

- b) sulla base delle precedenti azioni, condividere ulteriormente le migliori pratiche sulla condizionalità e informare gli Stati membri delle constatazioni relative alla conformità che hanno condotto alle decisioni di imporre rettifiche finanziarie a causa degli indulgenti sistemi sanzionatori connessi al benessere degli animali.

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

104. Sebbene la promozione del benessere degli animali fosse una priorità di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, la Corte ha riscontrato che la misura specifica per il benessere degli animali non è stata impiegata in maniera diffusa. L'efficienza economica della misura è risultata limitata perché sono state sostenute aziende che non rispettavano alcuni standard minimi di benessere dei suini, vi era un rischio di effetto inerziale dovuto alla sovrapposizione con i requisiti dei sistemi privati e il quadro comune di monitoraggio non disponeva di indicatori relativi al miglioramento del benessere degli animali. Raramente gli Stati membri hanno colto l'opportunità di promuovere il benessere degli animali tramite altre misure di sviluppo rurale (cfr. paragrafi 77-95).

Raccomandazione 4 – Usare il sostegno a titolo dello sviluppo rurale per conseguire obiettivi relativi al benessere degli animali

Per incoraggiare l'uso efficace del sostegno al benessere degli animali nell'ambito dello sviluppo rurale, la Commissione dovrebbe:

- a) al momento di approvare le modifiche ai programmi di sviluppo rurale esistenti, nonché i nuovi documenti programmatici per il periodo di programmazione dello sviluppo rurale successivo al 2020, contestare agli Stati membri l'applicazione della misura relativa al benessere degli animali laddove sia comprovata una diffusa non conformità (come il mozzamento della coda dei suini) e verificare la potenziale sovrapposizione con sistemi privati che prevedono impegni analoghi;

Data-obiettivo di attuazione: 2021.

- b) incoraggiare lo scambio tra Stati membri delle buone pratiche riguardanti indicatori di risultato e di impatto aggiuntivi e facoltativi per la misura relativa al benessere degli

animali nell'ambito del sistema comune di monitoraggio e valutazione che verrà introdotto per il periodo di programmazione successivo al 2020;

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

- c) per il periodo di programmazione successivo al 2020, fornire orientamenti agli Stati membri sull'impiego di altre misure di sviluppo rurale per sostenere standard più avanzati di benessere degli animali, al fine di offrire agli allevatori una gamma più ampia di incentivi per il miglioramento del benessere degli animali.

Data-obiettivo di attuazione: 2021.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Nikolaos MILIONIS, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 3 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegato I**Riepilogo delle azioni pianificate nel quadro della strategia dell'UE per il benessere degli animali 2012-2015**

| Azioni pianificate | Termine ultimo¹ / previsioni | Anno di completamento |
|--|--|------------------------------|
| Serie di azioni intese a garantire il rispetto delle norme sulla protezione delle galline ovaiole (direttiva 1999/74/CE) | 2012 | 2012 |
| Piano di attuazione e azioni intese a garantire il rispetto delle norme sul raggruppamento delle scrofe (direttiva 2008/120/CE) | 2012 | 2012 |
| Piano di attuazione per il regolamento sull'abbattimento (regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio) | 2012 | 2012 |
| Relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio: | | |
| sui vari metodi di stordimento per i volatili da cortile ¹ | 2013 | 2013 |
| sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1523/2007 che vieta la commercializzazione di pellicce di cane e di gatto ¹ | 2012 | 2013 |
| sull'impatto della selezione genetica sul benessere dei polli allevati per la produzione di carne ¹ | 2012 | 2016 |
| sui sistemi di immobilizzazione dei bovini che prevedono il capovolgimento o qualsiasi altra posizione innaturale ¹ | 2014 | 2016 |
| sulla possibilità di introdurre taluni requisiti riguardanti la protezione dei pesci durante l'abbattimento ¹ | 2015 | 2018 |
| sull'applicazione della direttiva 2007/43/CE e sulla sua influenza sul benessere dei polli allevati per la produzione di carne ¹ | 2015 | 2018 |
| Relazione al Consiglio sull'attuazione della direttiva 98/58/CE ¹ | 2013 | 2016 |
| Relazione sull'impatto delle attività internazionali in materia di benessere degli animali sulla competitività degli allevatori europei in un mondo globalizzato | 2014 | 2018 |
| Studi: | | |
| sul benessere dei pesci d'allevamento durante l'abbattimento | 2012 | 2017 |
| sull'opportunità di fornire ai consumatori informazioni pertinenti sullo stordimento degli animali ¹ | 2013 | 2015 |
| sulle attività di educazione e informazione in materia di benessere degli animali destinate al grande pubblico e ai consumatori | 2013 | 2016 |
| sul benessere dei pesci d'allevamento durante il trasporto | 2013 | 2017 |
| sul benessere di cani e gatti oggetto di pratiche commerciali | 2014 | 2016 |
| Norme di attuazioni o orientamenti UE: | | |
| sulla protezione degli animali durante il trasporto | 2012 | 2017 |
| sulla protezione degli animali durante l'abbattimento | 2014 | 2017 |
| sulla protezione dei suini | 2013 | 2016 |
| Possibile proposta legislativa per un quadro legislativo UE semplificato in materia di benessere degli animali | 2014 | abbandonata |

¹ Prescritto dalla normativa UE.

Allegato II

Riepilogo delle informazioni contenute nelle relazioni ispettive delle aziende agricole che gli Stati membri oggetto dell'audit hanno presentato alla Commissione

