

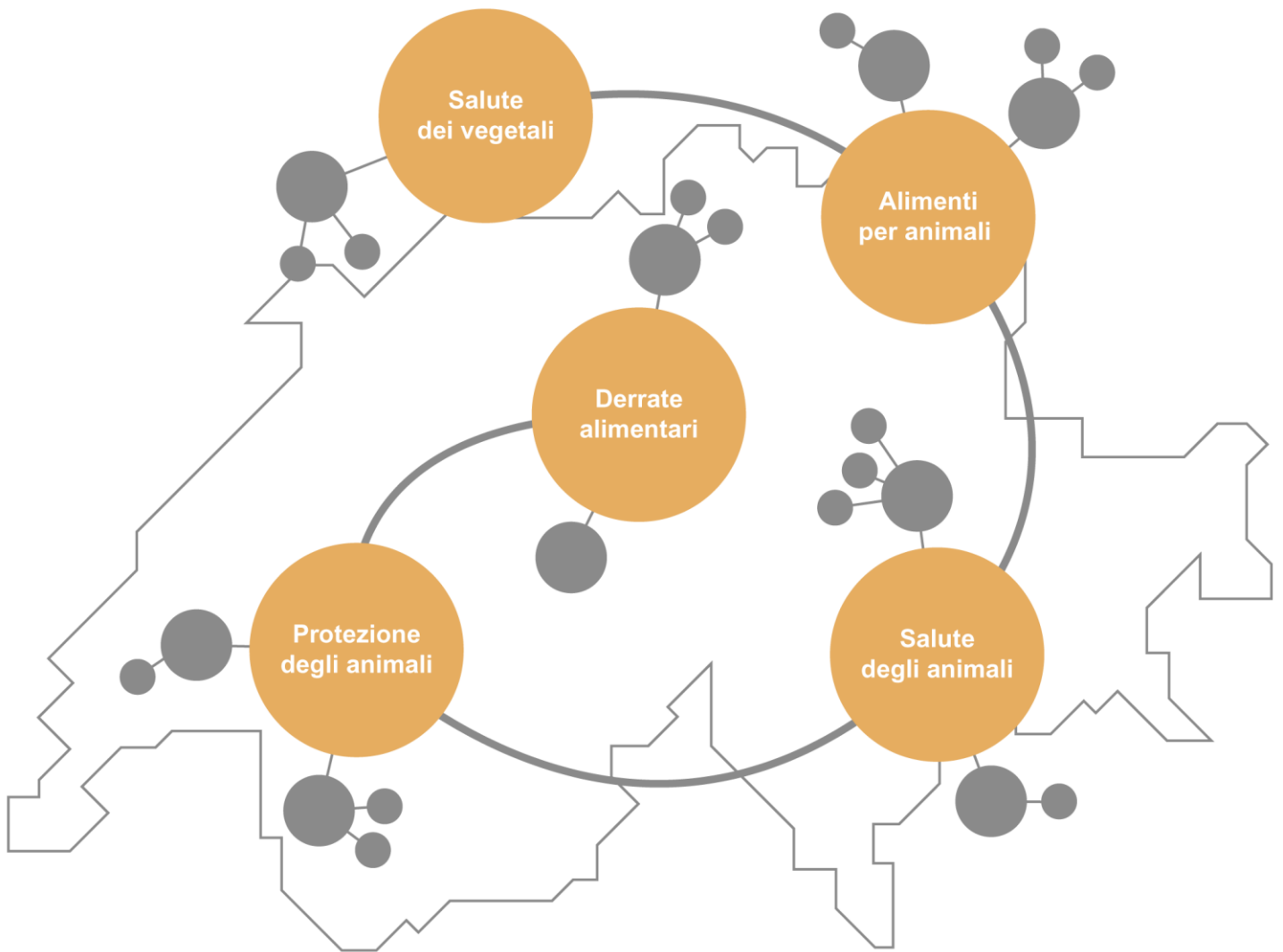


---

## Resoconto finale sul programma di audit

Esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali nelle aziende con animali da reddito

---



## Sintesi

Su incarico degli Uffici federali di veterinaria e dell'agricoltura, da maggio 2009 a marzo 2011 l'UFAL ha realizzato il programma di audit "Esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali nelle aziende con animali da reddito". L'audit era focalizzato in particolare sull'eventuale presenza di punti deboli a livello di applicazione delle disposizioni di legge in materia di protezione degli animali.

### Mandato

Oggetto della verifica è stato il livello di attuazione, da parte dei servizi ufficiali responsabili dell'esecuzione, delle prescrizioni inerenti alla protezione degli animali nelle aziende con animali da reddito. Non sono stati inclusi nel programma di audit:

- tutti gli aspetti che vengono esaminati in sede di accreditamento dei servizi di ispezione (ad es. formazione delle persone addette al controllo, indipendenza degli organi di controllo)
- gli aspetti che l'UFAG verifica nell'adempiere alle proprie funzioni di alta vigilanza (ad es. qualità del controllo in loco)
- la sorveglianza della protezione degli animali durante il trasporto e all'ammissione al macello
- l'attuazione dell'ordinanza sui pagamenti diretti per quanto riguarda la protezione degli animali in ambito PER

### Obiettivo e scopo dell'audit

Obiettivo principale dell'audit era giungere a una conclusione sul livello di attuazione della protezione degli animali nelle aziende detentrici di animali da reddito in Svizzera. A tale scopo si è verificata la conformità alle disposizioni di legge degli ambiti coinvolti nel processo d'esecuzione (organizzazione, controllo, notifica, provvedimenti).

### Esecuzione

L'audit si è articolato nelle seguenti operazioni: si sono interrogate in loco le autorità e le persone responsabili dell'attuazione delle normative sulla protezione degli animali riguardo alle procedure seguite, si sono svolte verifiche sulla base di dossier di aziende e documenti, e si sono affiancati organi di controllo di diritto privato nelle ispezioni presso aziende agricole.

Sono stati sottoposti ad audit tutti e 22 gli UVC<sup>1</sup> nei 26 Cantoni, così come tutte le Sezioni dell'agricoltura (SA) – fatta eccezione per tre Cantoni nei quali la struttura organizzativa era tale da non richiedere l'audit della SA. Nel complesso l'UFAL ha svolto 26 audit e stilato altrettanti rapporti.

Là dove erano state riscontrate non conformità, l'UFAL ha formulato raccomandazioni includendole nei rapporti. L'UFAL ha altresì raccolto le prese di posizione dei soggetti sottoposti ad audit riguardo ai rapporti, richiesto piani d'azione là dove erano state formulate raccomandazioni e inoltrato i rapporti in tal modo completati ai soggetti sottoposti ad audit nonché agli Uffici federali UFV e UFAG. La valutazione e il successivo monitoraggio dei piani rientrano nelle mansioni degli Uffici federali competenti.

Il presente resoconto finale sintetizza in forma parzialmente anonima i risultati e le riflessioni emersi dal programma di audit. Da questo documento non è possibile trarre alcuna deduzione sulla situazione a livello dei singoli uffici o Cantoni. Le osservazioni dettagliate, come pure le raccomandazioni specifiche rivolte agli Uffici, sono riportate nei rapporti individuali.

---

<sup>1</sup> Uffici veterinari cantonali in Svizzera: AG, AI/AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, TG, TI, Cantoni primitivi (NW/SZ e OW/UR), VD, VS, ZG, ZH

Il presente resoconto finale riporta soprattutto le difficoltà o i punti deboli evidenziati in sede di audit a livello di attuazione della legislazione da parte delle autorità competenti. Di conseguenza sono trattati solo marginalmente, oppure vengono totalmente omessi, gli ambiti dell'attuazione nei quali non sono emerse irregolarità né problemi. Va inoltre notato che le constatazioni dell'UFAL si riferiscono al momento specifico in cui è stato condotto l'audit e non contemplano gli adeguamenti e le migliorie avvenuti nel frattempo. A causa della durata del programma, pari a un anno e tre quarti, l'immagine delineata in questa sede potrebbe pertanto non corrispondere sempre alla situazione attuale nei Cantoni.

## **Risultati e riflessioni elaborate**

### **Organizzazione**

In fase di esecuzione degli audit, ciascun Ufficio veterinario cantonale ha indicato un servizio specializzato per la protezione degli animali ai sensi dell'art. 33 LPAn e dell'art. 210 OPAn. I collaboratori veterinari di tutti i Cantoni avevano iniziato o già concluso la formazione di veterinario ufficiale come previsto dai requisiti dell'ordinanza sulla formazione.

Nelle strutture organizzative cantonali già in essere antecedentemente all'entrata in vigore della nuova ordinanza sulla protezione degli animali (OPAn), organi di controllo di diritto privato o pubblico hanno eseguito controlli sistematici relativamente alla protezione degli animali su incarico delle SA. Nello scegliere la propria struttura organizzativa per l'esecuzione dei controlli sulla protezione degli animali, gli UVC si sono associati in toto alle strutture esistenti, ne hanno utilizzato solo una parte o hanno operato in modo autonomo. Su 22 UVC presenti in Svizzera, tutti, ad eccezione di tre, hanno deciso di coinvolgere nei controlli sulla protezione degli animali da uno a due organi di controllo che si occupassero delle aziende PER e da uno a due organi di controllo per le aziende BIO (bio.inspecta e Bio Test Agro). Tutti gli UVC erano a conoscenza del requisito in base al quale un organo di controllo di diritto privato deve essere accreditato in conformità alla norma ISO/IEC 17020, ai sensi dell'art. 213 cpv. 5 OPAn e dell'art. 3 cpv. 1 OCoC. Ciononostante, non tutti gli UVC avevano verificato concretamente il campo di applicazione dell'accREDITamento (legislazione in materia di protezione degli animali).

### **Controllo**

Qualora un UVC decida di fare ricorso a un organo di controllo di diritto privato, esso è tenuto a definire in un mandato di prestazioni i compiti e i poteri di tale organo, ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 della LPAn. Tale requisito è stato soddisfatto da 11 dei 14 UVC che hanno collaborato con organi di controllo PER privati, come pure da 4 dei 16 UVC che hanno collaborato con bio.inspecta e da 3 degli 11 che hanno collaborato con Bio Test Agro. È quindi evidente che con gli organi di controllo BIO è stato stipulato un numero nettamente inferiore di mandati di prestazioni.

L'art. 213 cpv. 1 lett. a, b, e c dell'OPAn stabilisce che ogni azienda con detenzione di animali nel settore agricolo venga sottoposta a controllo come segue: almeno ogni quattro anni; inoltre il 2% delle aziende ogni anno e le detenzioni di animali in cui durante i controlli dell'anno precedente sono state riscontrate lacune. La scelta delle aziende e la frequenza con cui queste devono essere controllate sono pertanto prestabilite affinché i controlli possano assumere carattere di regolarità e sistematicità. Inoltre, il coordinamento dei controlli deve essere orientato, ai sensi del cpv. 2, in base ai requisiti dell'OCoC. In tutti i Cantoni le SA hanno svolto la funzione di organo di coordinamento per le ispezioni, in conformità all'art. 1 dell'OCoC.

Le detenzioni di animali nel settore agricolo comprendono tutte le aziende con animali da reddito, indipendentemente dal numero di capi detenuti o dal diritto ai pagamenti diretti in ambito PER e BIO. 18 UVC hanno soddisfatto appieno i requisiti dell'OPAn relativi alle aziende PER, mentre in due UVC la conformità a tale requisiti si è rivelata parziale. Due UVC non hanno effettuato controlli sistematici. Ciononostante, le aziende PER di questi due UVC sono state sottoposte a controlli sistematici sulla protezione degli animali in quanto tutti gli agricoltori che intendono percepire pagamenti diretti devono

dimostrare, in ambito PER, la piena conformità alla legislazione in materia di protezione degli animali (art. 5 dell'OPD). I controlli sono stati eseguiti conformemente all'art. 2 cpv. 1 e 2 lett. a e cpv. 3 lett. a OCoC.

I controlli sistematici presso le aziende BIO sembravano funzionare – dal punto di vista della gran parte degli UVC – per così dire “da soli”, grazie al controllo BIO previsto a cadenza annuale dall'OrdB. Solo gli UVC che hanno incaricato dell'esecuzione dei controlli sulla protezione degli animali i propri organi di controllo (1) oppure che hanno conferito direttamente un mandato ai propri organi di controllo di diritto privato (6) hanno avuto la certezza della conformità ai requisiti di cui all'art. 213 cpv. 1 dell'OPAn. Nove dei 22 UVC hanno controllato sistematicamente le aziende senza pagamenti diretti, soddisfacendo così il requisito di cui all'art. 213 cpv. 1 lett. a, b e c per questa categoria di aziende.

L'art. 24 cpv. 1 dell'LPAn richiede un intervento d'autorità da parte degli UVC se è accertato che gli animali sono trascurati oppure tenuti in condizioni del tutto inadeguate [...]. Tale requisito è stato soddisfatto da tutti gli UVC quando hanno ricevuto una segnalazione da terzi oppure nel caso di sospetti riguardanti il mancato rispetto delle disposizioni in materia di protezione degli animali nei confronti di aziende a rischio (ad es. quelle che già presentavano lacune).

Prima di eseguire controlli sulla protezione degli animali è stato necessario chiarire quali specie animali (ampiezza/entità dei controlli) e quali aspetti rilevanti per ciascuna specie (livello di dettaglio) dovessero essere verificati in fase di controllo. Questi due elementi combinati tra loro costituiscono il contenuto del controllo. L'art. 213 dell'OPAn non riporta prescrizioni per quanto concerne l'entità del controllo; la decisione in tal senso spetta di conseguenza alle autorità di esecuzione. I manuali di controllo sulla protezione degli animali da reddito dell'UFV predefiniscono il livello di dettaglio del controllo (requisiti della qualità e requisiti edili).

