

Il benessere animale nella nuova PAC 2023-2027: le scelte del Piano strategico italiano

Diamante Barbarossa

1.- Il miglioramento del benessere animale tra gli obiettivi specifici della nuova PAC

Con la programmazione 2023-2027, il miglioramento del benessere animale è considerato un obiettivo finalmente condiviso tra il primo e il secondo pilastro della politica agricola comune

(PAC), unitamente ad altre finalità quali migliorare la risposta alle istanze della società in fatto di alimentazione e salute, ridurre gli sprechi lungo la filiera e contrastare la resistenza antimicrobica (obiettivo specifico 9, in seguito OS9, art. 6, par. 1, lett. i), Reg. (UE) 2021/2115¹.

Questo riconoscimento segna l'approdo di un percorso di crescente attenzione da parte della PAC all'*animal welfare*², il quale, dalla svolta della riforma Fischler del 2003³, rappresenta uno dei «simboli della sua evoluzione nella direzione oggi definita in termini di "intensificazione sostenibile"⁴, grazie ai benefici che ne conseguono per una produzione sicura, di qualità e più rispettosa dell'ambiente⁵, come riconosciuto anche dalla *Strategia Farm to Fork*⁶.

(¹) Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013. In generale, sulla nuova PAC 2023-2027 si rinvia ai contributi in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, e n. 1-2020, I.

(²) Sui profili giuridici del benessere animale, v. E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2011, I, p. 220 ss.; D. Ryland, A. Nurse, *Mainstreaming after Lisbon: advancing animal welfare in the EU internal market*, in *European energy and environmental law review*, n. 22/3-2013, p. 101 ss.; M. Lottini, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione europea*, in *Cultura e diritti*, n. 1/2-2018, p. 11 ss.; G. Miribung, *Il benessere animale: prospettive di diritto comparato*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4-2021, I, p. 592 ss.; F.M. Celentano, *Il rilievo internazionale delle politiche di benessere animale dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 374 ss.; M. Mauro, *Il benessere animale nel quadro delle fonti internazionali ed europee: una nozione dal contenuto complesso*, in *Dir. agroalim.*, n. 1-2023, p. 99 ss. Sullo status degli animali nell'Unione europea, K. Sowery, *Sentient beings and tradable products: the curious constitutional status of animals under union law*, in *Common market law review*, n. 55-2018, p. 55 ss. Per una riflessione multidisciplinare a riguardo, v. gli atti dell'incontro del 16 aprile 2021 *Benessere animale, scienza e giurisdizione. Dall'Animal Welfare alla Global Animal Law* promosso dall'Associazione italiana di Diritto alimentare (AIDA), in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2021, p. 7 ss.

(³) Prima della riforma Fischler del 2003 il benessere animale era condizione di accesso ad alcune misure di sviluppo rurale (v. le misure di cui agli artt. 5 - "Investimenti nelle aziende agricole", 8 - "Insediamento dei giovani agricoltori" e 26 - "Miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli", Regolamento (CE) 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti) e possibile oggetto delle medesime (v. le misure di cui agli artt. 4 - "Investimenti nelle aziende agricole", 9 - "Formazione" e 33 - "Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali", Reg. (CE) 1257/1999). Anche l'art. 33, Regolamento (CE) 1254/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine imponeva che il pagamento della restituzione all'esportazione di animali vivi fosse subordinato al rispetto della normativa sul benessere animale. Suddetta riforma accresce notevolmente l'importanza del benessere animale nella PAC, che passa ad essere, nel primo pilastro, oggetto della condizionalità, resa oramai obbligatoria, e, nel secondo pilastro, destinatario di una misura *ad hoc*. Su queste due importanti novità si tornerà rispettivamente nei par. 2.2. e 2.3., quando si tratterà della loro disciplina vigente. Per un'evoluzione sul ruolo del benessere animale nella PAC, v. D. Ryland, *Animal welfare in the reformed Common Agricultural Policy: wherefore art thou?*, in *Environmental law review*, n. 1-2015, pp. 29-43; L. Costantino, *La tutela del benessere animale nelle politiche agricole europee*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1-2018, p. 71 ss.; M. Mauro, *op. cit.*, pp. 127-133.

(⁴) Cfr. E. Sirsi, *op. cit.*, p. 235.

(⁵) Sui benefici del benessere animale per una produzione sostenibile, *ex multis* v. L. Keeling *et al.*, *Animal welfare and the United Nations Sustainable Development Goals*, in *Frontiers in veterinary science*, n. 6-2019, p. 1 ss.; G. Pirlo, M. Speroni, *Benessere animale e sostenibilità ambientale della produzione zootecnica*, in www.reterurale.it, 2020; L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2021, p. 37 ss.; D. Cerini, *Sicurezza degli alimenti tra sostenibilità, benessere animale e gestione assicurativa dei rischi*, in *Prospettive e temi per un corso di diritto agroalimentare transnazionale e comparato*, a cura di M. Torsello, G. Guerra, Napoli, 2022, p. 223 ss.