| Anno | Percentuale media di controlli | <i>Incidenza dei siti non conformi sulla totalità dei siti oggetto di ispezione</i> | | | | | | | | | | | | | | |
|------|--------------------------------|---|----------------------------|-----------------------------------|----------|-----------------|--------|------|--------|-------|-------------------------------|---------|-------|---------|----------------------|-------------------------------|
| | | Galline ovaiole All'aperto | Galline ovaiole In voliera | Galline ovaiole Gabbie modificate | Tacchini | Polli domestici | Anatre | Oche | Ratiti | Suini | Bovini (eccettuati i vitelli) | Vitelli | Ovini | Caprini | Animali da pelliccia | Tutte le categorie di animali |
| 2013 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2014 | 5% | 7% | 8% | 11% | 14% | 13% | 8% | 11% | 3% | 26% | 20% | 22% | 17% | 15% | 31% | 19% |
| 2015 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2016 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2013 | 1% | 60% | | 38% | 25% | 49% | 38% | 47% | 50% | 58% | 41% | 33% | 46% | 56% | 54% | 44% |
| 2014 | 1% | 61% | | 46% | 32% | 42% | 32% | 44% | 67% | 56% | 39% | 30% | 48% | 52% | 50% | 41% |
| 2015 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2016 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2013 | 12% | 11% | 11% | 12% | 22% | 12% | | | 0% | 15% | 13% | 9% | 9% | 9% | 14% | 12% |
| 2014 | 22% | 3% | 6% | 13% | 0% | 8% | | | 0% | 11% | 6% | 16% | 4% | 3% | 8% | 8% |
| 2015 | 18% | 1% | 4% | 3% | 1% | 3% | | | 11% | 7% | 4% | 5% | 3% | 3% | 0% | 4% |
| 2016 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2013 | 5% | 16% | 14% | 8% | 2% | 14% | 12% | 11% | 0% | 18% | 17% | 17% | 22% | | | 17% |
| 2014 | 5% | 10% | 10% | 10% | 4% | 12% | 7% | 7% | 0% | 16% | 17% | 17% | 17% | 87% | 15% | 17% |
| 2015 | 5% | 12% | 10% | 13% | 6% | 19% | 12% | 10% | 3% | 13% | 16% | 13% | 16% | 16% | 10% | 14% |
| 2016 | 5% | 15% | 8% | 10% | 5% | 15% | 9% | 3% | 6% | 14% | 15% | 12% | 16% | 14% | 7% | 13% |
| 2013 | 74% | 0% | 30% | 22% | 0% | 25% | 0% | 0% | 100% | 25% | 41% | 36% | 37% | | | 33% |
| 2014 | 63% | 14% | 18% | 33% | 20% | 62% | 0% | | 50% | 20% | 29% | 45% | 21% | 14% | 0% | 28% |
| 2015 | 50% | 50% | 25% | 9% | 13% | 15% | | | 100% | 16% | 25% | 36% | 29% | 13% | 0% | 22% |
| 2016 | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: relazioni sui controlli ufficiali effettuati nelle aziende in relazione al benessere degli animali, presentate alla DG SANTE.

Allegato III**Verifiche e dati degli Stati membri sulla macellazione senza stordimento**

| Stato membro | Esiste una procedura specifica per verificare che la domanda di deroga sia giustificata? | Sono disponibili informazioni a livello nazionale che consentano di stabilire i volumi di macellazione senza stordimento? |
|---------------------|--|--|
| Germania | Sì, le autorità competenti concedono la deroga per la macellazione senza stordimento sulla base di una richiesta degli affiliati ad associazioni religiose. I richiedenti devono risiedere nel paese e devono dimostrare che i propri precetti religiosi impongono il consumo di tale carne. | Sì. Le stime delle autorità sulla base dei dati del 2014 e del 2015 mostrano che il numero di animali macellati senza stordimento in Germania era molto basso (180 ovini e caprini, 186 volatili da cortile) e che circa il 24 % degli ovini e caprini sono stati macellati per le esigenze di comunità religiose con metodi di stordimento elettrico che non erano previsti nel regolamento UE applicabile. Nella pratica, le importazioni da altri paesi concorrono a soddisfare i bisogni delle comunità religiose in Germania. |
| Francia | Sì, le autorità competenti chiedevano ai macelli di registrare gli ordini commerciali corrispondenti all'impiego della deroga. La valutazione interna delle autorità francesi in merito alla deroga per la macellazione senza stordimento indicava che non era verificabile la corrispondenza tra ordini commerciali e l'impiego della deroga. | Esiste un riepilogo dei dati limitato, basato su stime non verificate fornite dagli operatori, secondo il quale questo metodo di macellazione è stato applicato al 14 % dei bovini e al 30 % degli ovini macellati nel 2015. Non vi sono informazioni relative ai volatili da cortile o ai caprini. |
| Italia | Sì, esiste una procedura simile a quella applicata in Romania, ma non è richiesto di comunicare il numero di animali interessati. | Limitate – vi sono solo alcuni dati sul numero dei macelli autorizzati ad avvalersi della deroga. |
| Polonia | In Polonia, la macellazione senza stordimento era proibita in virtù di una legge nazionale dal 2012 al 2014, quando la Corte costituzionale ha statuito l'incostituzionalità di tali disposizioni. Dal 2014 viene applicata la deroga prevista dalla normativa UE. | |
| | No. Le autorità competenti verificano solo se la macellazione avviene presso un macello e se gli animali vengono immobilizzati. Non sussiste | Limitate – ci sono stime non ufficiali per bovini e volatili da cortile. |

| | | |
|---------|---|---|
| | l'obbligo di verificare che la deroga sia corroborata dalla presenza di ordini commerciali di tale carne. | |
| Romania | Sì, le autorità competenti concedono la deroga sulla base di una richiesta presentata dal macello e di un certificato dell'autorità religiosa in cui sono specificati la specie, il numero di capi interessati e la data prevista (o le date previste) per la macellazione. | Sì. Nel 2016, le autorità hanno concesso la deroga per circa il 6 % della produzione di carne bovina, il 9 % della produzione di carne ovina e il 4 % della produzione di carne di pollo. |

Allegato IV**Controlli di condizionalità negli Stati membri visitati¹**

| Germania (2016) | | | | | | |
|------------------------|----------------|-------------------------|---|-----|-----|-----|
| Criterio | % di controlli | Tasso di non conformità | Distribuzione delle inadempienze per categoria di riduzione dei pagamenti | | | |
| | | | 0% | 1% | 3% | 5% |
| CGO 11 | 1,7% | 5,1% | 8% | 5% | 70% | 18% |
| CGO 12 | 2,2% | 9,1% | 11% | 9% | 66% | 14% |
| CGO 13 | 1,4% | 9,3% | 4% | 27% | 46% | 23% |

| Italia (2016) | | | | | | |
|----------------------|----------------|-------------------------|---|-----|-----|-----|
| Criterio | % di controlli | Tasso di non conformità | Distribuzione delle inadempienze per categoria di riduzione dei pagamenti | | | |
| | | | 0% | 1% | 3% | 5% |
| CGO 11 | 2,6% | 3,9% | 73% | 5% | 8% | 14% |
| CGO 12 | 2,3% | 6,7% | 75% | 3% | 13% | 9% |
| CGO 13 | 5,9% | 2,1% | 70% | 10% | 10% | 10% |