La maggioranza degli UVC ha ritenuto che un controllo in materia di protezione degli animali dovesse comprendere, durante la visita presso un'azienda, una verifica di tutti gli aspetti qualitativi di tutte le detenzioni di animali presenti nell'azienda stessa. Il monitoraggio degli aspetti edili è stato eseguito dove ritenuto necessario, ovvero in caso di dubbi da parte della persona addetta al controllo, durante o al termine dei periodi transitori, in caso di inventari oppure in occasione di nuove costruzioni e trasformazioni.

12 UVC su 19 hanno comunicato il contenuto del controllo agli organi di controllo PER in forma verbale o scritta. Per quanto concerne gli organi di controllo BIO, quattro UVC su 16 hanno conferito un mandato. Gli altri UVC hanno ritenuto che con l'accreditamento il contenuto del controllo fosse prestabilito e hanno presupposto che gli organi di controllo PER e BIO controllassero tutte le specie esistenti in azienda in relazione a tutti gli aspetti rilevanti per la protezione degli animali.

Dei 14 UVC che hanno collaborato con gli organi di controllo PER di diritto privato, 12 disponevano di almeno uno strumento per svolgere l'attività di vigilanza prevista dall'art. 38 cpv. 2 della LPAn e dall'art. 218 dell'OPAn. Per quanto concerne gli organi di controllo BIO, solo la metà degli UVC ne ha monitorato l'attività.

### **Modalità di notifica**

Conformemente ai manuali di controllo Protezione degli animali dell'UFV, il risultato del controllo in materia di protezione degli animali va riportato in un/nel rapporto di controllo specifico per ciascuna specie. In circa metà dei Cantoni, gli organi di controllo hanno utilizzato moduli stilati internamente o messi a disposizione dagli UVC per la registrazione dei risultati relativi ai controlli sulla protezione degli animali svolti. L'altra metà ha utilizzato i moduli elaborati da KIP/Agridea in collaborazione con l'UFV. La maggior parte degli organi di controllo ha compilato il rapporto di controllo specifico per ciascuna specie animale solo se il controllo evidenziava una lacuna; negli altri casi il controllo svolto è stato documentato attraverso una semplice, sintetica menzione nel rapporto di controllo BIO o PER. A seconda del Cantone, la maggior parte degli UVC ha ricevuto i risultati dei controlli direttamente dagli

organi di controllo oppure tramite le SA. Alcuni UVC non hanno ricevuto alcun risultato pur avendone fatto richiesta o non ne hanno sollecitato l'invio.

Nella maggior parte dei controlli PER, i risultati sono pervenuti agli UVC entro un mese. I risultati dei controlli presso le aziende BIO sono stati trasmessi generalmente 1-3 volte l'anno. In caso di gravi violazioni, i controllori o gli organi di controllo hanno notificato la situazione alla propria sede o direttamente agli UVC entro poche ore o nell'arco di una giornata.

Anche se non sussiste alcun obbligo di legge esplicito in materia di informazione reciproca delle autorità competenti, la maggior parte di essi ha inoltrato le copie dei provvedimenti emessi.

Ai sensi dell'art. 23 LPAn e dell'art. 212a OPAn, gli UVC sono tenuti a notificare alla Confederazione i divieti di tenere animali predisposti a livello cantonale. Undici dei 22 UVC avevano trasmesso la notifica, tre non avevano effettuato tale operazione. Otto UVC non hanno avuto la necessità di pronunciare alcun divieto di tenere animali dall'entrata in vigore dell'OPAn, nel settembre 2008.

### **Provvedimenti**

L'art. 24 cpv. 1 della LPAn prevede, in caso di animali trascurati, un intervento d'autorità, mentre il cpv. 3 prevede la denuncia penale nel caso di persone che abbiano commesso un'infrazione intenzionale alle prescrizioni della LPAn; l'art. 26 e l'art. 28 indicano la relativa pena. Conformemente all'art. 213 cpv. 1 lett. c OPAn, le aziende con lacune in materia di protezione degli animali devono essere ricontrollate nell'anno successivo. Le lacune sono state gestite dagli UVC in modo diverso a seconda dell'origine del risultato del controllo e della gravità. I casi gravi sono stati seguiti dagli UVC fino a procedura conclusa, ossia fino alla verifica che lo stato richiesto per legge fosse stato ripristinato. Nel caso di risultati derivanti da controlli sistematici o conseguenti a sospetti, alcuni UVC non hanno ricontrollato una parte delle aziende nell'anno successivo, confidando nelle SA che avevano soddisfatto il requisito dell'art. 2 cpv. 2 lett. a OCoC, con la cui applicazione si adempiva anche all'art. 213 cpv. 1 lett. c OPAn.

Quattro UVC non sono intervenuti sulle lacune riscontrate dai controlli sistematici, a meno che ciò non fosse stato espressamente richiesto dalle SA o dagli organi di controllo.

Una parte degli UVC ha conferito (mediante mandato di prestazioni) o ha ceduto all'organo/agli organi di controllo, oltre all'esecuzione dei controlli stessi, anche compiti esecutivi che, una volta accertata la lacuna, prevedevano la definizione dei termini e il monitoraggio mediante un controllo successivo.

### **Conclusioni**

I risultati del programma di audit indicano che l'attuazione della normativa sulla protezione degli animali in aziende con animali da reddito, in linea di principio, funziona; tuttavia, gli UVC non hanno ancora implementato tutti i nuovi requisiti previsti dalla legislazione sulla protezione degli animali, in particolare l'esecuzione dei controlli sistematici, attraverso i quali le SA provvedono in buona parte a che le aziende con detenzione di animali da reddito e che percepiscono pagamenti diretti siano sottoposte a controllo nel rispetto delle scadenze prestabilite nell'OCoC e, conseguentemente, anche in conformità a quanto previsto dall'OPAn. Nelle aziende con detenzione di animali da reddito senza pagamenti diretti questo obiettivo non è stato conseguito.

L'attuazione della legislazione sulla protezione degli animali è complessa per la presenza di numerose interfacce. Gli UVC e le SA svolgono il medesimo compito, ovvero quello di eseguire controlli in materia di protezione degli animali, ma perseguono un obiettivo diverso: l'UVC mira a eliminare eventuali lacune a livello di protezione degli animali, mentre la SA punta a verificare se sussistono i presupposti per ridurre i pagamenti diretti. Se gli UVC ricorrono a organi di controllo di diritto privato o pubblico per svolgere il proprio compito, si generano ulteriori interfacce e la collaborazione deve essere regolamentata in mandati di prestazioni.

Se, come dichiarano gli obiettivi strategici definiti nel Piano di controllo nazionale in vigore, si punta a raggiungere un'attuazione omogenea e un mantenimento del livello di protezione degli animali allo stato attuale, la riduzione delle complessità insite nel sistema di attuazione può essere un approccio utile per realizzare tale obiettivo. Ciò implica che le interfacce siano sottoposte a verifica: devono essere chiarite le competenze, intensificati la collaborazione e i contatti e ridotto il numero degli interlocutori?

Come contributo all'uniformazione, si procede alla standardizzazione dei processi in essere. Esistono già, o sono in fase di elaborazione, strumenti di supporto in tal senso (ad es. soluzioni informatiche asan, acontrol, astat). Le autorità di esecuzione cantonali hanno avuto una parte attiva nell'elaborazione di tali strumenti, in modo che per il futuro esistano i prerequisiti per una semplificazione ed armonizzazione dell'attuazione.

### **Raccomandazioni**

Là dove ha riscontrato che l'attuazione delle normative sulla protezione degli animali non era o era solo parzialmente conforme alle disposizioni di legge, l'UFAL ha rivolto ai Cantoni alcune raccomandazioni riguardanti:

- la conclusione di mandati di prestazioni
- il controllo sistematico delle aziende (in particolare di quelle senza pagamenti diretti)
- la sorveglianza degli organi di controllo di diritto privato (in particolare di quelli che eseguono controlli in aziende BIO)
- il miglioramento del flusso di notifiche (con particolare riferimento alla documentazione e alla rapida trasmissione degli esiti dei controlli)
- la notifica all'UFV dei divieti di tenere animali
- la delega di mansioni esecutive a organi di controllo senza mandato
- il ripristino di condizioni conformi alle disposizioni di legge in caso di lacune inerenti alla protezione degli animali (in particolare il controllo di aziende che presentavano irregolarità l'anno precedente).

Per le cinque raccomandazioni risultanti dal presente resoconto finale e rivolte agli Uffici federali si rimanda al capitolo 7.

▪

## Indice

<b>1 Introduzione</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Obiettivo e scopo dell'audit</b> .....	<b>12</b>
<b>3 Procedura e metodo</b> .....	<b>13</b>
<b>4 Basi legali per l'esecuzione del programma di audit</b> .....	<b>14</b>
<b>5 Risultati e riflessioni elaborate</b> .....	<b>15</b>
5.1 Organizzazione .....	15
– 5.1.1 Servizio specializzato cantonale e organi di esecuzione .....	15
– 5.1.2 Interfacce .....	16
– 5.1.3 Prescrizioni in materia di esecuzione .....	19
5.2 Controllo .....	20
– 5.2.1 Collaborazione di organi di controllo di diritto privato .....	20
– 5.2.2 Controlli sistematici .....	23
– 5.2.3 Controlli in caso di sospetto oppure sulla base di segnalazioni di terzi .....	26
– 5.2.5 Attività di vigilanza .....	29
5.3 Modalità di notifica .....	31
– 5.3.1 Reporting organi di controllo → UVC o SA .....	31
– 5.3.2 Reporting UVC ← → SA .....	33
– 5.3.3 Reporting UVC → UFV .....	34
5.4 Provvedimenti .....	35
– 5.4.1 Procedura in caso di elaborazione di lacune .....	35
<b>6 Conclusioni</b> .....	<b>38</b>
<b>7 Raccomandazioni</b> .....	<b>39</b>
7.1 Raccomandazioni per gli Uffici federali .....	39
<b>8 Allegato</b> .....	<b>40</b>
8.1 Riferimenti giuridici .....	40
8.2 Principi base per il programma di audit .....	40

#### Abbreviazioni e definizioni

Abbreviazione	Spiegazione
b.i.	Bio.inspecta AG
BBZ	Berufs- und Bildungszentrum Arenenberg (Centro professionale e di formazione di Arenenberg)
BTA	Bio Test Agro AG
KIP/Agridea	Gruppo di coordinamento Direttive Ticino e Svizzera tedesca (KIP) / Centrale di consulenza AGRIDEA Lindau
LPAn	Legge federale sulla protezione degli animali
MP	Mandato di prestazioni
OCoC	Ordinanza sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole
OPAn	Ordinanza sulla protezione degli animali
OPD	Ordinanza sui pagamenti diretti
OrdB	Ordinanza sull'agricoltura biologica
PER	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate
SAS	Servizio di accreditamento svizzero
UVC	Ufficio del veterinario cantonale/Uffici veterinari cantonali
SA	Sezione dell'agricoltura
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAL	Unità federale per la filiera alimentare
UFV	Ufficio federale di veterinaria

---



## 1 Introduzione

La popolazione svizzera attribuisce grande importanza alla protezione degli animali nel settore dell'agricoltura, e si aspetta che la legge sulla protezione degli animali sia attuata in maniera omogenea e trasparente. Lo dimostrano vari sondaggi UNIVOX nonché uno studio<sup>2</sup> condotto dall'Ufficio federale dell'agricoltura, così come le reazioni e i feedback che sono seguiti ai casi di infrazione<sup>3</sup> verificatisi nel 2008 nel Cantone di Berna. Un'interrogazione di Mario Fehr, PS ZH<sup>4</sup>, al Consiglio nazionale ha messo in luce la questione della presenza di lacune a livello di applicazione delle disposizioni di legge in materia di protezione degli animali.

In occasione della riforma della politica agraria svizzera negli anni Novanta, il mandato delle SA è stato esteso all'attuazione dell'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD), che disciplina sia i pagamenti diretti generali, sia quelli ecologici/etologici. Dal 1998, per le aziende con detenzione di animali l'adempimento della legislazione sulla protezione degli animali costituisce un presupposto necessario per l'erogazione dei pagamenti diretti. La verifica circa l'effettivo rispetto delle prescrizioni vigenti avviene mediante controlli periodici. Dal 2008<sup>5</sup> le aziende che hanno fatto richiesta di pagamenti diretti (le cosiddette aziende PER) devono dimostrare di adempiere i requisiti PER con cadenza almeno quadriennale. Per le aziende BIO è in vigore una diversa regolamentazione: esse devono dimostrare di rispettare quanto disposto dall'ordinanza sull'agricoltura biologica (OrdB), che stabilisce controlli a frequenza annuale. Tuttavia, anche le aziende con detenzione di animali che non percepiscono pagamenti diretti sono tenute per legge a rispettare le prescrizioni in materia di protezione degli animali. La fig. 1 offre una visione d'insieme sulla frequenza prevista per i controlli nei diversi casi.

