



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.1.2012  
SEC(2012) 56 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**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 definitivo}

{SEC(2012) 55 definitivo}

## **1. CONTESTO POLITICO**

### **1.1. Definizione, obiettivi e campo d'applicazione**

L'Organizzazione mondiale per la salute animale definisce il benessere degli animali come segue:

*"(...) Un animale è in un buono stato di benessere se (...) è sano, gode di condizioni confortevoli, è ben nutrito, sicuro, capace di esprimere comportamenti innati e non soffre stati spiacevoli come dolore, paura e distress."*

Gli obiettivi, i principi e il campo d'applicazione della politica dell'Unione europea (UE) in materia di benessere degli animali derivano dall'articolo 13 del trattato sul funzionamento dell'UE. Tale articolo non costituisce una base giuridica per la protezione degli animali, ma impone agli Stati membri e all'Unione di garantire che, nel quadro di alcune politiche dell'UE, si tenga conto delle esigenze di benessere degli animali.

### **1.2. Settori interessati**

Nel settore agricolo sono impiegati circa 2 miliardi di volatili e 334 milioni di mammiferi all'anno. Circa 12 milioni di animali sono utilizzati ogni anno a fini di sperimentazione. Inoltre, vi sono circa 120 milioni di cani e gatti tenuti principalmente come animali da compagnia.

Il valore delle attività di allevamento nell'UE è pari a 149 miliardi di euro, mentre si stima che l'utilizzo di animali a fini sperimentali rappresenti globalmente 930 milioni di euro all'anno.

Il numero di persone che maneggiano animali nel contesto di un'attività economica può essere stimato in 4 milioni circa e si tratta essenzialmente di agricoltori.

### **1.3. La politica dell'UE in materia di benessere degli animali**

La politica dell'UE in materia di benessere degli animali si avvale di strumenti legislativi e non legislativi. Il corpo principale della legislazione dell'UE in materia di benessere degli animali si applica agli animali da produzione alimentare (vitelli, suini, volatili da cortile, trasporto e macellazione) e agli animali utilizzati a fini di sperimentazione. Tra gli strumenti non legislativi figurano i finanziamenti dell'UE a favore del benessere degli animali nel quadro del Fondo per lo sviluppo rurale della politica agricola comune e i finanziamenti dell'UE per la ricerca, le attività internazionali, di comunicazione e di formazione.

Nel 2006 la Commissione ha adottato un programma d'azione comunitario per la protezione e il benessere degli animali 2006-2010<sup>1</sup>. Il programma d'azione 2006 è stato il primo documento a riunire in un unico testo i vari aspetti della politica dell'UE in materia di benessere degli animali.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 13 definitivo.

#### 1.4. Riferimenti e consultazioni

Nel dicembre 2009 la Commissione ha commissionato una valutazione esterna della politica dell'UE in materia di benessere degli animali. Durante tale valutazione e nel corso della valutazione d'impatto si è proceduto ad un'ampia consultazione delle parti interessate, costituite dai settori economici che utilizzano gli animali, dalle organizzazioni di difesa del benessere degli animali e dai ricercatori che studiano il benessere degli animali.

## 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

### 2.1. Problemi relativi al benessere degli animali e fattori determinanti

Nell'UE il benessere di determinate categorie di animali è abitualmente trascurato: ad esempio, si taglia la coda dei suinetti e li si castra senza anestesia ecc. Il Consiglio ha inoltre evidenziato i problemi di benessere che riguardano l'allevamento e il commercio di cani e gatti. Ogni problema di benessere degli animali è determinato da un fattore specifico. Esistono tuttavia alcuni fattori comuni:

1. L'applicazione della legislazione UE da parte degli Stati membri è ancora carente in un certo numero di settori. Alcuni Stati membri non prendono misure sufficienti per informare le parti interessate, formare gli ispettori ufficiali, effettuare i controlli e applicare le sanzioni. Per questo motivo importanti disposizioni legislative dell'UE non sono state applicate integralmente e non hanno conseguito gli effetti previsti per il benessere degli animali.

Inoltre, norme più severe in materia di benessere degli animali comportano talvolta costi aggiuntivi per i produttori. In molti casi gli operatori che rispettano la normativa, precorrono o vanno oltre quanto richiesto dalle norme UE in materia di benessere degli animali non sono compensati da vantaggi economici supplementari.