| Polonia (2016) | | | | | | |
|-----------------------|----------------|-------------------------|---|----|-----|----|
| Criterio | % di controlli | Tasso di non conformità | Distribuzione delle inadempienze per categoria di riduzione dei pagamenti | | | |
| | | | 0% | 1% | 3% | 5% |
| CGO 11 | 1,4% | 2,8% | 0% | 2% | 95% | 3% |
| CGO 12 | 1,4% | 1,8% | 0% | 0% | 91% | 9% |
| CGO 13 | 1,8% | 1,5% | 0% | 1% | 92% | 7% |

| Romania (2016) | | | | | | |
|-----------------------|----------------|-------------------------|---|-----|----|------|
| Criterio | % di controlli | Tasso di non conformità | Distribuzione delle inadempienze per categoria di riduzione dei pagamenti | | | |
| | | | 0% | 1% | 3% | 5% |
| CGO 11 | 13,3% | 0,01% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| CGO 12 | 13,3% | 0,01% | 0% | 50% | 0% | 50% |
| CGO 13 | 13,3% | 0,01% | 0% | 0% | 0% | 100% |

N.B.: al momento dell'audit i dati per la Francia non erano ancora disponibili, a causa delle modifiche apportate nel 2015 al sistema dei pagamenti diretti in detto paese e all'adattamento del sistema integrato di gestione e di controllo alle nuove norme della PAC e della condizionalità (introdotte nel 2015).

Fonte: statistiche sui controlli di condizionalità trasmesse dagli Stati membri alla Commissione.

¹ I criteri di gestione obbligatori (CGO) comprendono requisiti e standard stabiliti dalla [direttiva 2008/119/CE](#) sulla protezione dei vitelli (CGO 11), dalla [direttiva 2008/120/CE](#) sulla protezione dei suini (CGO 12) e dalla [direttiva 98/58/CE](#) sulla protezione degli animali negli allevamenti (CGO 13). Il tasso di non conformità e la distribuzione delle inadempienze per categoria di riduzione dei pagamenti non includono i casi di reiterazione dell'inadempienza né di inadempienza intenzionale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"IL BENESSERE DEGLI ANIMALI NELL'UE: COLMARE IL DIVARIO TRA OBIETTIVI AMBIZIOSI E ATTUAZIONE PRATICA"

SINTESI

III. La Commissione è impegnata a rendere più mirato il sostegno volto a promuovere standard più avanzati in materia di benessere degli animali, come indicato nel quadro giuridico proposto per la PAC post 2020.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo IX.

V. La natura delle azioni richieste ha effetti sul periodo di tempo necessario per compiere progressi negli Stati membri. La Commissione continua a monitorare e seguire tali questioni.

VII. La normativa in materia di condizionalità comprende norme generali riguardanti le sanzioni applicate dagli Stati membri, per garantire che esse siano proporzionate e dissuasive [cfr. considerando 57 del regolamento (UE) n. 1306/2013], poiché devono tenere conto della gravità, portata, durata e ripetizione delle inadempienze in questione [cfr. articolo 99, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013]. Conformemente al principio di gestione concorrente, è responsabilità degli Stati membri stabilire il livello delle sanzioni applicate ai singoli agricoltori che hanno violato gli obblighi di condizionalità, nonché procedere al recupero. Qualora gli audit della DG AGRI accertino l'esistenza di sistemi sanzionatori permissivi, si avvia una procedura di verifica di conformità e agli Stati membri possono essere applicate rettifiche finanziarie.

VIII. Poiché la misura relativa al benessere degli animali non è obbligatoria, spetta alle autorità degli Stati membri decidere, sulla base di una valutazione delle proprie necessità, se includere tale sostegno nei programmi. Tali autorità possono finanziare il benessere degli animali anche con altri fondi, compresi fondi nazionali.

Già nell'attuale periodo 2014-2020 il quadro giuridico offre una chiara opzione per proporre misure integrate (combinazione di misure). Alcuni Stati membri si avvalgono di tale opzione e applicano altre misure, come quelle collegate agli investimenti o al trasferimento di conoscenze; queste ultime hanno lo scopo di promuovere lo scambio di buone pratiche nel settore del benessere degli animali.

IX. La Commissione ha pubblicato la propria proposta per una nuova PAC post 2020 tenendo conto delle richieste dei legislatori e delle parti interessate per semplificare e razionalizzare la PAC e sostituire la condizionalità ("cross-compliance") con un nuovo sistema di condizionalità ("conditionality"). Gli Stati membri disporranno di maggiore flessibilità per quanto riguarda le modalità di conseguimento delle finalità definite e degli obiettivi stabiliti dalla PAC nell'ambito di un nuovo modello di attuazione. Attualmente la promozione del benessere degli animali rientra in una priorità più ampia concernente l'organizzazione della catena alimentare. La politica per lo sviluppo rurale offre un quadro flessibile che consente agli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà e nel contesto della gestione concorrente, di decidere quale sia il modo migliore per sostenere il miglioramento del benessere degli animali.

Inserire il benessere degli animali tra gli obiettivi specifici dello sviluppo rurale nel periodo 2021-2027 dovrebbe migliorarne ulteriormente la rilevanza in tale contesto.

La Commissione sta elaborando un progetto sugli indicatori del benessere degli animali e sui controlli di qualità per valutare l'utilità degli indicatori per il benessere degli animali. In tale ambito saranno riesaminati i collegamenti tra il sistema di condizionalità e i controlli ufficiali sul benessere degli animali, nonché l'idoneità degli indicatori per misurare l'efficacia dei programmi di sviluppo rurale.

INTRODUZIONE

8. La Commissione ricorda che l'elenco dei requisiti interessati dalla condizionalità è stabilito dai legislatori, che sono gli Stati membri, tramite del Consiglio, e il Parlamento europeo. Inoltre la condizionalità non è un meccanismo volto a dare esecuzione alla legislazione settoriale, bensì mira a rendere la PAC più rispondente alle aspettative della società facendo riferimento a requisiti sufficientemente pertinenti per l'attività agricola e la superficie dell'azienda [cfr. considerando 54 del regolamento (UE) n. 1306/2013]. Questo spiega perché non tutti i requisiti per il benessere degli animali siano automaticamente inclusi nella condizionalità. Negli anni passati i legislatori hanno sempre sollecitato una semplificazione del meccanismo di condizionalità per accorciare l'elenco dei requisiti.