Fig. 1 Frequenza dei controlli per categoria di aziende

Basi di diritto pubblico o privato	Frequenza dei controlli	Aziende agricole con detenzione di animali da reddito:		
		Azienda PER	Azienda BIO	Aziende senza pagamenti diretti
OPAn OCOC OrdB	ogni 4 anni	Protezione degli animali	Protezione degli animali	Protezione degli animali
OPD OrdB	ogni 4 anni annuale	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate	Prova che le esigenze ecologiche sono rispettate nell'agricoltura biologica	

Con l'entrata in vigore dell'ordinanza sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole (OCOC), il 1° gennaio 2008, si è stabilita la frequenza dei controlli per anno e per azienda. Questa direttiva ha reso necessario il coordinamento dei controlli e l'istituzione di organi cantonali di coordinamento, ruolo che di norma è assunto dalle SA.

<sup>2</sup> Studio condotto da 4hm e dall'Università di San Gallo sul tema "Aspettative della popolazione nei confronti dell'agricoltura", 2007

<sup>3</sup> Casi di Madiswil, Studen, Wattenwil e altre località nel corso del 2008

<sup>4</sup> Interrogazione al CN "Difficoltà d'applicazione nella protezione degli animali" di Mario Fehr, PS ZH, dell'11 marzo 2010

<sup>5</sup> Con l'introduzione dell'OCOC e della nuova OPAn, la frequenza dei controlli è passata da tre a quattro anni

Per quanto concerne la PER, gli agricoltori scelgono organi di controllo di diritto pubblico o privato per l'esecuzione dei controlli presso le proprie aziende. Gli organi di diritto privato devono essere accreditati ai sensi della norma ISO/IEC 17020. Di solito il mandato di controllo<sup>6</sup> è tuttavia stabilito dalle SA. Rappresentano un'eccezione le aziende con detenzione di animali che non percepiscono pagamenti diretti: in questi casi infatti sono gli UVC ad occuparsi dei controlli sulla protezione degli animali, o in alternativa ad assegnare il mandato per gli stessi.

Gli organi di controllo inoltrano gli esiti delle verifiche alle SA, i quali in caso di eventuale inosservanza provvedono a ridurre i pagamenti diretti all'agricoltore in questione in conformità a una direttiva generale concernente la riduzione dei pagamenti stessi.

L'attuazione della legislazione in materia di protezione degli animali è posta sotto la responsabilità dei vari UVC. Oltre a svolgere altri compiti, questi ultimi sono competenti affinché la detenzione degli animali da reddito sia conforme alla legge. Al fine di garantire tale conformità, gli UVC eseguono controlli appositi. Fino all'entrata in vigore della nuova legislazione in materia di protezione degli animali nel settembre 2008, tali controlli erano effettuati in caso di sospetto o su segnalazione di terzi. Ora invece anche i servizi specializzati cantonali per la protezione degli animali nell'ambito dell'UVC devono eseguire controlli periodici, e in base a criteri prestabiliti, al fine di verificare che le aziende con allevamenti adempiano a dette normative. La novità consiste dunque nel fatto che, oltre ai controlli dei casi sospetti, devono essere effettuati anche controlli sistematici con frequenze prestabilite. Secondo quanto stabilito dall'OPAn, gli UVC sono inoltre legati all'OCOC, vale a dire che la selezione delle aziende avviene in accordo con l'organo di coordinamento. Gli UVC hanno la facoltà di rivolgersi a terzi esterni affinché svolgano i controlli.

Il fatto che sia gli UVC sia le SA, nell'esercizio delle rispettive funzioni, eseguano o facciano eseguire controlli sulla protezione degli animali dà luogo a sovrapposizioni di competenze (interfacce). Al fine di assolvere a questi compiti aggiuntivi, gran parte degli UVC ha adottato, volente o nolente, la struttura organizzativa di esecuzione dei controlli sistematici esistente e consolidata nel settore agricolo del rispettivo Cantone (come ad esempio banche dati e collaborazione con gli organi di controllo).

Per le autorità di esecuzione cantonali, la collaborazione con organi di controllo di diritto privato comporta ulteriori interfacce. In ogni Cantone operano almeno<sup>7</sup> due organi di controllo per le aziende PER e uno o due organi di controllo per le aziende BIO. L'osservanza della legislazione sulla protezione degli animali può essere verificata da tutti gli organi di controllo di diritto privato purché detta legislazione rientri negli ambiti accreditati. Per quanto concerne il controllo dei requisiti stabiliti dall'OrdB, sono attualmente accreditati soltanto gli organi di controllo bio.inspecta AG (b.i.) e Bio Test Agro AG (BTA). A differenza della b.i., l'ambito di attività della BTA non è esteso all'intero territorio svizzero. In alcuni Cantoni, inoltre, essa effettua controlli limitatamente a un esiguo numero di aziende (1-5 aziende BIO per Cantone).

Il controllo sulla protezione degli animali deve orientarsi in base ai manuali di controllo sulla protezione degli animali da reddito redatti dall'UFV. Essi illustrano tutti gli aspetti che devono essere soggetti al controllo: la conformità dell'allevamento per quanto concerne gli impianti di stabulazione (cosiddetti requisiti edili) nonché per quanto concerne le pratiche di cura, il trattamento degli animali e la documentazione prescritta (cosiddetti requisiti della qualità)<sup>8</sup>.

---

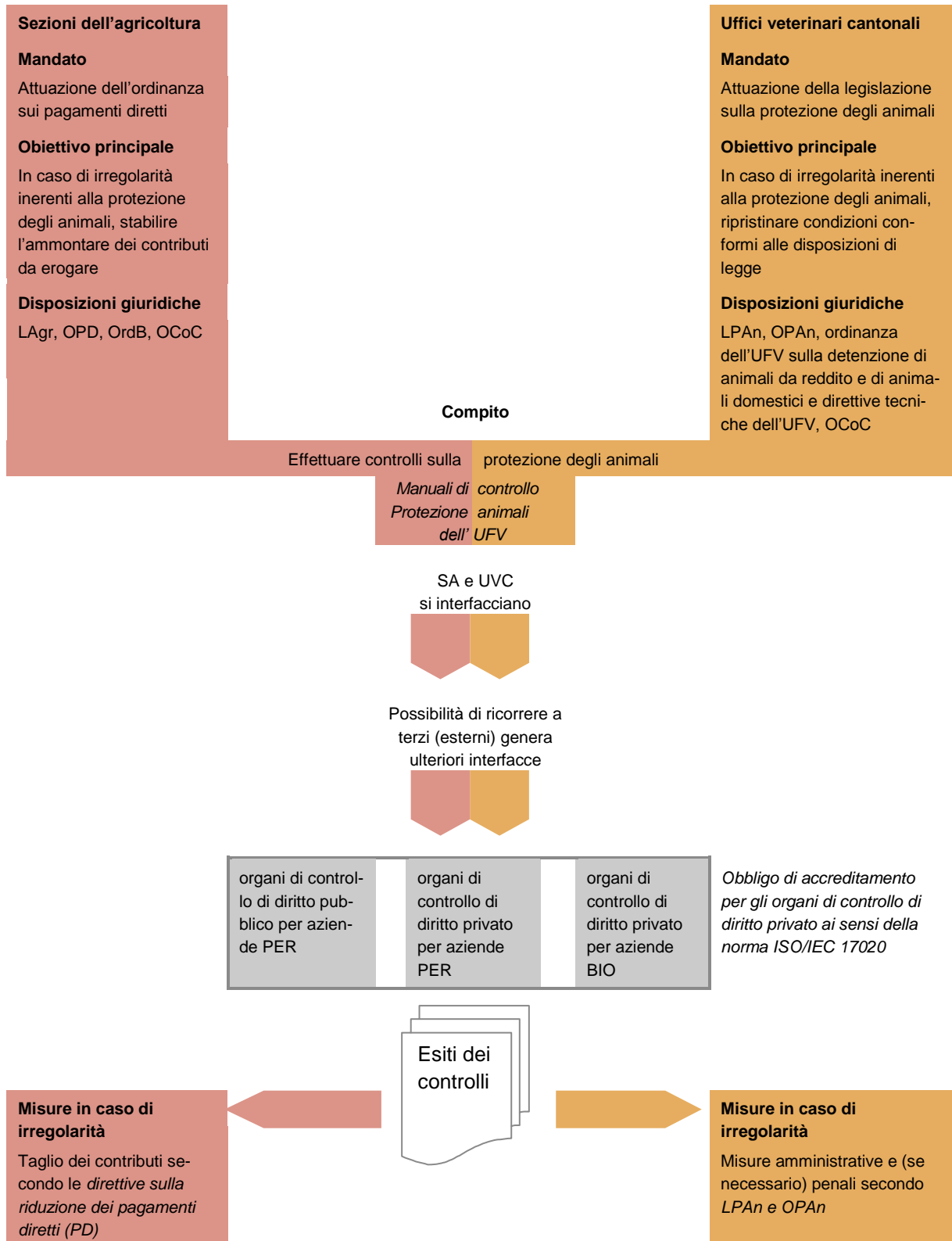
<sup>6</sup> Il mandato stabilisce quale azienda viene controllata, quando e in quale ambito di controllo: ad es. PER, latte, produzione primaria, programmi etologici.

<sup>7</sup> Le aziende i cui titolari operano in qualità di controllori devono essere controllate da un organo di controllo diverso da quello in cui è attivo l'agricoltore.

<sup>8</sup> Art. 1 dell'ordinanza dell'UFV del 27 agosto 2008 sulla detenzione di animali da reddito e di animali domestici (RS 455.110.1)

La fig. 2 fornisce una visione d'insieme sugli organi che si interfacciano nell'ambito dell'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali.

Fig. 2 Controlli sistematici sulla protezione degli animali presso aziende agricole con animali da reddito



## 2 Obiettivo e scopo dell'audit

L'oggetto della verifica è stato il livello di attuazione, da parte delle autorità competenti responsabili dell'esecuzione, delle prescrizioni inerenti alla protezione degli animali presso aziende con detenzione di animali da reddito. Non sono stati inclusi nel programma di audit:

- tutti gli aspetti che vengono esaminati in sede di accreditamento degli organi di ispezione (ad es. formazione delle persone addette al controllo, indipendenza degli organi di controllo)
- aspetti che l'UFAG verifica nell'adempire alle proprie funzioni di alta vigilanza (ad es. qualità del controllo in loco)
- la sorveglianza della protezione degli animali durante il trasporto e all'ammissione al macello
- l'attuazione dell'ordinanza sui pagamenti diretti per quanto riguarda la protezione degli animali in ambito PER

Obiettivo principale dell'audit era poter giungere a una conclusione sul livello di attuazione delle normative sulla protezione degli animali nelle aziende detentrici di animali da reddito in Svizzera. A tale scopo si è mirato ad appurare in che misura, nei seguenti ambiti, gli organismi responsabili applicassero quanto prescritto dalla legislazione sulla protezione degli animali:

### **Organizzazione**

- servizio specializzato cantonale e organi di esecuzione
- interfacce
- prescrizioni in materia di esecuzione

### **Controllo**

- collaborazione di organi di controllo di diritto privato
- coordinamento e controlli sistematici
- controlli in caso di sospetto
- contenuto dei controlli
- vigilanza da parte degli organi di esecuzione

### **Modalità di notifica**

- documentazione e reporting tra le interfacce

### **Provvedimenti**

- elaborazione delle lacune

## 3 Procedura e metodo

### Pianificazione e preparazione

In stretta collaborazione con gli esperti degli Uffici federali, l'UFAL ha elaborato i principi base per l'esecuzione dell'audit (Manuale) e disposto una verifica dei margini d'interpretazione tramite chiarimenti giuridici da parte degli Uffici federali. Dopo un primo audit pilota (maggio 2009), la relativa analisi e gli ultimi adeguamenti, il programma di audit vero e proprio ha avuto inizio nell'ottobre 2009. In esso la vigilanza della Confederazione, tramite l'UFAL, si è focalizzata sulla verifica della conformità dell'attuazione ai fondamenti giuridici<sup>9</sup>.

### Esecuzione

Gli audit si sono svolti di regola nell'arco di due giorni e con la partecipazione delle persone responsabili dell'attuazione delle normative sulla protezione degli animali. Si sono interrogate le autorità competenti in loco riguardo alle procedure seguite e si è svolta una verifica sulla base di documenti. Nei Cantoni che avevano delegato l'effettuazione dei controlli a soggetti terzi di diritto privato, l'UFAL ha altresì preso parte a controlli regolari presso due aziende PER e un'azienda BIO per ciascun Cantone. Nel caso degli organi di controllo attivi in più Cantoni, tale affiancamento ha avuto luogo almeno una volta nel corso del programma di audit. La selezione delle aziende è stata affidata alle autorità cantonali competenti, e come unico criterio si è richiesto che la scelta cadesse (se possibile) su aziende che avessero presentato irregolarità nel corso dell'anno precedente. In sostituzione dell'affiancamento nel corso di controlli presso le aziende biologiche, l'UFAL ha svolto anche interviste ai responsabili regionali della bio.inspecta. L'obiettivo dei controlli accompagnati era quello di verificare se dai diversi UVC le informazioni passassero correttamente alle persone addette al controllo, e se sì, in quale forma e con quali effetti in termini di applicazione. Durante la discussione finale dell'audit sono stati presentati dei risultati provvisori.

### Estensione

Sono stati sottoposti ad audit tutti e 22 gli UVC<sup>10</sup> nei 26 Cantoni. In 16 Cantoni gli audit si sono svolti al contempo anche nelle SA, mentre in sei Cantoni (ZH, SO, Cantoni primitivi) hanno avuto luogo in momenti diversi per gli UVC e le SA. In tre Cantoni (AI/AR, GE, BS) la struttura organizzativa era tale da non richiedere un audit congiunto con le SA, e di conseguenza vi sono stati sottoposti soltanto gli UVC. Nel complesso l'UFAL ha svolto 26 audit e stilato altrettanti rapporti. L'ultimo audit ha avuto luogo nel marzo 2011.