2. I consumatori non dispongono di informazioni adeguate in materia di benessere degli animali.

Il mercato dei prodotti ottenuti tenendo conto del benessere degli animali è piuttosto limitato. Da un'indagine su scala UE emerge che il benessere degli animali è un problema per il 64% della popolazione. Degli studi indicano tuttavia che la preoccupazione per il benessere degli animali è solo uno dei fattori che influenzano le scelte dei consumatori.

3. Le parti interessate non conoscono a sufficienza il significato di benessere degli animali. Ciò ha influito sulla concezione dei moderni metodi di produzione. La scarsa conoscenza delle pratiche alternative tra gli operatori e i funzionari pubblici spesso comporta una resistenza nei confronti di cambiamenti che potrebbero instaurare sistemi di produzione più rispettosi degli animali.

4. La mancanza di una legislazione specifica e di orientamenti a livello UE rende difficile garantire adeguate condizioni di benessere per alcune categorie di animali (determinate specie di animali di allevamento o cani e gatti).

## **2.2. Scenario di riferimento**

Gli Stati membri sono soggetti al monitoraggio degli esperti della Commissione. Questi non dispongono di alcun mandato per ispezionare e sanzionare direttamente le imprese, ma verificano se questo sia fatto dalle autorità competenti. Le ispezioni riguardano l'applicazione della legislazione specifica dell'UE sugli animali negli allevamenti. In caso di violazioni la Commissione può intentare un'azione legale nei confronti di uno Stato membro.

Le iniziative volte a garantire il rispetto delle norme richiedono considerevoli risorse umane e hanno un impatto limitato sulle autorità competenti. La politica attuale dell'UE è quindi in grado di affrontare i problemi più rilevanti di applicazione della normativa, ma la sua portata è limitata.

Per quanto riguarda gli aspetti economici, la politica dell'UE offre alcuni strumenti intesi a compensare i produttori per i costi di produzione più elevati. L'introduzione di periodi transitori non ha dato grandi risultati. Per quanto riguarda i consumatori, ad eccezione del settore delle uova, non vi è alcuno strumento dell'UE che permetta ai consumatori di esprimere una scelta a favore di prodotti più rispettosi del benessere degli animali.

L'UE ha messo a punto una serie di iniziative per ovviare alla scarsa conoscenza delle questioni relative al benessere degli animali tra le parti interessate. Nella legislazione dell'UE sono stati progressivamente introdotti requisiti di competenza per gli addetti al maneggiamento degli animali. Tali requisiti non riguardano tuttavia tutti gli animali interessati. L'UE ha finanziato progetti di ricerca in materia di benessere degli animali, con una dotazione media di 15 milioni di euro all'anno. Occorre tuttavia un impegno maggiore per diffondere i risultati delle ricerche e tradurli in strumenti pratici.

L'attuale politica dell'UE non affronta un certo numero di questioni relative al benessere degli animali. L'UE potrebbe continuare ad adottare testi legislativi specifici caso per caso, ma è improbabile che tale approccio settoriale consenta di affrontare i fattori comuni alla base della questione.

## **2.3. Test di sussidiarietà**

Alcuni Stati membri insistono sulla possibilità di mantenere la propria politica in materia di benessere degli animali. L'Unione ha progressivamente adottato vari atti legislativi sul benessere degli animali per evitare distorsioni del mercato interno dovute alle differenze nelle legislazioni nazionali.

Tale modo di procedere è giustificato dal fatto che il livello delle esigenze in materia di benessere degli animali incide sulla competitività delle attività economiche connesse agli animali. L'armonizzazione delle prescrizioni a livello UE offre in questi casi un valore aggiunto grazie alla definizione di una serie di norme comuni per le imprese interessate.

### 3. OBIETTIVI

Gli obiettivi della nuova strategia in materia di benessere degli animali sono i seguenti:

- Obiettivo 1: migliorare l'applicazione della legislazione UE;
- Obiettivo 2: garantire una concorrenza aperta e leale tra gli operatori dell'UE;
- Obiettivo 3: migliorare le conoscenze e la sensibilizzazione degli operatori dell'UE per quanto riguarda il benessere degli animali;
- Obiettivo 4: migliorare la coerenza tra tutte le specie animali in materia di benessere.