9. Gli agricoltori possono decidere autonomamente come gestire la propria azienda, ad esempio se allevare suini e pollame senza lavorare contemporaneamente la terra. Inoltre anche gli agricoltori senza terra possono essere soggetti alla condizionalità se beneficiano di determinate misure per lo sviluppo rurale.

10. La Commissione sottolinea che, laddove la legislazione settoriale richiede una percentuale di controlli più elevata, si applica tale percentuale.

OSSERVAZIONI

28. In taluni casi esistono rapporti evidenti tra una serie di azioni e gli obiettivi strategici. Ad esempio, l'obiettivo "Sostegno agli Stati membri e interventi per migliorare la conformità" è chiaramente correlato a una serie di azioni concernenti le galline ovaiole, il raggruppamento delle scrofe, la regolamentazione della macellazione, la protezione degli animali durante il trasporto e la protezione dei suini.

La strategia per il benessere degli animali comprendeva l'impegno a valutare la fattibilità dell'introduzione di un quadro normativo dell'UE semplificato. Ciò ha contribuito all'adozione del regolamento sui controlli ufficiali nel 2017 e alla conseguente designazione del primo centro di riferimento dell'UE per il benessere degli animali nel marzo 2018.

31. Nell'allegato della strategia per il benessere degli animali è stato definito un elenco preciso degli interventi volti a monitorare il livello di conseguimento degli obiettivi. Nel 2010 è stata eseguita una valutazione della politica dell'UE per il benessere degli animali e alcuni degli interventi elencati nell'allegato della strategia tengono conto degli obiettivi strategici, come l'obiettivo "Sostegno agli Stati membri e interventi per migliorare la conformità".

La Commissione riconosce che non sono stati definiti valori-obiettivo per misurare tutti gli obiettivi strategici. Le sue azioni non sono state ancora valutate perché sono state completate appena all'inizio del 2018; pertanto, l'impatto di tutte le azioni non si è ancora concretizzato.

Dopo il 2017 la Commissione non ha definito una nuova strategia formale; tuttavia, sono state sviluppate varie attività incentrate sulle tre aree prioritarie indicate di seguito:

- migliore applicazione delle norme dell'UE in materia di benessere degli animali;
- elaborazione e attuazione di impegni volontari da parte delle imprese per migliorare ulteriormente il benessere degli animali;
- promozione a livello globale degli standard dell'UE sul benessere degli animali.

39. Il sistema EU Pilot permette ai servizi della Commissione europea e alle autorità degli Stati membri di impegnarsi in un dialogo finalizzato a individuare, già in una fase iniziale, risposte migliori e più rapide agli interrogativi sulla corretta interpretazione, attuazione e applicazione della

normativa dell'UE. Questo dialogo, pur non rappresentando una procedura d'infrazione formale, si svolge secondo un processo prestabilito.

Riquadro 3 – Lenti progressi nel rispondere a talune raccomandazioni della Commissione

La Commissione rileva che, sebbene la Francia abbia impiegato un periodo di tempo relativamente lungo per aggiornare, rivedere e rendere disponibili i manuali per le ispezioni, alcune istruzioni erano a disposizione del personale responsabile delle ispezioni ufficiali e sono state intraprese alcune azioni per rimediare alle carenze individuate. Pertanto, le ispezioni ufficiali condotte in Francia durante questo periodo non erano necessariamente non conformi ai requisiti dell'UE. Nel 2017 il manuale francese per le ispezioni presso i posti di controllo era ancora in fase di ultimazione, ma le autorità francesi avevano comunque effettuato ispezioni presso i posti di controllo. La DG SANTE continua a dare seguito a tale questione.

La raccomandazione cui si riferisce la Corte ha avuto seguito in un successivo audit della Commissione nel 2012 ed è stata superata da una raccomandazione relativa a tale audit. L'invito a presentare offerte per le strumentazioni per tutti i servizi veterinari in Francia è stato pubblicato il 27 aprile 2017 dal ministero competente per l'agricoltura. La raccomandazione è stata chiusa quando le autorità francesi hanno dimostrato che le strumentazioni erano state fornite ed erano state definite istruzioni per il loro uso destinate al personale.

Si può percepire odore di ammoniaca in un pollaio anche quando i livelli sono entro i limiti di legge.

La Commissione rileva che, sebbene le proposte di modifica della pertinente decisione del governo rumeno siano state presentate nel contesto delle attività di follow-up intraprese a partire dal 2014, non ha ancora ricevuto conferma della loro adozione. La DG SANTE continua a dare seguito a tale questione.

Infatti, la situazione è notevolmente cambiata nel periodo citato, come spiegato nel rapporto sul profilo del paese pubblicato nell'aprile 2017.

- In risposte successive, l'autorità competente centrale ha proposto varie azioni.
- Nel 2016 l'autorità competente centrale ha chiesto aiuto al centro nazionale di riferimento per il benessere degli animali per riesaminare l'adeguatezza delle soglie citate nella nota ministeriale.
- L'autorità competente centrale ha dichiarato che si stava adoperando per riportare i valori precedenti in linea con il nuovo parere del centro di riferimento nazionale.

La raccomandazione è stata chiusa sulla base di prove documentali; di ciò si terrà conto nel prossimo rapporto aggiornato sul profilo del paese, che dovrebbe essere pubblicato nel 2019.

45. La Commissione rileva che questa questione è complessa e necessita un attento esame a causa delle implicazioni connesse alla presenza di comunità religiose diverse.

Dal 2012 numerosi Stati membri hanno adottato misure nazionali più severe in materia di macellazione senza stordimento (BE, EL, DK, LT), andando ad aggiungersi agli Stati membri che disponevano già di misure nazionali (AT, CZ, DE, FI, FR, HU, SE, SI).

54. La normativa dell'UE sul benessere degli animali si rivolge principalmente alle grandi aziende di allevamento intensivo (suini, vitelli, galline ovaiole, polli da carne); pertanto è ragionevole che le autorità utilizzino le loro limitate risorse per compiere ispezioni nelle aziende di maggiori

dimensioni piuttosto che nelle tante fattorie a conduzione familiare¹. Questa scelta, tuttavia, dovrebbe essere adeguatamente motivata nell'analisi dei rischi degli Stati membri e non può comportare l'esenzione dai controlli.