### Stesura dei rapporti

Per ogni audit l'UFAL ha redatto un rapporto, che nei casi in cui erano state rilevate non conformità conteneva alcune raccomandazioni finalizzate alla loro eliminazione. L'UFAL ha altresì raccolto le prese di posizione dei soggetti sottoposti ad audit riguardo ai rapporti, richiesto piani d'azione là dove erano state formulate raccomandazioni e inoltrato i rapporti così completati ai soggetti sottoposti ad audit nonché agli Uffici federali UFV e UFAG. La valutazione e il successivo monitoraggio dei piani rientravano nelle mansioni degli Uffici federali competenti.

---

<sup>9</sup> Il Servizio di accreditamento svizzero verifica la conformità alla norma

<sup>10</sup> UVC in Svizzera: AG, AI/AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, TG, TI, Cantoni primitivi (NW/SZ e OW/UR), VD, VS, ZG, ZH

Il presente resoconto finale è un riepilogo del programma di audit sull'esecuzione della legislazione in materia di protezione degli animali relativamente agli animali da reddito e contiene i risultati degli audit nonché le conclusioni dell'UFAL in parte in forma anonima. In armonia con le linee guida 2006/677/CE, che auspicano la diffusione di modelli di procedure esemplari, l'UFAL ha deciso di illustrare nel presente resoconto alcuni esempi reali di particolare virtuosità. In questo caso i Cantoni vengono citati per nome: con ciò si vuole contribuire a fare sì che i Cantoni possano scambiarsi informazioni tra loro.

#### **Pubblicazione**

L'UFAL pubblica il resoconto finale in Internet (versione ridotta) e nel proprio ambiente Extranet protetto da password.

## **4 Basi legali per l'esecuzione del programma di audit**

Il mandato di esecuzione del programma di audit è stato conferito dai direttori dell'Ufficio federale dell'agricoltura e dell'Ufficio federale di veterinaria<sup>11</sup>. L'audit si è svolto ai sensi dell'art. 40 LPAn e dell'art. 179 LAgr. Le ulteriori prescrizioni giuridiche rilevanti sono illustrate nel paragrafo 9.1 "Riferimenti giuridici".

---

<sup>11</sup> Su incarico della Conferenza dei direttori degli Uffici, il mandato è stato conferito dalla piattaforma di coordinamento dell'UFAL (protocollo della piattaforma di coordinamento dell'UFAL del 29/10/2007)

## **5 Risultati e riflessioni elaborate**

### **5.1 Organizzazione**

#### **5.1.1 Servizio specializzato cantonale e organi di esecuzione**

L'articolo 33 dell'LPAn e l'art. 210 dell'OPAn prevedono l'istituzione di un servizio specializzato cantonale per la protezione degli animali sotto la direzione del veterinario cantonale. Il Cantone deve inoltre impiegare persone formate in numero tale da assicurare un'esecuzione efficace; la formazione e il perfezionamento dei collaboratori deve basarsi sull'ordinanza concernente la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento delle persone nel Servizio veterinario pubblico (ordinanza sulla formazione). L'adempimento dei requisiti previsti dall'ordinanza sulla formazione deve essere garantito a partire dal 2012.

#### **Risultati**

In fase di esecuzione degli audit, ogni Cantone ha indicato un servizio specializzato. Ad eccezione di un Cantone, tutti gli UVC sono stati in grado di indicare le percentuali d'impiego relative alle risorse umane dedicate al servizio specializzato per la protezione degli animali e, nello specifico, per l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali relativamente agli animali da reddito.

I collaboratori veterinari dei servizi specializzati di tutti i Cantoni avevano iniziato o già concluso la formazione di veterinario ufficiale. Ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza sulla formazione, per i collaboratori non veterinari con titolo universitario sussiste, solo a partire dal 2010, la possibilità di potere conseguire il titolo di esperti ufficiali.

#### **Riflessioni elaborate**

Il tentativo di valutare l'efficacia dell'attuazione della normativa sulla base delle risorse impiegate in relazione al numero di aziende detentrici di animali per Cantone si è rivelato inadeguato. Vi sono molti altri fattori di influenza che concorrono a determinare se, in un determinato Cantone, il numero di persone formate a disposizione sia sufficiente. Fra tali fattori si possono enumerare ad es. la topografia (regione di montagna - pianura), la dimensione e la struttura delle aziende (dimensione dell'effettivo, azienda con attività principale-accessoria) e il periodo di controllo limitato nel tempo (permanenza degli animali nella stalla solo in inverno), che comporta picchi di lavoro.

Per quanto concerne la formazione del personale degli UVC, gli UVC hanno in gran parte già attuato i requisiti dell'ordinanza sulla formazione.

### 5.1.2 Interfacce

Conformemente all'art. 38 cpv. 1 LPAn, per l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali gli UVC possono avvalersi della collaborazione di organizzazioni e ditte oppure di istituire organismi idonei. Qualora si avvalgano di tale possibilità, l'art. 213 cpv. 5 dell'OPAn e l'art. 3 cpv. 1 dell'OCOC prescrivono che istituti privati, oppure organi di controllo privati, possano essere incaricati di eseguire controlli unicamente se accreditati secondo la norma ISO/IEC 17020.

#### Risultati

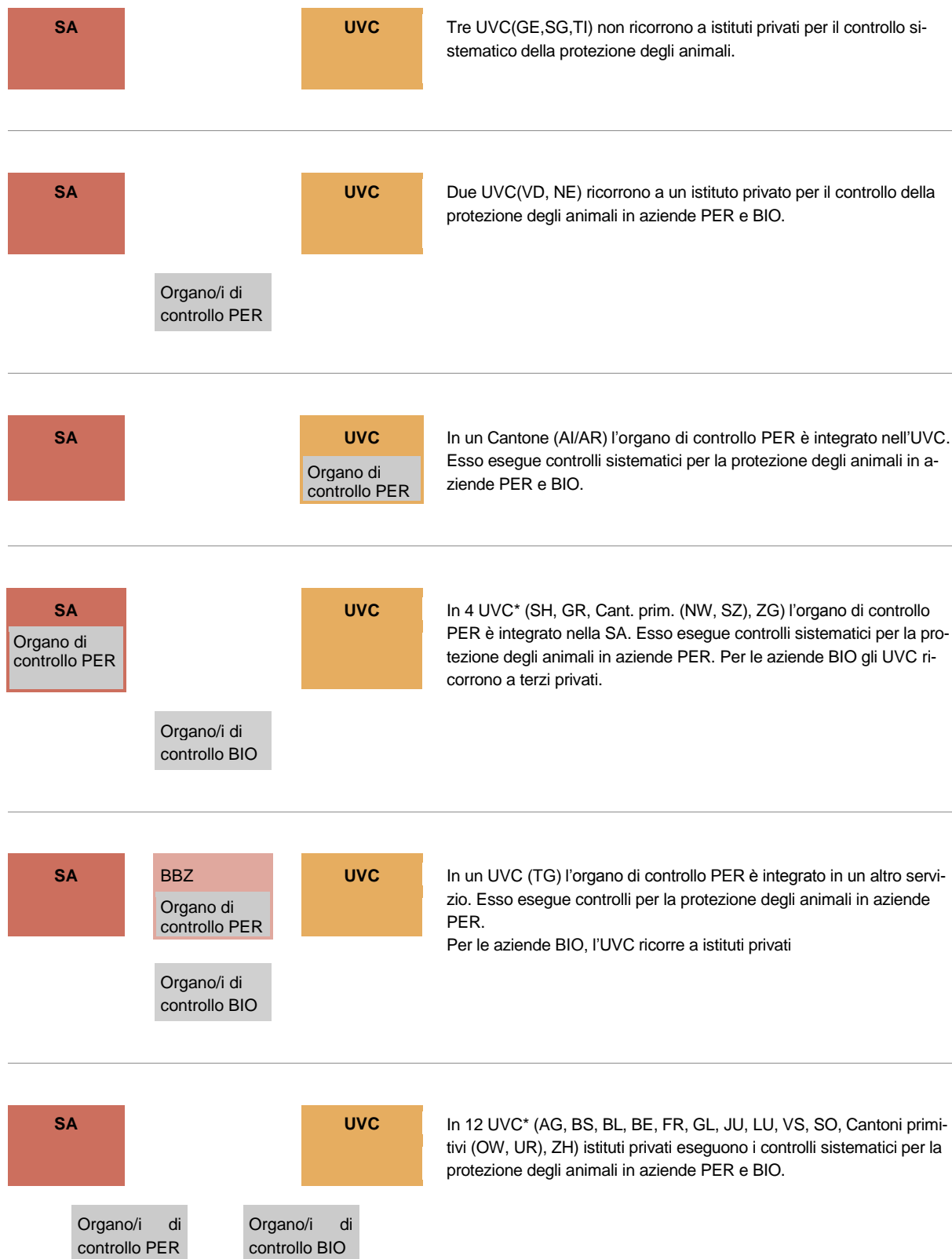
Nelle strutture organizzative cantonali già esistenti, organi di controllo di diritto privato o pubblico eseguono controlli sistematici in materia di protezione degli animali per incarico delle SA. La fig. 3 illustra i modelli per i quali gli UVC hanno optato allo scopo di adempiere al proprio compito di attuazione della normativa, al fine di aderire alle strutture organizzative esistenti, di utilizzare le stesse solo in misura parziale o di crearne di proprie.

Tutti gli UVC erano a conoscenza del requisito in base al quale l'organo di controllo di diritto privato deve essere accreditato. Un numero consistente degli UVC che aveva optato per il coinvolgimento di uno o più organi di controllo di diritto privato ha presupposto che questi ultimi fossero accreditati per l'ambito Protezione degli animali. Solo pochi di essi sapevano quali organi di controllo fossero in possesso di un accreditamento valido per la protezione degli animali dal profilo della qualità e/o dei requisiti edili.

Il settore accreditato di un organo di controllo può essere verificato mediante i registri SIS che il Servizio di accreditamento svizzero (SAS) pubblica per ciascun organo accreditato. A tale proposito si è riscontrato che gli inserimenti nei registri SIS non erano omogenei. In un organo di controllo non era rappresentato l'ambito Protezione degli animali (LPAn e OPAn), in alcuni organi il registro distingueva tra protezione degli animali dal profilo della qualità e dei requisiti edili, mentre in altri tale distinzione non era presente.



**Fig. 3 Descrizione delle strutture organizzative cantonali preposte all'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali relativamente agli animali da reddito**



\*Un UVC (Cantoni primitivi) è nominato due volte

### Riflessioni elaborate

Per un'attuazione ottimale della normativa sulla protezione degli animali non è tanto il modello di struttura organizzativa scelto a essere determinante, quanto piuttosto la strutturazione del contatto nelle interfacce. Rientra in tale ambito anche l'unificazione e la possibilità di accedere a procedure standardizzate, l'impegno delle persone coinvolte e il buon funzionamento della collaborazione a livello di comunicazione e informazioni.

Se agli UVC non è possibile, con le risorse di cui dispongono, eseguire tutti i controlli in materia di protezione degli animali previsti per legge, l'esternalizzazione in forma di mandato a un organo di controllo può essere una soluzione utile per alleggerire il carico di lavoro complessivo.

Gli organi di controllo di diritto pubblico si distinguono rispetto a quelli di diritto privato in quanto vengono gestiti direttamente (comunicazione interna e parte della struttura dell'ufficio), il contatto è stretto e una parte dei costi viene sostenuta dal Cantone.

Nonostante l'accreditamento, una parte degli UVC ha espresso dubbi nei confronti degli organi di controllo di diritto privato, circa la loro competenza, la qualità dei controlli e l'affidabilità dei relativi risultati<sup>12</sup>. Inoltre, ne ha messo in discussione l'indipendenza. Se, infatti, per ciascun Cantone è attivo più di un organo di controllo, si instaura una situazione di competitività per cui il responsabile dell'impresa – che sceglie l'organo di controllo e ne retribuisce le prestazioni – può optare per un organo diverso nel caso non sia soddisfatto.

Rispetto all'accreditamento gli UVC hanno assunto posizioni diverse: una parte si è rivelata fiduciosa verso questo strumento, mentre una parte non ne conosceva i contenuti oppure lo riteneva non idoneo alla certificazione delle modalità operative degli organi di controllo. Solo una minoranza degli UVC ha appurato, in tutti gli aspetti, l'ambito di validità dell'accreditamento (ad es. LPAn) degli organi di controllo di diritto privato a cui ha fatto ricorso.

### Raccomandazioni

→ Raccomandazione n. 1 all'UFAG e all'UFV (cfr. cap. 7)

#### Buona pratica

##### Organizzazione

Esempio di un Cantone (LU) che, dal punto di vista dell'UFAL, presenta una struttura organizzativa adeguata che si caratterizza per i seguenti elementi:

- L'UVC dispone di un database a cui hanno accesso tutti i soggetti coinvolti
- Le responsabilità nelle interfacce sono definite con precisione e concentrate su poche persone
- I soggetti coinvolti si mantengono in stretto contatto
- Le procedure operative sono standardizzate (ad es. mediante descrizioni dei processi)

---

<sup>12</sup> Le motivazioni addotte per questa valutazione sono ad es.: mancanza di conformità dei risultati del controllo degli UVC con quelli degli organi di controllo a una verifica successiva, minori lacune in aziende BIO rispetto ad aziende PER.