### 4. OPZIONI

Ogni opzione si concentra su uno o più obiettivi specifici:

- Opzione 1: Rafforzamento della conformità alle norme da parte degli Stati membri (azione non normativa dell'UE)

L'opzione 1 prevede le seguenti iniziative:

- aumentare il numero di missioni di audit negli Stati membri e nei paesi terzi;
- rafforzare la cooperazione intergovernativa al fine di promuovere una migliore applicazione della legislazione;
- organizzare seminari con le parti interessate su questioni specifiche relative al benessere degli animali;
- definire orientamenti UE per le specie oggetto della convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti;
- aumentare la partecipazione all'iniziativa di formazione "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti".

In questo scenario il quadro legislativo dell'UE rimarrà invariato. Le norme esistenti potranno essere aggiornate o si potrà procedere all'adozione di nuove norme caso per caso.

- Opzione 2: Benchmarking dei sistemi volontari (autoregolamentazione del settore)

L'opzione 2 prevede le seguenti iniziative:

- costituire un quadro giuridico per il benchmarking dei sistemi di certificazione basati su indicazioni relative al benessere degli animali;
- realizzare campagne di comunicazione per informare i consumatori;

- dare la priorità a livello internazionale agli interventi dell'UE in materia di benessere degli animali.

La Commissione intende proporre un quadro giuridico inteso a creare opportunità di mercato per i sistemi volontari di certificazione contenenti indicazioni sul benessere degli animali. Tale quadro consentirà di registrare i sistemi di certificazione a livello UE e a seguito della registrazione verrà elaborato in via preliminare un parametro di riferimento UE.

In questo scenario sarà proposto un nuovo atto legislativo, ma il resto del quadro legislativo UE resterà invariato. Le norme esistenti potranno essere aggiornate o si potrà procedere all'adozione di nuove norme caso per caso.

- Opzione 3: Costituzione di una rete europea di centri di riferimento (legislazione specifica dell'UE)

In questo scenario la Commissione proporrà la costituzione di una rete di centri di riferimento sulla base di un modello già esistente nel settore della salute degli animali. Questa rete riunirà le risorse scientifiche disponibili a livello nazionale in materia di benessere degli animali. Le funzioni della rete non duplicheranno il ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare né le attività del Centro comune di ricerca dell'UE.

Ogni centro svolgerà i seguenti compiti:

- coordinare a livello dell'Unione e realizzare attività di ricerca su tematiche di pertinenza UE;
  - fornire alle autorità competenti consulenze scientifiche e tecniche sulla legislazione UE;
  - diffondere i risultati delle ricerche e le innovazioni tra le parti interessate dell'UE e la comunità scientifica internazionale;
  - coordinare a livello dell'UE l'elenco e la valutazione delle attività di formazione professionale in materia di benessere degli animali.
- Opzione 4: Semplificazione dei requisiti di competenza e impiego di indicatori di benessere degli animali (legge quadro generale)

Tale opzione prevede una proposta di legge generale dell'UE in materia di benessere degli animali per semplificare come segue i requisiti già stabiliti in alcuni atti legislativi UE:

- i requisiti di competenza saranno integrati in un unico testo comune più preciso;
- verrà introdotta la possibilità di utilizzare indicatori di benessere degli animali come alternativa alla conformità alla legislazione.

Ciò comporterà la sostituzione della direttiva 98/58/CE (direttiva generale concernente tutti gli animali negli allevamenti) con la nuova legge.

L'opzione 4 sarà limitata alle categorie di animali attualmente oggetto di testi legislativi specifici.

– Opzione 4+: Analisi della possibilità di estendere il campo di applicazione dell'opzione 4

L'opzione 4+ analizzerà l'interesse di estendere il campo di applicazione dell'opzione 4 ad altri animali per i quali siano stati evidenziati problemi di benessere.

## **5. VALUTAZIONE D'IMPATTO**

Nessuna delle opzioni previste avrà ripercussioni negative sui diritti fondamentali e, più in particolare, sulla libertà di culto quale garantita nella legislazione pertinente relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento.

### **5.1. Impatto dell'opzione 1**

L'impatto dell'opzione 1 per migliorare l'applicazione della legislazione dovrebbe essere sostanzialmente positivo (++), benché limitato in alcuni settori problematici.

L'impatto dell'opzione 1 per garantire una concorrenza aperta e leale tra i produttori dell'UE dovrebbe essere positivo (+) ma limitato, in quanto tale opzione non contribuisce ad aiutare i consumatori a identificare i prodotti rispettosi del benessere degli animali.