55. Diversi Stati membri applicano sistemi per stabilire le priorità dei controlli sulla pianificazione dei trasporti, sul caricamento degli animali e sulle ispezioni stradali. La Commissione ha condiviso con altri Stati membri le buone pratiche riscontrate in Austria, Danimarca, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito².

57. Se è vero che l'esecuzione dell'analisi dei rischi è lasciata perlopiù al livello locale, vi sono tuttavia alcune eccezioni degne di nota (come indicato sopra nella risposta della Commissione al paragrafo 55) per quanto riguarda le ispezioni durante il trasporto in Danimarca, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito.

59. Nella pratica si è riscontrato che la corretta esecuzione di audit di tutti i temi secondo un ciclo quinquennale non è praticabile con le risorse disponibili. Per ovviare a questa situazione di stallo, sono stati forniti ulteriori orientamenti in un documento orientativo non vincolante, in cui si spiega che qualsiasi tema soggetto al regolamento sui controlli ufficiali dei mangimi e degli alimenti deve essere considerato e riesaminato in una valutazione dei rischi periodica (annuale). L'inclusione di un tema nel processo di riesame periodico vale come adempimento del requisito di "presa in considerazione" di quel tema in un ciclo quinquennale.

60. Le pertinenti relazioni di audit della Commissione comprendono raccomandazioni agli Stati membri nei casi in cui il seguito dato all'audit interno è stato inadeguato; la Commissione darà seguito a queste raccomandazioni in linea con le procedure ordinarie.

61. Pur essendo utili per individuare i problemi, generalmente le denunce non individuano tutte le principali aree problematiche. Molte inadempienze restano invisibili ai potenziali autori delle denunce; inoltre le denunce possono avere caratteristiche tali da determinare potenziali distorsioni.

62. Gli Stati membri non sono tenuti per legge a tenere un registro centrale delle denunce; la mancanza di tale registro non significa di per sé che le informazioni ottenute grazie alle denunce non siano state utilizzate in modo appropriato o che il processo decisionale non sia stato adeguatamente sostenuto da informazioni sui rischi per il benessere degli animali (che possono provenire da molte fonti diverse).

64. Non tutti gli elementi del benessere degli animali compresi nella strategia sono soggetti alla condizionalità e allo sviluppo rurale, come, ad esempio, il trasporto degli animali. Pertanto, le possibili sinergie tra la PAC e la normativa complessiva in materia di benessere degli animali sono gravate da limitazioni.

65. Conformemente al principio della gestione concorrente tra gli Stati membri e la Commissione, al fine di limitare l'onere amministrativo a carico dei primi la normativa sulla condizionalità offre loro la possibilità di avvalersi dei sistemi di gestione e controllo in vigore nel loro territorio, invece di un sistema esclusivo per la condizionalità (cfr. articolo 98, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013). La normativa non specifica come ciò dovrebbe avvenire né quale sarebbe il modo più efficace.

¹ Ad esempio, la direttiva 2008/120/CE del Consiglio sottolinea, nel considerando 6, le differenze suscettibili di comportare distorsioni nelle condizioni di concorrenza e, nel considerando 7, le norme che hanno lo scopo di garantire un razionale sviluppo della produzione, ponendo così maggiore enfasi sulla produzione su più vasta scala.

² Cfr. la relazione di sintesi 2014-7350, sezione 6.

66. Questo scambio di informazioni è sottoposto a audit nel corso degli audit di condizionalità condotti dalla DG AGRI. Laddove sono individuate carenze, agli Stati membri vengono imposte rettifiche finanziarie.

70. La Commissione non ha il potere di includere nei propri audit di condizionalità tutti i tipi di controlli riguardanti il benessere degli animali. I controlli sul benessere degli animali eseguiti dalle autorità di controllo nazionali al di fuori del campione dell'1% relativo alla condizionalità si basano su norme diverse da quelle della PAC e, pertanto, non possono rientrare nell'ambito di applicazione degli audit della DG AGRI.

Le norme specifiche in materia di rendicontazione previste dalla normativa sulla condizionalità si riferiscono soltanto ai controlli effettuati nel contesto della condizionalità.

Tuttavia, se l'organismo pagatore viene informato di possibili violazioni riscontrate al di fuori dei controlli di condizionalità, anche tali riscontri possono essere considerati una base per la valutazione e, se del caso, per la successiva applicazione di sanzioni nell'ambito della condizionalità. Se dette violazioni sono segnalate all'organismo pagatore e da esso successivamente valutate, la Commissione le prende in considerazione nei propri audit.

73. Conformemente al sistema della gestione concorrente, la normativa sulla condizionalità prevede che le griglie di valutazione delle regioni o degli Stati membri siano stabilite dagli organismi regionali o nazionali competenti. La normativa europea fornisce tuttavia un quadro di riferimento laddove stabilisce che le sanzioni dovrebbero essere "*proporzionate, effettive e dissuasive*" (cfr. considerando 57 del regolamento (UE) n. 1306/2013) e l'articolo 99 del regolamento citato prevede che le sanzioni siano calcolate tenendo conto della portata, della durata e della ripetizione dell'inadempienza constatata, nonché dell'eventuale intenzionalità. Inoltre gli articoli da 38 a 40 del regolamento (UE) n. 640/2014 e gli articoli da 73 a 75 del regolamento (UE) n. 809/2014, in particolare, stabiliscono ulteriori condizioni che gli Stati membri devono rispettare quando applicano sanzioni.

74. La Commissione ritiene che le statistiche relative ai controlli non costituiscano prove a sé stanti, tali da permettere di denunciare un sistema sanzionatorio o di controllo come carente ("permissivo"); inoltre la sentenza della Corte di giustizia nella causa T-506/15 (punto 224) stabilisce che un basso tasso di errore può servire (soltanto) a sostenere un serio dubbio del revisore.

Per quanto riguarda l'osservazione che "un'azienda in cui gli ispettori hanno rilevato inadempienze riguardanti anche il 30% delle voci di controllo pertinenti verrebbe considerata pienamente conforme" (Romania), la Commissione ritiene che simili casi specifici sarebbero individuati dai suoi audit.

75. La Commissione prende nota dell'osservazione della Corte; ricorda, tuttavia, che gli Stati membri possono istituire i sistemi sanzionatori a propria discrezione.

La Commissione rileva che le griglie di valutazione degli Stati membri (come quella polacca) assegnano solitamente punteggi differenti in funzione della serietà dell'inadempienza, ossia la combinazione di "gravità", "portata" e "ripetizione". Pertanto, il numero delle violazioni non è sempre un fattore che determina la sanzione amministrativa nel quadro della condizionalità.