### **5.1.3 Prescrizioni in materia di esecuzione**

Oltre alla LPAn e all'OPAn, le basi per l'attuazione della legislazione sulla protezione degli animali sono costituite anche dall'ordinanza dell'UFV sulla detenzione di animali da reddito e domestici nonché i manuali di controllo Protezione degli animali.

#### **Risultati**

In base a una propria dichiarazione, gli UVC garantiscono la completezza e l'attualità dei fondamenti di legge da essi utilizzati avvalendosi di diverse possibilità: prendono posizione sui fondamenti giuridici nelle procedure di consultazione, ricevono le mail informative dell'UFV, partecipano alle riunioni dei veterinari cantonali e utilizzano Internet e l'Extranet dell'UFV. Una parte di essi ha integrato la legislazione federale con direttive cantonali.

## 5.2 Controllo

### 5.2.1 Collaborazione di organi di controllo di diritto privato

Qualora un UVC decida di fare ricorso a un organo di controllo di diritto privato, è tenuto ad adempiere ai requisiti di legge previsti dall'art. 38 cpv. 2 LPAn. Tali requisiti consistono nella definizione dei compiti e dei poteri attribuiti in un mandato di prestazioni che l'autorità competente conferisce all'organo di controllo.

#### Risultati

Su 22 UVC, 19 hanno deciso di fare ricorso alla collaborazione di uno o più organi di controllo (fig. 4). Tale collaborazione è stata interpretata o intesa in modi diversi dai vari UVC, tanto che in alcuni casi si è concretizzata in un contatto diretto con i direttori degli organi di controllo e in accordi contrattuali, mentre in altri si è limitata a un passivo lasciar eseguire i controlli in materia di protezione degli animali a un organo di controllo, con o senza impiego e ulteriore elaborazione dei risultati dei controlli stessi. La legge prevede che "compiti e poteri" siano definiti. Il contenuto dei mandati di prestazioni non è stato considerato in fase di verifica della conformità.

Laddove la SA, su incarico dell'UVC, si fosse occupato di stipulare mandati di prestazioni, il requisito previsto all'art. 38 della LPAn sarebbe stato ritenuto soddisfatto. Un Cantone ha optato per questa procedura.

Fig. 4 Mandati di prestazioni con organi di controllo<sup>13</sup>

Collaborazione di organi di controllo	Numero di UVC	Mandato di prestazioni (MP) stipulato
<b>Organo di controllo PER</b>		
Uno di diritto di pubblico	5	Non necessario (3 UVC hanno comunque stipulato un MP)
Uno di diritto pubblico e uno di diritto privato	1	Non necessario (MP comunque stipulato) 1
Uno di diritto privato	12	9 (di cui un MP solo per aziende non PER e 1 MP solo per la protezione degli animali dal profilo dei requisiti edili)
Due di diritto privato	1	2
<b>Organo di controllo BIO</b>		
bio.inspecta	16	4 (di cui 1MP solo per la protezione degli animali dal profilo dei requisiti edili)
Bio Test Agro	11	3

<sup>13</sup> Per gli organi di controllo che hanno eseguito controlli in pochissime aziende di un Cantone o che hanno controllato aziende i cui titolari erano controllori, l'UFAL ha applicato un principio di valutazione delle proporzioni. Se in tali casi mancava un mandato di prestazioni tra UVC e organo di controllo, l'UFAL non ha valutato tale aspetto come mancanza di conformità.

### **Riflessioni elaborate**

In alcuni UVC che disponevano di un mandato di prestazioni, la collaborazione con l'organo/gli organi di controllo non ha funzionato. Per contro, altri UVC che non avevano stipulato alcun mandato di prestazioni si tenevano da molto tempo in stretto contatto con gli organi di controllo e avevano comunicato le proprie direttive in altra forma (ad es. in forma orale, mediante verbali). Ciò significa che l'esistenza di un mandato di prestazioni tra UVC e organo di controllo di diritto privato non è ancora espressione di un'effettiva applicazione del mandato.

Determinante è il livello qualitativo della collaborazione che, per gli esempi di buon funzionamento, si manifesta in uno stretto contatto tra le persone coinvolte; in tal modo, esse contribuiscono all'adempimento del mandato.

Una parte degli UVC non ha intenzionalmente stipulato alcun mandato di prestazioni in quanto non si percepiva come committente (diretto). Le ragioni di tale comportamento sono state molteplici: la funzione di committenti era già svolta dalle SA e pertanto gli UVC non ritenevano opportuno attivarsi in modo diretto. Oppure gli UVC non potevano più scegliere liberamente se rivolgersi o meno a un organo di controllo se era già in essere una collaborazione tra la SA e uno o più di tali enti. O ancora, gli UVC non disponevano di risorse finanziarie, tuttavia associavano al mandato, o ne temevano, l'obbligo alla retribuzione di prestazioni erogate dall'organo di controllo.

Gli agricoltori possono cambiare il proprio organo di controllo (di norma: a cadenza annuale) e sono tenuti a comunicare tale variazione alla SA competente. Agli UVC non viene notificato nulla in tal senso, a meno che essi non ne facciano richiesta alla SA e comunque con tempistiche molto lunghe, tanto che nel frattempo il controllo può aver avuto luogo senza che sia stato stipulato un mandato di prestazioni. Se gli organi di controllo in un Cantone ispezionano solo una o poche aziende e gli UVC sono tenuti a stipulare mandati di prestazioni anche con questi organi e a monitorarne l'attività (cfr. paragrafo 5.2.5), è lecito chiedersi se un tale onere, in termini di carico di lavoro, non sia sproporzionato rispetto all'entità del servizio reso dall'organo di controllo sul territorio.

Con gli organi di controllo BIO, gli UVC hanno concluso un numero nettamente inferiore di mandati di prestazioni rispetto a quelli stipulati con gli organi di controllo PER. Una spiegazione di questo stato delle cose è data dall'atteggiamento di fondo nei confronti delle aziende BIO e dalla struttura organizzativa dei due organi di controllo BIO. Poiché gli organi di controllo BIO sono attivi sull'intero territorio svizzero, la stipula di mandati di prestazioni comporta per essi una negoziazione con molti interlocutori diversi che, ovviamente, hanno idee differenti per quel che riguarda compiti e poteri. Questa situazione implica ulteriori oneri ed è causa di scetticismo sull'opportunità dei mandati di prestazioni. Soprattutto se gli oneri che ne derivano non possono essere o di fatto non vengono ripagati.

L'ordinanza sull'agricoltura biologica prevede un controllo annuale, due organi di controllo specializzati sono impegnati a svolgere tale compito, buona parte dei marchi "BIO" privati ha fama di grande severità in materia e alcuni Cantoni hanno solo poche aziende biologiche. Tutti questi aspetti inducono gran parte degli UVC (e anche delle SA) a ritenere minori i rischi legati alle aziende BIO. Per questa ragione, essi attribuiscono alle aziende BIO un grado di priorità inferiore rispetto alle aziende PER, mantengono contatti scarsi e non ricorrono attivamente agli organi di controllo BIO.

### **Raccomandazioni**

Per gli UVC che non hanno stipulato alcun mandato di prestazioni, l'UFAL ha formulato una raccomandazione che prevede quanto segue.

→ Raccomandazione n. 2 UFV (cfr. cap. 8)

### **Buona pratica**

#### **Mandato di prestazioni**

Esempio di un Cantone (GR) che, dal punto di vista dell'UFAL, dispone di un mandato di prestazioni appropriato caratterizzato dai seguenti elementi:

- Preambolo (chi è il mandatario e chi il committente)
- Mandato
- Obbligo di informazione (scambio, incontri periodici)
- Controllori (requisiti, formazione e perfezionamento)
- Procedure di controllo (ad es. basi legali)
- Compiti esecutivi (compito del controllore)
- Sistema di notifica (forma, contenuto e durata della notifica al committente)
- Diritti del detentore di animali
- Controllo del servizio di ispezione da parte del committente (sorveglianza)
- Costi
- Riservatezza
- Disdetta e risoluzione del contratto
- Durata del contratto
- Allegati (ad es. supporti decisionali)

## 5.2.2 Controlli sistematici

L'art. 213 cpv. 1 dell'OPAn stabilisce che ogni azienda con detenzione di animali nel settore agricolo venga sistematicamente sottoposta a controllo come segue: almeno ogni quattro anni; inoltre, il 2% delle aziende ogni anno e le detenzioni di animali in cui durante i controlli dell'anno precedente sono state riscontrate lacune. Il cpv. 2 prescrive inoltre che il coordinamento dei controlli debba uniformarsi ai requisiti previsti dall'OCoC. Rientrano nella categoria delle aziende agricole detentrici di animali tutte le aziende con animali da reddito, indipendentemente dal numero di capi detenuti. Nel caso si tratti di aziende con pagamenti diretti, per l'adempimento dei requisiti necessari all'ottenimento di tali pagamenti sono necessari controlli nell'ambito Protezione degli animali. L'esecuzione di questi ultimi deve uniformarsi ai requisiti di cui all'art. 2 cpv. 2 lett. a, cpv. 3 lett. a e cpv. 4 dell'OCoC. La fig. 5 presenta una situazione esemplificativa.

Fig. 5 Controlli sistematici in ambito Protezione degli animali

Categoria di azienda o aziende agricole detentrici di animali	Requisiti di legge	Numero di aziende da controllare
Aziende PER	Art. 3 OCoC Controllo ogni quattro anni Art. 213 cpv. 1 lett. a OPAn Controllo ogni quattro anni	25% /anno, ossia 100% entro quattro anni
Aziende BIO	Art. 30 cpv. 1 ordinanza sull'agricoltura biologica Controllo ogni anno* Art. 3, lett. g ordinanza sull'agricoltura biologica Rimando a LPAn Art. 213 cpv. 1 lett. a OPAn Controllo ogni quattro anni	100% /anno  25% /anno, ossia 100% entro quattro anni
Aziende senza pagamenti diretti	Art. 213 cpv. 1 lett. a OPAn Controllo ogni quattro anni	25% /anno, ossia 100% entro quattro anni
Altre aziende in funzione dei rischi	Art. 2 cpv. 4 OCoC Art. 213 cpv. 1 lett. b OPAn	2% / anno,
Aziende con lacune nell'anno precedente	Art. 2 cpv. 2 lett. a OCoC Art. 213 cpv. 1 lett. c OPAn	100%

\* Non rilevante per la protezione degli animali

## Risultati

In tutti i Cantoni, le SA hanno svolto la funzione di coordinamento per le ispezioni, conformemente all'art. 1 dell'OCoC. Prima che iniziasse l'anno dedicato ai controlli, molti UVC hanno segnalato alla SA le aziende per le quali avevano previsto controlli veterinari ufficiali<sup>14</sup>. Le aziende che dovevano essere sottoposte a un controllo sistematico per la protezione degli animali in ambito PER sono state selezionate dalle SA oppure dagli organi di controllo, su incarico delle SA stesse. Una parte degli UVC ha fornito tuttavia indicazioni fondamentali per la scelta delle aziende, ad esempio suggerendo di dare priorità alle detenzioni di cavalli (ai fini della verifica delle nuove dimensioni delle stalle) oppure alle detenzioni di suini (ai fini della verifica dell'occupazione). A seguito di coordinamento dei controlli, le SA hanno conferito il mandato agli organi di controllo.

<sup>14</sup> Contenuto dei controlli veterinari ufficiali: salute degli animali e delle mammelle, medicinali, traffico di animali

Tre UVC non hanno fatto ricorso ad alcun organo di controllo e non hanno soddisfatto i requisiti previsti dall'art 213 cpv. 1 OPAn. Due di questi non hanno addirittura effettuato alcun controllo sistematico: uno si è rifiutato di collaborare con organi di controllo di diritto privato, l'altro ha preferito condurre controlli in funzione dei rischi invece che su base sistematica. I controlli sistematici in questi due Cantoni sono tuttavia avvenuti conformemente all'art. 2 cpv. 1, 2 lett. a, cpv. 3 lett. a e cpv. 4 dell'OCOC sotto la responsabilità della rispettiva SA che, in questo modo, ha verificato l'adempimento a quanto previsto dall'art. 5 dell'OPD. L'UVC rimanente ha eseguito direttamente controlli sistematici senza tuttavia raggiungere la frequenza richiesta.

In 19 UVC, il controllo sistematico di aziende PER è avvenuto a cura di organi di controllo di diritto pubblico o privato. Ad eccezione di un UVC, con questa procedura tutti gli altri UVC hanno soddisfatto i requisiti di cui all'art. 213 cpv. 1 OPAn.

Nei Cantoni in cui i controlli delle aziende BIO sono stati presi in carico da b.i. o BTA, le SA come pure gli UVC hanno presupposto che, in tale occasione, fosse stato eseguito anche il controllo annuale in materia di protezione degli animali. Non è stato pertanto conferito un mandato di controllo separato da parte delle SA agli organi di controllo BIO. Due UVC hanno invece incaricato organi di controllo PER dell'esecuzione dei controlli in materia di protezione degli animali all'interno di aziende BIO.

Gli UVC hanno dovuto provvedere a determinare il numero complessivo delle aziende senza pagamenti diretti all'interno dei singoli Cantoni, ad esempio stabilendo una dimensione minima (numero di UBG), operando una distinzione tra detentori di animali da reddito e per il tempo libero oppure mediante indicazione delle aziende registrate come a rischio<sup>15</sup>.