L'organizzazione di seminari con le parti interessate su problemi specifici di applicazione ha dato risultati positivi in passato. L'impatto dell'opzione 1 per migliorare le conoscenze delle parti interessate dovrebbe pertanto essere leggermente positivo (+).

L'impatto dell'opzione 1 dovrebbe essere neutro (0) per quanto riguarda il miglioramento della coerenza tra le varie specie animali in materia di benessere.

L'incidenza sul bilancio UE dovrebbe risultare leggermente negativa (-) o neutra (0) se le risorse necessarie saranno riassegnate a partire da altre attività.

L'opzione 1 ha ricevuto il sostegno unanime di tutte le parti interessate.

### **5.2. Impatto dell'opzione 2**

Il maggiore valore economico generato grazie all'opzione 2 potrebbe incoraggiare gli operatori ad applicare norme più severe di benessere animale. Pertanto, l'impatto dell'opzione 2 per quanto riguarda una migliore applicazione della legislazione dovrebbe essere leggermente positivo (+).

L'istituzione di un sistema di benchmarking su scala dell'Unione per i sistemi registrati a livello di UE dovrebbe offrire ai produttori dell'UE maggiori possibilità di ottenere prezzi migliori in cambio dell'applicazione di norme più severe per il benessere degli animali. L'impatto dell'opzione 2 dovrebbe pertanto essere molto

positivo al fine di garantire una concorrenza aperta e leale tra gli operatori dell'UE (+++).

Con l'opzione 2 è probabile che gli operatori diventino più responsabili sul tema del benessere degli animali. L'impatto dell'opzione 2 per migliorare le conoscenze degli operatori dovrebbe pertanto essere leggermente positivo (+).

L'opzione 2 racchiude il potenziale per affrontare alcuni problemi di benessere degli animali che non sono contemplati dalla legislazione dell'UE, ma è improbabile che possa trovare una soluzione alle pratiche peggiori. L'impatto dell'opzione 2 per quanto riguarda il miglioramento della coerenza tra specie animali in materia di benessere dovrebbe essere leggermente positivo (+).

L'opzione 2 ha anche il potenziale per rendere meno netta la distinzione tra l'applicazione della legislazione e l'applicazione delle norme del settore privato. I consumatori hanno tuttavia bisogno di trasparenza e qualora si dovesse mettere a punto un sistema, questo aspetto dovrebbe essere considerato con attenzione.

L'opzione 2 dovrebbe richiedere risorse finanziarie aggiuntive, in particolare per promuovere il nuovo sistema di benchmarking presso i consumatori e per rafforzare le attività internazionali. L'incidenza dell'opzione 2 sul bilancio dell'UE dovrebbe essere leggermente negativa (-).

L'opzione 2 è stata accolta favorevolmente dalla maggioranza delle parti interessate.

### **5.3. Impatto dell'opzione 3**

L'opzione 3 contribuirà a una migliore applicazione della legislazione grazie alla fornitura di assistenza tecnica alle autorità competenti e agli operatori. È tuttavia improbabile che ne possano beneficiare proprio quei produttori che hanno più bisogno di assistenza. Pertanto, l'impatto dell'opzione 3 per quanto riguarda una migliore applicazione della legislazione dovrebbe essere leggermente positivo (+).

Grazie ai maggiori investimenti nella ricerca applicata, l'opzione 3 dovrebbe avere ripercussioni positive sulla competitività dei produttori dell'UE. Potrebbe anche aiutarli a mettere a punto sistemi di certificazione. Di conseguenza, l'impatto dell'opzione 3 al fine di garantire una concorrenza aperta e leale dovrebbe essere da leggermente a sostanzialmente positivo (da + a ++) in funzione del livello di finanziamenti disponibili.

L'aumento dei fondi UE destinati a progetti di ricerca contribuisce ad una maggiore sensibilizzazione delle parti interessate sui temi del benessere degli animali. L'impatto dell'opzione 3 sulle conoscenze degli operatori dovrebbe pertanto essere sostanzialmente positivo (++).

L'opzione 3 dovrebbe risultare da neutra (0) a leggermente positiva (+) per quanto riguarda il miglioramento della coerenza tra specie animali in materia di benessere.

L'incidenza dell'opzione 3 sul bilancio dell'UE dovrebbe essere leggermente negativa (-).



Per l'opzione 3 vi è un consenso generale di tutte le parti interessate, soprattutto dal Parlamento europeo.