Inoltre i sistemi sanzionatori "permissivi" [ossia quelli che non rispettano, come regola generale, il requisito per cui la sanzione dev'essere del 3% a norma dell'articolo 39 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014] verrebbero individuati durante gli audit della DG AGRI (cfr. risposta della Commissione al paragrafo 76).

76. La Commissione conferma che gli audit citati nella nota dell'osservazione della Corte hanno rivelato l'esistenza di sistemi sanzionatori che impediscono l'applicazione di sanzioni proporzionate

(ad esempio, in alcuni casi non era possibile applicare il 5%, in altri il 3% o il 5%). Ciascuno di questi audit ha comportato l'applicazione di rettifiche finanziarie e la richiesta allo Stato membro di aggiornare la griglia delle sanzioni in modo tale che tenga nel debito conto la "gravità", la "portata" e la "ripetizione" per tutti i requisiti di condizionalità applicabili.

Va sottolineato che, nel contesto della gestione concorrente, spetta agli Stati membri stabilire griglie di valutazione che siano adeguate alle pratiche agronomiche locali. Le disposizioni normative non prescrivono come debbano essere calcolate le riduzioni per le singole violazioni, bensì fissano norme generali. Per tale motivo le griglie di valutazione non sono soggette all'approvazione della Commissione. Per sostenere gli Stati membri, la Commissione organizza periodicamente riunioni di esperti per lo scambio delle buone pratiche.

79. Il fatto che il benessere degli animali non sia *esplicitamente* elencato nell'area di interesse 3A non va interpretato come un'esclusione, considerato che l'obiettivo di migliorare il benessere degli animali contribuisce all'obiettivo di aggiungere valore ai prodotti agricoli, che rientra nell'area di interesse 3A.

80. Gli Stati membri o le regioni predispongono i rispettivi programmi di sviluppo rurale sulla base di un'analisi SWOT e di una valutazione delle esigenze per una specifica area di programmazione. Di conseguenza, il sostegno allo sviluppo rurale affronta una grande varietà di esigenze, non soltanto il benessere degli animali.

81. Accanto al sostegno agli investimenti delle aziende, ai regimi di qualità o all'agricoltura biologica vanno citati anche il sostegno mediante il trasferimento di conoscenze, la formazione e i servizi di consulenza. Tali misure sono spesso combinate con la misura 14 relativa al benessere degli animali al fine di sensibilizzare gli agricoltori e diffondere le buone pratiche per una migliore gestione del benessere degli animali.

84. Su richiesta della Commissione, è stato chiesto agli Stati membri di definire piani di azione per le modalità di applicazione del divieto di mozzamento della coda previsto dalla normativa. All'inizio del 2018 la Renania settentrionale-Vestfalia ha definito un piano di azione che costituisce ora la base per ulteriori consultazioni a livello di *Land*, nazionale e dell'UE.

Le norme in materia di condizionalità si applicano anche al sostegno al benessere degli animali ai sensi del programma di sviluppo rurale, comprese le regole sulla protezione dei suini; il mancato rispetto di tali norme dovrebbe comportare l'applicazione di un'ammenda/sanzione amministrativa corrispondente alla severità dell'inadempienza.

85. La Commissione promuove la combinazione di una pluralità di impegni o anche di una pluralità di misure (le cosiddette misure integrate) per migliorare il benessere degli animali, al fine di garantire il miglioramento contemporaneo di più parametri. Tuttavia, la decisione ultima su quali parametri migliorare mediante i fondi per lo sviluppo rurale e quali mediante altri strumenti e altri fondi spetta agli Stati membri. Anche la limitatezza delle risorse disponibili può essere uno dei motivi per concentrarsi sui parametri più necessari.

86. Gli Stati membri basano la programmazione della misura sull'analisi SWOT e sulla valutazione delle esigenze del settore. Inoltre dovrebbero definire gli impegni per la misura 14 in modo tale da stabilire correttamente lo scenario di riferimento e superare le pratiche ordinarie applicate nelle aziende agricole. La DG SANTE è automaticamente consultata prima dell'approvazione di una nuova misura per il benessere degli animali nell'ambito dello sviluppo rurale; in tal modo si sostiene l'approccio della DG AGRICOLTURA per definire efficaci misure relative al benessere degli animali e per affrontare le aree con le esigenze più pressanti.

Per quanto attiene alla condizionalità, il divieto di mozzamento della coda come pratica consueta rientra tra i requisiti e, dunque, nello scenario di riferimento per le misure di sviluppo rurale. Va,

tuttavia, rilevato che in molti Stati membri la condizionalità non è applicata, in particolare, alle aziende di allevamento intensivo di suini per il semplice fatto che esse non sono automaticamente beneficiarie della PAC. Nella maggior parte dei casi, queste aziende non dispongono di terreni agricoli e, di conseguenza, non possono godere dei pagamenti diretti (primo pilastro) perché essi sono collegati ai terreni. Tuttavia, le aziende di allevamento intensivo di suini potrebbero chiedere di beneficiare del sostegno a titolo dello sviluppo rurale (secondo pilastro), ma su base volontaria. Questo è il motivo per cui la condizionalità non può mai essere utilizzata come uno strumento di attuazione di altre politiche, dato che il suo impatto è limitato ai beneficiari della PAC.

87. Gli Stati membri dovrebbero definire gli impegni per la misura 14 in modo tale da superare le pratiche ordinarie applicate nelle aziende agricole, per garantire che il sostegno apporti un valore aggiunto effettivo e per evitare compensazioni eccessive. Una simile struttura del sostegno al benessere degli animali mira a escludere la possibilità di sostenere prassi che sono considerate pratiche agronomiche ordinarie nello Stato membro e/o nella regione considerati.

Per quanto riguarda il rischio di effetto inerziale, la Commissione ritiene che gli agricoltori abbiano bisogno di aiuti finanziari per rispettare gli impegni che eccedono i requisiti per il benessere degli animali compresi nello scenario di riferimento.

In merito a una potenziale sovrapposizione con regimi di qualità privati, cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 88.

88. Va sottolineato che la partecipazione a regimi di qualità non costituisce necessariamente una sovrapposizione con la misura 14, anche se entrambi questi strumenti riguardano impegni di gestione. Ciò si verifica quando gli impegni sostenuti da vari strumenti si differenziano sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo (come nel caso della Sardegna) o quando la compensazione dei costi sostenuti e del mancato guadagno per tali impegni non supera il 100%. Per il calcolo dei premi cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 90.