Poiché le aziende senza pagamenti diretti si collocano al di fuori del sistema di controllo<sup>16</sup>, che è stato realizzato per le aziende autorizzate ai pagamenti diretti, per le SA non risultava opportuno coordinare i controlli per tale categoria di aziende, procedere alla selezione delle aziende nonché monitorare il rispetto della frequenza dei controlli o emettere un mandato di controllo. Tutti questi compiti, nel caso specifico, dovevano essere svolti da ciascun UVC autonomamente. Su 22 UVC, meno della metà (9) disponeva di un sistema per il controllo sistematico delle aziende senza pagamenti diretti conforme ai requisiti di cui all'art. 213 cpv. 1 dell'OPAn.

### **Riflessioni elaborate**

Poiché al momento dell'audit non erano ancora trascorsi quattro anni dall'entrata in vigore dell'OPAn (sett. 2008), l'UFAL ha potuto solo verificare se gli UVC disponessero di un sistema con cui potessero garantire i controlli sistematici conformemente all'art. 213 cpv. 1 e 2 OPAn. Nei Cantoni in cui la SA si è occupata della selezione delle aziende PER, il controllo sistematico è avvenuto ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 e 2 lett. a, cpv. 3 lett. a e cpv. 4 OCOC. Se ne è quindi tratta la conclusione che la maggior parte degli UVC soddisfacesse i requisiti dell'art. 213 cpv. 1 OPAn sebbene pochi di essi avessero effettivamente verificato almeno una volta questo dato di fatto.

I controlli sistematici presso le aziende BIO sembravano funzionare – dal punto di vista della gran parte degli UVC – per così dire “da soli”, grazie al controllo BIO previsto a cadenza annuale. Solo gli UVC che hanno incaricato dell'esecuzione dei controlli in materia di protezione degli animali i propri organi di controllo (1) oppure che hanno conferito direttamente un mandato ai propri organi di controllo di diritto privato (6, di cui uno solo relativamente alla protezione degli animali dal profilo dei requisiti edili), hanno avuto la certezza della conformità ai requisiti di cui all'art. 213 cpv. 1 dell'OPAn. I restanti UVC (12) hanno potuto soltanto supporre la frequenza (annuale oppure ogni quattro anni) e l'estensione di applicazione dei controlli in materia di protezione degli animali all'interno di aziende BIO.

---

<sup>15</sup> Cfr. inoltre: gruppo di lavoro Rischio, definizione della classe di rischio per ciascuna azienda sulla base di criteri dinamici.

<sup>16</sup> L'agricoltore è tenuto a comprovare – mediante esito del controllo – l'(avvenuto) adempimento delle prestazioni per l'ottenimento dei pagamenti diretti.



Le nuove norme dell'OPAn nell'ambito dei controlli sistematici stabiliscono una frequenza dei controlli per tutte le detenzioni di animali da reddito. Tale frequenza è analoga a quella che l'OPD richiede obbligatoriamente all'art. 66 cpv. 4 lett. a. Anche se nella maggior parte dei Cantoni le SA assumono l'organizzazione dei controlli sistematici in materia di protezione degli animali, ciò non esonera gli UVC dalla responsabilità di verificare quante e quali aziende siano state sottoposte a controllo. Questa disposizione vale anche per le aziende BIO, per le quali i "controlli annuali, completi"<sup>17</sup> previsti non costituiscono un motivo sufficiente per ritenere che anche gli aspetti inerenti alla protezione degli animali vengano di fatto controllati ogni anno. Affinché sia possibile una verifica in tal senso, agli UVC deve essere chiaro quando un controllo è da considerarsi tale a tutti gli effetti.

L'estensione dell'area di competenza e responsabilità degli UVC per quanto attiene ai controlli sistematici delle aziende senza pagamenti diretti, non ha trovato corretta applicazione dal punto di vista del legislatore. Una larga parte (13) degli UVC non ha espletato i controlli sistematici presso le aziende senza pagamenti diretti. Tali UVC hanno addotto a giustificazione di ciò la mancanza di risorse oppure hanno stabilito altre priorità per l'impiego delle proprie risorse. Gli UVC hanno anche chiesto quali criteri avrebbero dovuto seguire nella scelta delle aziende: la limitazione delle dimensioni dell'azienda oppure una stima corretta del rischio? Non ha trovato risposta nemmeno la domanda circa la modalità di attuazione dei controlli sistematici presso le aziende agricole detentrici di cavalli (ad es. scuderie) in cui una parte dei cavalli è registrata nel passaporto per equidi come animale per il tempo libero. Questi quesiti e anche lo studio condotto in parallelo dal gruppo di lavoro preposto ai controlli basati sui rischi<sup>18</sup> hanno determinato un atteggiamento fortemente attendista da parte degli UVC per quanto attiene alla scelta e al controllo sistematico delle aziende senza pagamenti diretti.

Infine, alcuni UVC hanno messo in discussione anche l'approccio del controllo sistematico. Hanno criticato il fatto che sia stato predefinito un numero sempre uguale di aziende – indipendentemente dal rischio – e che esse, nella maggior parte dei casi, vengano avvistate prima dell'esecuzione del controllo.

### **Raccomandazioni**

Per gli UVC che non hanno raggiunto il numero di controlli sistematici delle aziende – in particolare quelle senza pagamenti diretti, l'UFAL ha formulato una raccomandazione.

→ Raccomandazione n. 3 a UFAG e UFV (cfr. cap. 7)

---

<sup>17</sup> Ordinanza sull'agricoltura biologica, art. 30 cpv. 1

<sup>18</sup> Cfr. l'articolo scientifico *Controlli dei processi basati sui rischi lungo la filiera alimentare svizzera*, UFAL, febbraio 2011, pubblicato a giugno 2011

### 5.2.3 Controlli in caso di sospetto oppure sulla base di segnalazioni di terzi

L'art. 24 cpv. 1 della LPAn prevede un intervento d'autorità degli UVC qualora venga accertato che gli animali sono trascurati o tenuti in condizioni del tutto inadeguate [...]. Gli UVC possono venire a conoscenza di un tale stato di fatto mediante segnalazione da parte di terzi, oppure è lo stesso UVC a sospettare che determinate aziende registrate come a rischio (ad es. aziende presso le quali sono già state riscontrate lacune) non rispettino le prescrizioni in materia di protezione degli animali e provvede a controllarle.

#### Risultati

Le segnalazioni da parte di terzi (ad es. cittadini, polizia, consiglio comunale, associazioni di protezione degli animali, controllori, veterinari ufficiali) sono pervenute agli UVC in forma scritta o a mezzo telefono, in forma anonima o con indicazione dell'indirizzo del notificante. Al fine di migliorare la qualità delle segnalazioni, alcuni UVC hanno accettato unicamente le notifiche in forma scritta. La maggior parte degli UVC ha tuttavia tenuto conto anche delle notifiche in forma anonima. Per la classificazione (valutazione professionale) è stata nominata una persona espressamente preparata a tale scopo. I tempi di reazione degli UVC a una notifica di sospetto sono stati pari, a seconda del livello di gravità del caso, a poche ore o ad alcuni giorni. Tutti gli UVC hanno verificato le segnalazioni mediante controlli sul posto se esse risultavano a loro avviso convincenti. In tali frangenti, alcuni UVC hanno potuto contare sul supporto della polizia, di veterinari ufficiali o di controllori degli organi di controllo formati in modo specifico a tale proposito. In altri casi, gli UVC hanno provveduto a chiarire la situazione telefonicamente.

Un UVC ha informato dei sospetti i proprietari di animali in questione, in forma scritta, richiedendo, nel caso tali sospetti corrispondessero al vero, che si ponesse rimedio al problema e che l'avvenuta rimozione della lacuna riscontrata venisse confermata mediante invio di una cartolina con una risposta in forma scritta oppure che venisse comunicata una presa di posizione in merito.

#### Riflessioni elaborate

Nel trattamento dei casi sospetti, gli UVC possono fare appello alla lunga esperienza che hanno accumulato in materia; tale compito rientra infatti da sempre nei loro ambiti di competenza specifici. In questo senso la procedura da seguire è chiara e i mezzi impiegati sono di efficacia comprovata. I tempi di reazione sono rapidi. Poiché la maggior parte degli UVC può richiedere supporto in caso di necessità, la gestione dei casi più urgenti e difficili non è quasi mai ostacolata dalla mancanza di risorse. Tutti gli UVC intervengono d'autorità ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 LPAn, se necessario, e colgono l'occasione per effettuare ispezioni conformemente all'art. 2 cpv. 2 lett. b OCoC.

#### Buona pratica

##### Controlli in caso di sospetto

Esempio di un Cantone (ZG) che, dal punto di vista dell'UFAL, gestisce in modo efficiente e in base a procedure standardizzate i casi sospetti:

- Presenza di un sistema gestionale elettronico
- Registrazione delle segnalazioni di terzi
- Assegnazione del caso a una persona responsabile
- Inserimento di ciascuna fase di elaborazione (ad es. inizio, contenuto, evasione)
- Definizione e verifica di tempi e scadenze (ad es. per controlli successivi, richieste successive)

#### **5.2.4 Contenuto dei controlli**

Prima di eseguire i controlli in materia di protezione degli animali è stato necessario chiarire quali specie animali (ampiezza/entità dei controlli) e quali aspetti rilevanti per ciascuna specie (livello di dettaglio) devono essere verificati in fase di controllo. Questi due elementi combinati tra loro costituiscono il contenuto del controllo. L'art. 213 dell'OPAn non riporta prescrizioni per quanto concerne l'entità del controllo; la decisione in tal senso spetta di conseguenza alle autorità di esecuzione. I manuali di controllo sulla protezione degli animali da reddito dell'UFV predefiniscono il livello di dettaglio del controllo (requisiti della qualità e requisiti edili). Qualora gli UVC incarichino gli organi di controllo della verifica in materia di protezione degli animali oppure accedano ai risultati dei controlli eseguiti da questi ultimi al fine di soddisfare i requisiti di cui all'art. 213 dell'OPAn, dovrebbero comunicare a tali organi le proprie aspettative riguardo al contenuto del controllo.

#### **Risultati**

La maggior parte degli UVC ha interpretato il controllo delle detenzioni di animali ai sensi dell'art. 213 OPAn in modo tale che, per ciascuna visita nell'azienda, vengano verificati tutti gli aspetti qualitativi di tutte le detenzioni di animali presenti nell'azienda stessa. Alcuni UVC hanno posto l'accento su aspetti particolari quali ad es. l'uscita, le aree in cui vengono tenuti i cavalli, l'occupazione dei suini e pertanto hanno selezionato le aziende in modo mirato.

I controllori hanno di norma verificato gli aspetti correlati alla protezione degli animali dal profilo dei requisiti edili quando avevano il dubbio che le dimensioni e le misure non fossero adeguate. Alcuni UVC hanno eseguito, a livello di protezione degli animali dal profilo dei requisiti edili, un inventario sistematico incl. le aree per le quali sono previsti periodi transitori. Altri hanno verificato la protezione degli animali sotto l'aspetto edile unicamente nelle aree con periodi transitori e il resto in caso di dubbi del controllore. Le ultime due procedure descritte si prefiggevano come obiettivo di indirizzare l'attenzione del titolare dell'azienda verso gli adeguamenti eventualmente necessari prima della decorrenza dei periodi transitori e successivamente di controllare in modo mirato tali aziende in merito al rispetto delle scadenze.

12 UVC su 19 hanno indicato il contenuto del controllo agli organi di controllo PER in forma orale o per iscritto. Per quanto riguarda gli organi di controllo BIO, quattro UVC su 16 hanno conferito un mandato. I restanti UVC hanno presupposto che gli organi di controllo PER o BIO controllassero tutte le specie animali presenti nelle aziende. La loro supposizione si fondava sull'idea che con l'accreditamento il contenuto del controllo fosse predefinito, e che fosse dato dall'utilizzo dei manuali di controllo Protezione degli animali dell'UFV.

#### **Riflessioni elaborate**

Sebbene la legge non contenga prescrizioni in merito, la maggior parte degli UVC ha optato, in relazione al controllo sistematico, per una verifica di tutte le specie animali presenti in azienda. Gli aspetti qualitativi dovrebbero quindi essere sottoposti a un controllo esaustivo, mentre per i controlli dei requisiti edili le interpretazioni sono state diverse.

Per quanto riguarda il contenuto del controllo nella protezione degli animali dal profilo dei requisiti edili, occorre sottolineare che la parziale o totale ignoranza circa la situazione edile delle aziende o l'esecuzione di controlli esclusivamente in caso di dubbi del controllore nasconde il pericolo che gli UVC che procedono in questo modo non possano garantire la conformità delle stalle rispetto alla legislazione in materia di protezione degli animali all'interno della propria area di competenza.

Gli UVC che hanno stipulato mandati di prestazioni con gli organi di controllo con cui collaborano hanno di norma stabilito anche prescrizioni in materia di contenuto del controllo. Gli altri UVC dovrebbero comunicare le proprie aspettative al riguardo ed eventualmente anche finanziarle. La necessità di un finanziamento nasce dalla discrepanza tra le esigenze espresse dagli UVC e la realtà economica degli organi di controllo, in quanto questi ultimi, a seconda del contenuto del controllo, necessitano di più o meno tempo da trascorre in azienda. Le esperienze raccolte durante gli affiancamenti ai controlli hanno inoltre dimostrato che le prescrizioni degli UVC non sempre venivano trasmesse ai controllori o applicate in modo corrispondente. Ciò è indice del fatto che risulterebbe opportuno un controllo a campione da parte degli UVC. A tale proposito, si veda anche il capitolo *Attività di vigilanza*.