#### **5.4. Impatto dell'opzione 4**

I requisiti di competenza per gli addetti al maneggiamento degli animali dovrebbero contribuire a una migliore applicazione della legislazione. L'uso di indicatori di benessere degli animali per conseguire la conformità assicurerà flessibilità nell'attuazione di determinate disposizioni e agevererà quindi l'applicazione della legislazione. Data la vasta portata di questa misura, l'impatto dell'opzione 4 per migliorare l'applicazione della legislazione dovrebbe pertanto essere sostanzialmente positivo (++).

L'opzione 4 comporterà costi di formazione per gli operatori, ma avrà anche effetti positivi a lungo termine sulla loro competitività. Tale opzione consentirà inoltre l'utilizzo di indicatori di benessere degli animali che potrebbero far diminuire gli altri costi d'adeguamento alla normativa.

L'impatto dell'opzione 4 per garantire una concorrenza aperta e leale dovrebbe quindi essere da leggermente negativo (-) a neutro (0) in funzione dei possibili benefici della formazione supplementare e dell'introduzione di indicatori basati sugli animali (*animal-based*) e della loro capacità di compensare i costi di formazione.

I requisiti di competenza miglioreranno le conoscenze degli operatori. Trattandosi di una misura obbligatoria, essa avrà un effetto assai più ampio rispetto all'opzione 3. L'impatto dell'opzione 4 dovrebbe pertanto risultare molto positivo (+++) per migliorare le conoscenze degli operatori in materia di benessere degli animali.

L'opzione 4 non avrà alcuna incidenza sul miglioramento della coerenza tra specie animali in materia di benessere (0).

Le parti interessate sono unanimi nel considerare assai positiva la formazione dei lavoratori e nel ritenere che essa possa produrre effetti durevoli sul benessere degli animali.

Le parti interessate sono divise circa l'uso di indicatori basati sugli animali (*animal-based*). I produttori temono oneri amministrativi eccessivi, mentre le organizzazioni di difesa del benessere degli animali nutrono dubbi quanto al fatto che gli indicatori possano sostituire in maniera efficace misure prescrittive.

#### **5.5. Opzione 4+**

L'incidenza sugli obiettivi 1, 2 e 3 non è stata ritenuta pertinente, mentre l'incidenza sull'obiettivo 4 dovrebbe essere da leggermente a sostanzialmente positiva (+/++) in funzione delle eventuali azioni di seguito che comporteranno gli studi.

### **6. CONFRONTO FRA LE OPZIONI**

Nel complesso le diverse opzioni risultano complementari. L'opzione 4 è uno strumento potente per conseguire obiettivi importanti in quanto impone degli obblighi per tutti gli operatori interessati, ma comporta costi di adeguamento alla

normativa che potrebbero incidere sulla competitività. Tale opzione, inoltre, non tiene conto dei fattori economici alla base della questione. Una combinazione dell'opzione 2 e dell'opzione 3, che agirebbero in sinergia, permetterebbe di affrontare assai meglio questo aspetto.

Nel complesso, l'opzione 3 risulta essere la più efficace in termini di costi in quanto rappresenta un buon compromesso tra costi moderati e un'ampia serie di effetti sui principali fattori alla base del problema.

## **7. OPZIONE DA PREFERIRE**

Non esiste un'opzione unica che sia in grado di affrontare tutti i problemi in modo efficiente ed efficace. L'opzione da preferire è quindi una combinazione delle seguenti misure politiche:

1. esaminare se sia possibile introdurre un quadro legislativo dell'UE semplificato comprendente:
  - un quadro destinato a migliorare la trasparenza e l'adeguatezza delle informazioni in materia di benessere degli animali fornite ai consumatori;
  - la costituzione di una rete di centri di riferimento;
  - l'integrazione di requisiti di competenza in un unico testo (con un periodo transitorio per ridurre i costi di adeguamento alla normativa);
  - la possibilità di utilizzare indicatori di benessere degli animali basati sui risultati;
2. elaborare strumenti per rafforzare il rispetto delle norme UE da parte degli Stati membri;
3. sostenere la cooperazione internazionale;
4. fornire ai consumatori e al pubblico informazioni adeguate;
5. realizzare un'indagine sul benessere degli animali che non sono oggetto di normative specifiche dell'UE.

## **8. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

Esistono già vari elementi che potrebbero fungere da utili strumenti di controllo per il futuro. La relazione elenca una serie di possibili indicatori ed è opportuno programmare un'altra valutazione per la fine del periodo di applicazione della strategia (2016).