Un simile approccio permette di condividere un onere finanziario tra strumenti diversi anche se ciò potrebbe comportare maggiori impegni amministrativi per le autorità.

90. In sede di approvazione dei programmi, la Commissione valuta i metodi di calcolo dei pagamenti nonché lo scenario di riferimento per gli impegni proposti, al fine di accertarsi che essi riguardino esclusivamente le azioni aggiuntive rispetto ai requisiti obbligatori e alle pratiche ordinarie applicate. Gli Stati membri devono altresì garantire che i calcoli siano adeguati e vengano confermati o eseguiti da un organismo funzionalmente indipendente.

Durante gli audit, la possibile sovrapposizione con i fondi dell'UE o con fondi pubblici nazionali è esaminata nell'ambito della verifica del sistema di controllo per tutte le misure o tutte le operazioni soggette a un determinato audit. La Commissione utilizzerà i risultati degli audit nella valutazione complessiva della corretta attuazione delle misure/operazioni e li includerà nella procedura di verifica di conformità; in alcuni casi ciò può comportare una modifica del programma di sviluppo rurale.

92. Se il sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV) definisce gli indicatori per misurare la performance della PAC, l'attuale sistema non prevede indicatori specifici per il benessere degli animali. Tuttavia, gli indicatori di realizzazione sono raccolti al livello delle misure e attribuiti alle rispettive aree di interesse.

È necessario trovare l'equilibrio tra la definizione di indicatori di monitoraggio e la loro efficacia in termini di costi e la disponibilità dei dati. La valutazione dei risultati generali delle misure va collocata nel contesto della valutazione; riguardo a quest'ultima, gli indicatori dell'SCMV svolgono una mera funzione di sostegno e gli Stati membri sono liberi di definire indicatori aggiuntivi.

93. Il sostegno al benessere degli animali può essere esaminato al meglio nel contesto della valutazione. Per il periodo 2007-2013 è stata realizzata una sintesi della valutazione degli effetti della misura 215 "Pagamenti per il benessere degli animali" sulla base delle valutazioni ex post degli Stati membri che hanno attuato tale misura. La valutazione, accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione, dovrebbe essere pubblicata nell'ultimo trimestre del 2018.

95. La misura 215 "Benessere degli animali" è stata attuata in 11 Stati membri (30 regioni) con una spesa complessiva a carico del FEASR di 1 miliardo di EUR. Nella sintesi delle valutazioni ex post l'impatto della misura è stato giudicato limitato, in parte a causa del basso numero di regioni in cui è stata attuata.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

99. La strategia per il benessere degli animali comprendeva l'impegno a valutare la fattibilità dell'introduzione di un quadro normativo dell'UE semplificato. Ciò ha contribuito all'adozione del regolamento sui controlli ufficiali nel 2017 e alla conseguente designazione del primo centro di riferimento dell'UE per il benessere degli animali nel marzo 2018.

La Commissione riconosce che la strategia non comprendeva valori-obiettivo per misurare tutti gli obiettivi strategici (cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 28 e 31). Le azioni non sono state ancora valutate perché sono state completate appena all'inizio del 2018; pertanto, l'impatto di tutte le azioni non si è ancora concretizzato.

Dal 2017 la Commissione svolge numerose attività incentrate sulle tre aree prioritarie seguenti:

- migliore applicazione delle norme dell'UE in materia di benessere degli animali;
- elaborazione e attuazione di impegni volontari da parte delle imprese per migliorare ulteriormente il benessere degli animali;
- promozione a livello globale degli standard dell'UE sul benessere degli animali.

100. La Commissione ritiene che la questione della macellazione senza stordimento sia complessa e necessiti un attento esame a causa delle implicazioni connesse alla presenza di comunità religiose diverse.

Raccomandazione 1 – Quadro strategico per la politica della Commissione in materia di benessere degli animali

a) La Commissione accetta la raccomandazione 1, lettera a), e prevede di eseguire una valutazione della strategia del 2012 per il benessere degli animali. La tempistica per tale valutazione deve tenere conto del fatto che l'impatto di tutte le azioni non si è ancora concretizzato, nonché delle implicazioni di questo lavoro complesso per le risorse.

b) La Commissione accetta la raccomandazione 1, lettera b). La raccomandazione sarà attuata mediante la definizione di aree o settori e l'elaborazione di un metodo per confrontare le performance degli Stati membri.

c) La Commissione accetta la raccomandazione 1 c).

102. La natura delle azioni richieste ha effetti sul periodo di tempo necessario per compiere progressi negli Stati membri. La Commissione continua a monitorare e seguire tali questioni.

Cfr. le risposte della Commissione al riquadro 3 e ai paragrafi da 59 a 62.

Raccomandazione 2 – Orientamenti e provvedimenti esecutivi della Commissione nell'ambito della conformità

a) La Commissione accetta la raccomandazione 2, lettera a). Sono già stati attuati provvedimenti per dare seguito alle raccomandazioni di audit e dare esecuzione alla normativa dell'UE.

La Commissione attua procedure sistematiche per dare seguito alle raccomandazioni di audit dal 2005; inoltre si può ricorrere a provvedimenti esecutivi progressivi qualora permangano inadempienze delle norme dell'UE. L'efficacia delle procedure è oggetto di riesami periodici.

Tuttavia, la Commissione riconosce che è possibile ridurre ulteriormente il periodo di tempo necessario per stimolare azioni soddisfacenti in risposta alle raccomandazioni che emette dopo gli audit e per dare attuazione alle disposizioni legislative, in particolare quelle che sono in vigore da lungo tempo.

Pertanto la Commissione è impegnata a rafforzare le proprie procedure per il monitoraggio e il potenziamento di tutta la normativa in materia di alimenti e salute, che ovviamente comprenderà il seguito alle raccomandazioni derivanti dagli audit della Commissione.

b) La Commissione accetta la raccomandazione 2 b) e discuterà con gli Stati membri possibili miglioramenti del sistema TRACES per sostenere la preparazione delle analisi dei rischi degli Stati membri riguardanti le ispezioni durante il trasporto di animali vivi.

Raccomandazione 3 – Maggior coordinamento tra le ispezioni ufficiali e i controlli di condizionalità

La Commissione non accetta la raccomandazione 3, lettera a).