In contesto di audit non è stato possibile verificare se i contenuti dei controlli sono stati esaminati dal SAS nell'ambito dell'accreditamento. Gli UVC che non hanno certezza circa i contenuti di fatto contemplati con l'accreditamento degli organi di controllo, dovrebbero provvedere a una verifica in tal senso.

### **Raccomandazioni**

Per gli UVC che non avevano comunicato il contenuto del controllo agli organi di controllo privati l'UFAL ha formulato una raccomandazione.

### 5.2.5 Attività di vigilanza

Gli articoli 38 cpv. 2 della LPAn, 218 dell'OPAn e 3 cpv. 2 dell'OCoc prevedono che l'attività di controllo di istituti privati debba essere sottoposta a verifica a campione nonché a vigilanza da parte del servizio specializzato cantonale o dell'autorità competente. Le modalità di esecuzione di tali verifiche non sono state definite. Il requisito di cui all'articolo è stato considerato soddisfatto se gli UVC in esame disponevano almeno di uno strumento di vigilanza per ciascun organo di controllo.

#### Risultati

Su 14 UVC che collaboravano con 15 organi di controllo PER privati, 12 si avvalevano di almeno uno strumento. 16 UVC cooperavano con organi di controllo BIO, ma solo la metà di questi ne monitorava l'attività.

Fig. 6 Strumenti di vigilanza su istituti privati/organi di controllo di diritto privato

Strumento	Frequenza di impiego negli UVC
<b>Aggiornamento</b> Partecipazione periodica degli UVC ai corsi di aggiornamento dei controllori degli organi di controllo	12 volte
<b>Controllo di plausibilità/controllo di qualità</b> Verifica della plausibilità dei rapporti di controllo stilati dagli organi di controllo ed eventualmente confronto con i risultati dei propri controlli	8 volte
<b>Affiancamenti nei controllo</b> Affiancamenti dei controllori durante i controlli in ambito protezione degli animali	7 volte
<b>Sistema di gestione</b> Incontri periodici degli UVC con gli organi di controllo (di norma con i direttori)	6 volte
<b>Controllo da parte dell'autorità competente</b> Esecuzione di un numero specifico di controlli sistematici in ambito protezione degli animali da parte dell'UVC stesso	3 volte

#### Riflessioni elaborate

L'attività di vigilanza sugli organi di controllo PER si è rivelata migliore rispetto a quella esercitata sugli organi di controllo BIO. Poiché la legge non indica la modalità e i mezzi con cui l'attività di vigilanza deve essere svolta, le soluzioni e procedure degli UVC riscontrate durante gli audit rappresentano un ventaglio di possibili strumenti. L'analisi dimostra che gli strumenti (come ad es. gli affiancamenti nei controlli) onerosi in termini di tempo sono tendenzialmente utilizzati in misura minore. Nei Cantoni in cui gli UVC hanno già instaurato un buon livello di collaborazione con gli organi di controllo, gli strumenti venivano utilizzati in prima istanza non come mezzi di vigilanza, quanto piuttosto come espedienti di gestione del contatto. L'attività di vigilanza è un punto che dovrebbe essere illustrato all'interno del mandato di prestazioni.

#### Raccomandazioni

Per gli UVC che non hanno esercitato alcuna attività di vigilanza sugli organi di controllo privati l'UFAL ha formulato una raccomandazione.

### **Buona pratica**

#### **Attività di vigilanza**

Esempi di Cantoni che, dal punto di vista dell'UFAL, implementano e combinano in modo appropriato gli strumenti per l'attività di vigilanza di organi di controllo PER (NE) e BIO (BE):

- Mantenimento di uno stretto contatto tra committente (UVC) e mandatario (organo di controllo)
- Trasmissione e comunicazione chiara del mandato
- Input e partecipazione degli UVC all'aggiornamento e al perfezionamento dei controllori
- Scambio periodico (ad es. piattaforma, comitati direttivi)
- Verifica dell'applicazione del mandato (ad es. mediante affiancamenti nei controlli, estratti da database)
- Accesso comune al/ai database
- Confronto circa le lacune in materia di protezione degli animali (e ad es. stesura di sussidi per la valutazione)

## 5.3 Modalità di notifica

### 5.3.1 Reporting organi di controllo → UVC o SA

I manuali di controllo Protezione degli animali dell'UFV stabiliscono che il risultato del controllo sulla protezione degli animali deve essere registrato nel rapporto di controllo specifico della specie animale in questione. La Confederazione (in accordo con il gruppo specializzato Protezione degli animali<sup>19</sup>) ritiene che si possa deviare da tale prescrizione qualora non siano state riscontrate lacune. In un caso di questo tipo è necessario indicare le specie animali che sono state sottoposte a controllo.

#### Risultati

Sulla base dei manuali di controllo sulla protezione degli animali da reddito dell'UFV, KIP/Agridea ha stilato, in collaborazione con l'UFV, rapporti di controllo specifici per le singole specie animali. L'utilizzo di tali moduli per i risultati dei controlli non è obbligatorio. In circa la metà dei Cantoni che conferiscono incarichi a organi di controllo, i moduli KIP/Agridea non sono stati impiegati, in parte perché gli organi di controllo avevano redatto personalmente i moduli di rilevazione, in parte perché i moduli erano stati messi a disposizione dalle autorità di esecuzione.

La maggior parte degli organi di controllo ha utilizzato il rapporto di controllo specifico per specie animale (modulo proprio oppure modulo KIP/Agridea) solo per documentare risultati negativi (= lacune) nell'ambito della protezione degli animali) e ha documentato il corretto adempimento delle norme sulla protezione degli animali unicamente nel rapporto di controllo PER o BIO.

A seconda del Cantone, gli UVC hanno ricevuto i risultati dei controlli direttamente dall'organo di controllo oppure tramite le SA. In alcuni casi, sono stati inoltrati loro tutti i risultati, in altri unicamente quelli che evidenziavano una lacuna in ambito Protezione degli animali. Alcuni UVC non hanno ricevuto i risultati dei controlli, pur avendoli richiesti, mentre altri non ne hanno sollecitato l'invio.

I tempi di ricezione dei risultati dei controlli da parte degli UVC sono stati pari a circa un mese per la maggior parte dei controlli PER. La trasmissione dei risultati relativi alle aziende BIO è avvenuta di norma da 1 a 3 volte l'anno. In presenza di gravi infrazioni, i controllori o gli organi di controllo hanno segnalato la situazione nell'arco di alcune ore oppure entro un giorno, alla propria sede oppure direttamente agli UVC. Il fatto che i risultati pervenissero agli UVC direttamente dagli organi di controllo o attraverso le SA ha avuto conseguenze pressoché irrilevanti sulla durata della trasmissione.

#### Riflessioni elaborate

KIP/Agridea rende disponibili moduli per i controlli in ambito Protezione degli animali che recepiscono in ordine cronologico ogni singolo punto della Direttiva tecnica UFV. Questo tipo di strutturazione ha lo scopo di compensare le differenze a livello di conoscenze e competenze dei controllori in materia di protezione degli animali, supportarli in relazione alle vaste competenze richieste per tutte le aree di controllo e rendere possibile una documentazione omogenea dei risultati dei controlli. L'uniformità in tal senso può risultare vantaggiosa, ad esempio, in fase di applicazione della riduzione dei contributi dei pagamenti diretti<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Verbale del gruppo specializzato Protezione degli animali del 10 dicembre 2009. Il gruppo specializzato ha svolto la funzione di organo di consulenza durante il programma di audit.

<sup>20</sup> Direttiva per la riduzione dei pagamenti diretti della Conferenza dei direttori degli uffici cantonali dell'agricoltura del 27 gennaio 2005

In occasione degli affiancamenti nei controlli sono emersi i motivi alla base della scelta di utilizzare e compilare o meno i moduli per i controlli in ambito Protezione degli animali. Da un lato sono stati criticati la mole di documentazione cartacea e i costi dei moduli di KIP/Agridea. Alcuni organi di controllo si sono sentiti costretti, dalla struttura stessa dei moduli, a indicare negli stessi la detrazione del punteggio per ogni lacuna riscontrata, già durante il controllo. Per questa ragione, una parte degli organi di controllo o degli UVC ha creato una modulistica propria.

I tempi di ricezione dei risultati dei controlli da parte dell'UVC non sono dipesi tanto dall'iter seguito – diretto o indiretto – quanto piuttosto dal contatto tra le persone e dalle relazioni instaurate.

Con i documenti ricevuti, gli UVC non sono più in grado di stabilire cosa è stato controllato, ovvero il contenuto effettivo del controllo, se siano stati compresi requisiti qualitativi o edili e se tutte le specie animali siano state ispezionate.

La norma ISO/IEC 17020 per l'accreditamento degli organi di ispezione prescrive che quanto registrato deve consentire una valutazione soddisfacente dell'ispezione e che i rapporti devono essere verificabili, chiari e completi. Chiarezza significa, tra l'altro, possibilità di ricostruire quali specie animali e stalle siano state sottoposte a controllo. Accredimento per la protezione degli animali significa anche che gli organi di controllo devono comprovare l'equivalenza contenutistica dei propri moduli rispetto alle direttive tecniche dell'UFV. Questo aspetto dovrebbe essere verificato dagli UVC.

### **Raccomandazioni**

Per gli UVC per i quali la documentazione dei risultati dei controlli e la durata della loro trasmissione ha implicato restrizioni a livello di attuazione della legislazione, l'UFAL ha formulato una raccomandazione volta al miglioramento del flusso delle notifiche.



### **5.3.2 Reporting UVC ← → SA**

Non sussistono prescrizioni di legge esplicite in materia. Ciononostante, il flusso di notifiche è di importanza fondamentale per la corretta esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali.

#### **Risultati**

Se gli organi di controllo hanno trasmesso i risultati dei controlli sulla protezione degli animali in prima istanza alle SA, questi ultimi li hanno inoltrati di norma agli UVC nell'arco di pochi giorni. Nel caso di riduzioni dei pagamenti diretti, gli UVC hanno ricevuto in molti casi una copia della relativa disposizione. La maggior parte degli UVC ha inoltrato le informazioni concernenti la protezione degli animali alle SA qualora esse riguardassero aziende con pagamenti diretti. Non appena gli UVC hanno comunicato la propria decisione ai titolari delle aziende in questione, le SA hanno ricevuto una copia della disposizione.

#### **Riflessioni elaborate**

Per quel che concerne la gran parte delle autorità competenti lo scambio reciproco di informazioni è stato garantito. La qualità (tempi, contenuto, modalità) dello scambio di informazioni è dipesa non tanto dall'iter seguito – diretto o indiretto –, quanto piuttosto dal contatto e dalla collaborazione tra le persone e dalle relazioni instaurate. In presenza di intervalli prolungati tra il controllo e la ricezione dei risultati da parte dell'UVC, è possibile che l'UVC debba far fronte a limitazioni all'interno del processo di esecuzione. Ciò riguarda soprattutto i risultati dei controlli presso aziende BIO.

#### **Raccomandazioni**

→ Raccomandazione n. 4 a UFAG e UFV (cfr. cap. 7)

### 5.3.3 Reporting UVC → UFV

Conformemente all'art. 23 della LPAn e all'art. 212a dell'OPAn, i divieti di tenere animali devono essere notificati alla Confederazione affinché questa possa gestire un registro centrale. Poiché il sistema informatico centrale<sup>21</sup> al momento dell'audit non adempiva ancora a tale funzione, i Cantoni hanno dovuto inoltrare la notifica all'UFV in forma scritta e a mezzo posta.

#### Risultati

Undici UVC hanno dichiarato di aver notificato all'UFV i divieti di tenere animali da reddito. Tre UVC non avevano notificato tali divieti all'UFV. Otto UVC non hanno dovuto pronunciare alcun divieto di tenere animali dall'entrata in vigore dell'OPAn, nel settembre 2008. Non è stato possibile verificare le informazioni degli UVC con il database dell'UFV in quanto i divieti di tenere animali erano stati notificati in forme diverse<sup>22</sup>.

#### Riflessioni elaborate

Attualmente gli UVC devono informarsi attivamente presso l'UFV quando hanno il sospetto che sia stato pronunciato un divieto di tenere animali per un detentore di animali. Molti UVC auspicano che tutti gli UVC possano consultare a livello intercantonale, mediante accesso al database, ogni divieto di tenere animali.

#### Raccomandazioni

Per gli UVC che non avevano notificato all'UFV i propri divieti di tenere animali l'UFAL ha formulato una raccomandazione.

→ Raccomandazione n. 5 all'UFV (cfr. cap. 7)

---

<sup>21</sup> Conformemente all'art 54 a della LFE

<sup>22</sup> Forma di comunicazione dei divieti di detenere animali: spesso i dati erano imprecisi (non chiaro se si trattasse di animali da compagnia o da reddito)

## 5.4 Provvedimenti

### 5.4.1 Procedura in caso di elaborazione di lacune

L'art. 24 cpv. 1 della LPAn prevede un intervento d'autorità da parte degli UVC se accertano che gli animali sono trascurati o tenuti in condizioni del tutto inadeguate [...]. Nel caso in cui gli UVC accertino infrazioni intenzionali della legislazione in materia di protezione degli animali, ai sensi dell'art. 24 cpv. 3 della LPAn devono sporgere denuncia penale. Inoltre, sono da punire le persone che non rispettano intenzionalmente l'art. 26 (Maltrattamento di animali) e l'art. 28 (Altre infrazioni) della LPAn.