La Commissione è del parere che, se queste ispezioni ufficiali citate dalla Corte sono utilizzate per raggiungere la percentuale minima dell'1% di beneficiari da sottoporre ai controlli di condizionalità [articolo 68 del regolamento (UE) n. 809/2014], esse rientrano in effetti nell'ambito degli audit della DG AGRI, e la relativa rendicontazione è valutata, tra l'altro, sotto il profilo della completezza. Tuttavia, qualora tali ispezioni ufficiali siano eseguite in misura inferiore o superiore alla percentuale minima di controlli, ossia al di fuori dell'ambito di applicazione del quadro della condizionalità, gli ispettori non sono giuridicamente tenuti a motivare e valutare i relativi risultati alla luce delle norme sulla condizionalità né a comunicarli successivamente. Pertanto, a meno che i loro risultati siano comunicati, questi controlli – o la completezza della loro rendicontazione – non possono essere oggetto degli audit della DG AGRI.

b) La Commissione accetta la raccomandazione e vi darà seguito nel contesto del gruppo di esperti in materia di condizionalità.

104. Promuovere il benessere degli animali rientra in una priorità più ampia concernente l'organizzazione della catena alimentare. La politica per lo sviluppo rurale offre un quadro/uno strumentario flessibile che consente agli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà e nel contesto della gestione concorrente, di decidere quale sia il modo migliore per sostenere il miglioramento del benessere degli animali conformemente agli obiettivi strategici dell'UE e al contesto, al potenziale e alle esigenze specifici degli Stati membri/delle regioni. Quasi un terzo di tutti i programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 contempla questa misura e indica il numero di beneficiari che ricevono sostegno.

Per quanto riguarda il rischio di effetto inerziale, la Commissione ritiene che gli agricoltori abbiano bisogno di aiuti finanziari per rispettare gli impegni che eccedono i requisiti per il benessere degli animali compresi nello scenario di riferimento. L'architettura della misura si basa sul principio che soltanto le azioni che eccedono i requisiti obbligatori possono essere finanziate nell'ambito della misura per il benessere degli animali destinata a prevenire l'effetto inerziale.

La Commissione continua a diffondere buone pratiche ed esempi per migliorare il benessere degli animali anche attraverso una buona combinazione con altre misure di sviluppo rurale, in particolare il trasferimento di conoscenze e la formazione, nonché gli investimenti.

Raccomandazione 4 – Usare il sostegno a titolo dello sviluppo rurale per conseguire obiettivi relativi al benessere degli animali

a) La Commissione accetta questa raccomandazione, che si fonda sulla pratica nell'attuale periodo di programmazione.

Gli Stati membri dovrebbero stabilire gli impegni per la misura 14 in modo tale da definire adeguatamente lo scenario di riferimento e superare le pratiche ordinarie, per garantire che il sostegno apporti un effettivo valore aggiunto ed evitare compensazioni eccessive. In caso di modifiche dei programmi o di nuova introduzione della misura nell'attuale periodo di programmazione, la Commissione continuerà a incoraggiare gli Stati membri ad attuare tale misura particolarmente nei settori con maggiori esigenze. Ad esempio, tutte le misure nel settore suinicolo contribuiscono anche ad accrescere la conformità con la direttiva pertinente. La DG SANTE è automaticamente consultata prima dell'approvazione di una nuova misura per il benessere degli animali nell'ambito dello sviluppo rurale.

Inserire il benessere degli animali tra gli obiettivi specifici dello sviluppo rurale nel periodo 2021-2027 dovrebbe migliorarne ulteriormente la rilevanza in tale contesto.

b) La Commissione accetta la raccomandazione di incoraggiare lo scambio tra gli Stati membri di buone pratiche relative agli indicatori di risultato e d'impatto aggiuntivi (ossia non obbligatori) per le misure mirate al benessere degli animali. Va rilevato che le proposte per la PAC post 2020 comprendono l'obiettivo specifico "Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili e il benessere degli animali" e un indicatore chiave O.16 – "Numero di capi di bestiame che beneficiano del sostegno al benessere e alla salute degli animali o al miglioramento delle misure di biosicurezza". Inoltre la proposta comprende un indicatore di risultato comune R.38 – "Migliorare il benessere degli animali: percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni di sostegno finalizzate a migliorare il benessere degli animali". Pertanto la Commissione può impegnarsi a incoraggiare in futuro lo scambio di buone pratiche relative agli indicatori per il benessere degli animali.

c) La Commissione accetta questa raccomandazione, che si fonda sulla pratica nell'attuale periodo di programmazione.

Il sito web della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) contiene molti esempi di buone pratiche per progetti finalizzati a migliorare il benessere degli animali, compresi progetti di investimento (https://enrd.ec.europa.eu/search/site/animal%20welfare_en).

Inserire il benessere degli animali tra gli obiettivi specifici dello sviluppo rurale nel periodo 2021-2027 dovrebbe migliorarne ulteriormente la rilevanza in tale contesto. Tuttavia, nell'ambito del nuovo modello di attuazione proposto per la PAC post 2020, la Commissione non è attualmente in grado di assumere maggiori impegni specifici in merito agli orientamenti per gli Stati membri.

| Evento | Data |
|---|-------------|
| Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit | 13.9.2017 |
| Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit) | 12.7.2018 |
| Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio | 3.10.2018 |
| Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit) | 8.11.2018 |

PDF ISBN 978-92-847-1161-1 doi:10.2865/260096 QJ-AB-18-026-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-1146-8 doi:10.2865/83407 QJ-AB-18-026-IT-Q

L'UE dispone già da decenni di standard di benessere animale tra i più avanzati al mondo e obiettivi riguardanti il benessere degli animali sono inglobati nella politica agricola comune (PAC). La più recente strategia della Commissione per il benessere degli animali era tesa ad affrontare problemi di conformità e a migliorare le sinergie con la PAC. La Corte ha riscontrato che le azioni dell'UE per accrescere il benessere animale hanno avuto un esito positivo sotto alcuni aspetti, ma la loro attuazione ha subito ritardi e persistono debolezze in determinati ambiti critici riguardanti il benessere degli animali in azienda, durante il trasporto e al macello. La Corte formula raccomandazioni che riguardano il quadro di riferimento strategico, i provvedimenti esecutivi e le azioni di orientamento adottate dalla Commissione per aiutare gli Stati membri a conseguire la conformità, nonché le azioni volte a rafforzare i collegamenti tra il benessere animale e la politica agricola.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.