Successivamente, l'art. 213 cpv. 1 lett. c OPAn prevede, per gli UVC, che le aziende in cui sono state riscontrate lacune in occasione del controllo in materia di protezione degli animali debbano essere controllate nuovamente nell'anno successivo.

I requisiti previsti per l'elaborazione delle lacune sono stati considerati soddisfatti laddove è stato garantito il ripristino dello stato conforme alla legge entro un periodo di tempo più breve possibile. Solo allora il caso si è ritenuto chiuso.

### Risultati

Gli UVC hanno accertato lacune in occasione di un controllo a seguito di sospetto oppure hanno ricevuto risultati di controlli sistematici – intenzionali o non intenzionali – che evidenziavano lacune rilevate dagli organi di controllo. A seconda dell'origine del risultato del controllo con lacuna e in funzione della gravità, le lacune sono state elaborate in modo diverso. Unica eccezione, gli UVC che non hanno elaborato le lacune evidenziate dai risultati di un controllo sistematico, a meno che ciò non fosse loro espressamente richiesto dalle SA o dagli organi di controllo.

Non appena gli UVC hanno avviato l'elaborazione delle lacune, hanno provveduto nel giro di pochi giorni a redigere le relative contestazioni e ad inviare ai titolari delle aziende interessati, a seconda della gravità del caso, una notifica, una disposizione o una denuncia penale. Un UVC ha utilizzato a tal fine uno schema da seguire nel caso dell'applicazione di sanzioni. Quasi tutti gli UVC hanno verificato che la situazione fosse ripristinata ai sensi di quanto previsto dalla legge. La maggior parte dei Servizi è intervenuta in prima persona eseguendo un controllo successivo presso l'azienda, alcuni (2) hanno effettuato tale controllo in modo passivo richiedendo al detentore di animali/titolare dell'azienda di confermare per iscritto che la lacuna era stata colmata.

Una parte degli UVC ha implementato un'ulteriore misura nel processo di elaborazione delle lacune delegando o cedendo al/agli organo/i di controllo, oltre all'esecuzione dei controlli, anche compiti esecutivi. Tali compiti prevedevano, una volta accertata la lacuna, la definizione di termini e il monitoraggio (per lo più circa due settimane dopo) mediante un controllo successivo.

Fig. 7 Fasi dell'elaborazione delle lacune



In caso di gravi lacune in generale:

22 UVC	X	X	X	X
--------	---	---	---	---

In caso di lacune emerse da controlli in seguito a sospetto:

19 UVC	X	X	X	17 attivi / 2 passivi
3 UVC	X	X	X	non sempre

In caso di lacune emerse da controlli sistematici:

16 UVC	X	X	X	X
2 UVC	X	X	X	non sempre
4 UVC	Lacune non elaborate o elaborate solo se espressamente richiesto			

### Riflessioni elaborate

Non tutti gli UVC hanno accertato il ripristino dello stato conforme alla legge in ottemperanza all'art. 213 cpv. 1 lett. c OPAn. Tali UVC fanno affidamento sulle SA, che devono soddisfare il requisito dell'art. 2 cpv. 2 lett. a OCoC – eventuale controllo di un'azienda con lacuna nell'anno successivo.

Se un UVC non richiede i risultati dei controlli che hanno evidenziato lacune, non adempie alla legislazione sulla protezione degli animali. Se non riceve i risultati dei controlli, non può attuare tale legislazione.

La formulazione del testo di legge lascia un certo margine di manovra nella scelta del/i provvedimento/i, ad es. per quanto concerne l'intenzionalità. Pertanto, gli UVC hanno tenuto conto delle circostanze in cui era contestualizzata la lacuna (sovraccarico, ambiente sociale, disponibilità alla collaborazione del detentore di animali) e hanno scelto il provvedimento con cui ritenevano di ripristinare il più rapidamente possibile lo stato conforme alla legge.

È sostanzialmente possibile<sup>23</sup> delegare i compiti esecutivi agli organi di controllo. Un UVC che si avvale dell'esternalizzazione dovrebbe poter garantire che gli organi di controllo rispettino i requisiti legali se si assumono compiti esecutivi. A tal fine è determinante il mandato di prestazioni stipulato.

<sup>23</sup> Richiesta dell'UFAL all'UFV del 16/6/2010 per l'interpretazione del diritto "Delega di competenze esecutive"

### **Raccomandazioni**

Per gli UVC che non sempre hanno provveduto a verificare il ripristino dello stato conforme alla legge in caso di lacune in materia di protezione degli animali l'UFAL ha formulato una raccomandazione.

L'UFAL ha formulato una raccomandazione anche in relazione agli organi di controllo che hanno assunto compiti esecutivi senza un mandato da parte dell'UVC.

### **Buona pratica**

#### **Misure**

Esempio di un Cantone (Cantoni primitivi) che utilizza uno schema da seguire nel quale sono definite le lacune:

- lacune lievi (lieve limitazione del benessere degli animali/delle loro esigenze),
- lacune medie (rilevanza significativa per il benessere e il soddisfacimento delle esigenze degli animali) e
- lacune gravi (detenzione al buio, mancanza di movimento, animali malati non curati, animali molto sporchi)

Esempio di un Cantone (BL) che dispone di uno schema in cui sono definite le lacune che sono sempre legate a una misura di diritto amministrativo o a una denuncia penale, ad es.

- lacuna: vitelli legati → Misura: denuncia penale

## 6 Conclusioni

I risultati del programma di audit indicano che l'attuazione della normativa sulla protezione degli animali, per quanto concerne gli animali da reddito, in linea di principio funziona; tuttavia, gli UVC non hanno ancora implementato tutti i nuovi requisiti previsti dalla legislazione sulla protezione degli animali, in particolare l'esecuzione dei controlli sistematici, attraverso i quali le SA provvedono in buona parte a che le aziende detentrici di animali da reddito e che percepiscono pagamenti diretti siano sottoposte a controllo nel rispetto delle scadenze prestabilite nell'OCOC e, conseguentemente, anche in conformità a quanto previsto dall'OPAn. Nelle aziende detentrici di animali da reddito senza pagamenti diretti questo obiettivo non è stato conseguito.

L'attuazione della legislazione sulla protezione degli animali è complessa per la presenza di numerose interfacce. Gli UVC e le SA svolgono il medesimo compito, ovvero quello di eseguire controlli in materia di protezione degli animali, ma perseguono un obiettivo diverso: l'UVC mira a eliminare eventuali lacune a livello di protezione degli animali, mentre la SA punta a verificare se sussistono i presupposti per ridurre i pagamenti diretti. Se gli UVC ricorrono a organi di controllo di diritto privato o pubblico per svolgere il proprio compito, si generano ulteriori interfacce e la collaborazione deve essere regolamentata in mandati di prestazioni.

Se, come dichiarano gli obiettivi strategici definiti nel Piano di controllo nazionale in vigore, si punta a raggiungere un'attuazione omogenea e un mantenimento del livello di protezione degli animali allo stato attuale, la riduzione delle complessità insite nel sistema di attuazione può essere un approccio utile per realizzare tale obiettivo. Ciò implica che le interfacce siano sottoposte a verifica: devono essere chiarite le competenze, intensificati la collaborazione e i contatti e ridotto il numero degli interlocutori?

Come contributo all'uniformazione, si procede alla standardizzazione dei processi in vigore. Esistono già, o sono in fase di elaborazione, strumenti di supporto in tal senso (ad es. soluzioni informatiche asan, acontrol, astat). Le autorità di esecuzione cantonali hanno avuto una parte attiva nell'elaborazione di tali strumenti, in modo che per il futuro esistano i prerequisiti per una semplificazione ed armonizzazione dell'attuazione.

Il confronto, da parte delle autorità di esecuzione cantonali, con i punti deboli esistenti, già in fase di audit dell'UFAL, ha determinato l'immediata presa di coscienza della necessità di un miglioramento e l'implementazione di opportuni provvedimenti. Sebbene il tema del programma di audit prendesse in esame solo una parte molto esigua tra tutti i loro compiti, alcune autorità di esecuzione hanno ammesso di averne tratto giovamento. Durante lo svolgimento e per tutta la sua durata, l'audit ha inoltre esercitato diverse volte un effetto anticipatore: le autorità di esecuzione si sono scambiate informazioni e hanno provveduto a eliminare i punti deboli prima dell'audit.

Durante il programma di audit, L'UFV ha provveduto alla post-elaborazione dei piani d'azione dei Cantoni. Da uno dei risultati l'UFV ha già tratto le dovute conseguenze ed è stata avviata la preparazione di un modello di mandato di prestazioni da mettere a disposizione degli UVC.

## 7 Raccomandazioni

### 7.1 Raccomandazioni per gli Uffici federali

Il presente rapporto consente di formulare, a integrazione delle raccomandazioni rivolte alle autorità di esecuzione cantonali, alcune raccomandazioni per gli Uffici federali. Questi ultimi hanno già provveduto a concretizzare o avviare singoli provvedimenti disposti in seguito ai feedback riguardanti gli audit. Nondimeno riportiamo di seguito le raccomandazioni summenzionate:

1. Gli Uffici federali dovrebbero verificare se la doppia struttura di controllo (attuazione OPD e attuazione LPAn, con parziale libera scelta delle istanze di controllo) sia o non sia in linea di principio adeguata a garantire un controllo attendibile e durevole sulla protezione degli animali da reddito.
2. L'UFV dovrebbe elaborare, in collaborazione con gli organi d'esecuzione, un modello di mandato di prestazioni fra UVC e organi di controllo di diritto privato, ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 LPAn.
3. Gli Uffici federali dovrebbero appurare come vadano eseguiti i controlli presso aziende detentrici di cavalli ai sensi dell'art. 213 cpv. 1 OPAn, dal momento che i cavalli possono assumere lo status sia di animali da compagnia che di animali da reddito.  
*Esempio per chiarire: un agricoltore possiede una piccola pensione per cavalli. Tre cavalli sono dichiarati come animali da compagnia e quattro come animali da reddito. In un caso del genere il controllore dovrà verificare ai sensi dell'art. 213 OPAn unicamente le modalità di detenzione dei cavalli dichiarati come animali da reddito?*
4. Gli Uffici federali dovrebbero prendere in considerazione l'opportunità di una base giuridica per un eventuale obbligo di mutua informazione o notifica tra i vari servizi ufficiali.
5. L'UFV dovrebbe esaminare come possano essere messi a disposizione dei Cantoni i divieti di tenere animali, tutto ciò nel pieno rispetto della protezione dei dati e dei diritti della personalità.

## 8 Allegato

### 8.1 Riferimenti giuridici

Leggi, ordinanze, direttive tecniche

Abbreviazione	Titolo
LPAn	Legge federale del 16 dicembre 2005 sulla protezione degli animali (RS 455); art. 1, art. 4, art. 23 cpv.1, art. 24 cpvv. 1 e 3, art. 26 cpv.1, art. 28 cpv. 1, art. 33, art. 38, cpvv. 1 e 2, art. 40;
OPAn	Ordinanza del 23 aprile 2008 sulla protezione degli animali (RS 455.1); art. 208 cpv. 1, art. 209 cpv.1, art. 210, art. 212a, art. 213 cpvv. 1, 2 e 5, art. 218;
OrdB	Ordinanza del 22 settembre 1997 sull'agricoltura biologica e la designazione dei prodotti e delle derrate alimentari ottenuti biologicamente (910.18); art. 3 lett. g e art. 30 cpv. 1
OPD	Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (RS 910.13); art. 5, art. 66 cpvv. 1 e 4 lett. a, art. 70 cpv. 1, lett. e
OCoC	Ordinanza del 14 novembre 2007 sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole (RS 910.15); art. 2 cpvv. 1, 2 lett. a e b, cpv. 3 lett. a e cpv. 4; art. 3 cpvv. 1 e 2
Ordinanza sulla formazione	Ordinanza del 24 gennaio 2007 concernente la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento delle persone impiegate nel Servizio veterinario pubblico (RS 916.402)
	Ordinanza dell'UFV del 27 agosto 2008 sulla detenzione di animali da reddito e di animali domestici (RS 455.110.1)
	Istruzioni concernenti il sistema Acontrol del 14 febbraio 2011
	Manuali di controllo - Protezione degli animali dell'UFV
	Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura - Direttiva relativa alla riduzione dei pagamenti diretti del 27 gennaio 2005

### 8.2 Principi base per il programma di audit

Manuale di controllo per la verifica degli organi d'esecuzione nell'ambito del programma di audit:  
Esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali nelle aziende con animali da reddito, versione 2.2.

(Non è prevista la pubblicazione del documento.)



## **Colophon**

### **Committente**

Ufficio federale dell'agricoltura UFAG  
Ufficio federale di veterinaria UFV

### **Editore**

Unità federale per la filiera alimentare UFAL  
Schwarzenburgstrasse 155  
CH-3003 Liebefeld-Berna  
[www.blk.admin.ch](http://www.blk.admin.ch)  
Contatto per questioni tecniche: [info@blk.admin.ch](mailto:info@blk.admin.ch)

### **Redazione**

Unità federale per la filiera alimentare UFAL

### **Redattrici**

Ing. dipl. Agr. ETH J. Schaub  
Vet. med. C. Wittwer-Christinet

### **Distribuzione**

Pubblicazione elettronica – Non sono previste copie cartacee