(⁶) Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020)381 final, p. 9, in cui si evidenzia proprio come «il miglioramento del benessere degli animali si traduce nel miglioramento della salute degli animali e della qualità degli alimenti e in una minore necessità di medicinali, e può contribuire a pre-

In questa cornice, si inserisce il Piano strategico italiano della PAC (in seguito PSP)⁷, che attribuisce al benessere animale un ruolo centrale «per il rilancio della zootecnia in un'ottica sostenibile», settore indicato come una delle scelte fondamentali che orientano il Piano⁸.

Nell'ambito dell'OS9, il PSP affronta congiuntamente la finalità del miglioramento del benessere animale e quella del contrasto alla resistenza antimicrobica (*Antimicrobial Resistance*, in seguito AMR)⁹ tramite un articolato ventaglio di interventi che saranno oggetto della presente analisi al fine di comprendere se la maggiore attenzione dedicata a tale aspetto nella nuova programmazione sia sostenuta da una strumentazione adeguata e di valutare le correlazioni tra le due finalità in ottica *One Health*¹⁰.

2.- Il benessere animale nel Piano strategico italiano: esigenze e strategia d'intervento

L'analisi SWOT, con cui si apre il PSP, nella parte

referita all'OS9 offre una panoramica della situazione del comparto zootecnico italiano¹¹, tra i cui punti di forza figurano una consolidata applicazione delle misure del secondo pilastro per il benessere animale e la diffusione di sistemi di allevamento estensivo e di filiere di qualità, con un aumento della zootecnia biologica o condotta tramite altri metodi sostenibili. A ciò si aggiunga l'esperienza del Partenariato europeo per l'innovazione (PEI AGRI), con gruppi operativi (GO) attivi soprattutto per la riduzione dell'uso di antibiotici in allevamento, nonché l'esistenza di un sistema unico nazionale di monitoraggio e valutazione del livello di benessere, sanità, biosicurezza e utilizzo del farmaco nelle filiere zootecniche (*Classyfarm*), su cui si tornerà a breve¹².

Ciononostante, in Italia l'impiego di antimicrobici per uso veterinario per unità di produzione è tra i più alti d'Europa¹³, anche a causa di una scarsa attività di prevenzione e monitoraggio di epizootie nelle aziende, dipesa a sua volta da percorsi formativi non sempre adeguati e da un sistema di consulenza carente soprattutto sotto il profilo dei

servare la biodiversità». Per una prima analisi della Strategia e del *Green Deal* (Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final) di cui detta Strategia è parte, v. P. Lattanzi, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 705 ss.

(⁷) Il Piano strategico italiano della PAC è stato approvato dalla Commissione europea il 2 dicembre 2022. V. Commissione europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 2.12.2022 che approva il piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*, Bruxelles, 2.12.2022, C(2022)8645 final. La versione approvata del PSP è disponibile al sito della Rete rurale nazionale: *Relazione 2021 sul Piano strategico della PAC*, in https://www.reterurale.it/downloads/PSP_Italia_15112022.pdf [consultato da ultimo in data 26.7.2023].

(⁸) V. PSP, p. 55.

(⁹) La resistenza antimicrobica è «la capacità di microrganismi come i batteri di diventare sempre più resistenti a un antimicrobico cui erano precedentemente sensibili, [...] conseguenza della selezione naturale e delle mutazioni genetiche, mutazioni che vengono quindi trasferite, conferendo resistenza [...] tale processo di selezione naturale è accentuato da fattori umani che facilitano la trasmissione di microrganismi resistenti, come l'uso improprio di antimicrobici nella medicina umana e veterinaria e condizioni e pratiche igieniche scadenti nelle strutture sanitarie o nella filiera alimentare. Nel tempo questi processi rendono gli antimicrobici meno efficaci e, in ultima istanza, inutili». In Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica*, Bruxelles, 29.6.2017, COM(2017)339 final, p. 2.

(¹⁰) Con l'espressione "*One Health*" si indica il «principio che riconosce che la salute umana e animale sono interconnesse, che le malattie sono trasmesse dall'uomo agli animali e viceversa e che esse devono quindi essere contrastate negli uni e negli altri». *Ivi*, p. 3. L'approccio *One Health* nasce da una risoluzione dell'*American medical association* del 2007. Per una ricostruzione dell'affermazione di questo principio, v. E.P.J. Gibbs, *The evolution of the One Health: a decade of progress and challenges for the future*, in *Veterinary record*, n. 174/4-2014, p. 85 ss.; F. Coli, *L'approccio One Health*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3-2022, I, p. 489 ss. Sulle implicazioni di tale principio, v. *infra* par. 3.

(¹¹) Sul punto v. anche L. Fioriti *et al.*, *Documento di sintesi dei lavori del Tavolo Zootecnia. Il settore zootecnico nel PSN 2023-27: esigenze, strategia e strumenti di intervento*, in www.reterurale.it, 2021.

(¹²) Per una sintesi dei punti di forza riferiti all'OS9, v. PSP, p. 202.

(¹³) Da collegare alla minaccia M.9.2 "Percentuali di resistenza alle principali classi di antibiotici per gli 8 patogeni sotto sorveglianza più alte rispetto alla media europea". *Ivi*, p. 204.

dati a disposizione¹⁴.

Inoltre, accanto a problemi strutturali nella prima parte della filiera, se ne evidenziano altri nei rapporti B2C. In proposito, l'analisi SWOT sottolinea distorsioni nella comunicazione al consumatore riguardo salubrità, origine e qualità dei prodotti, anche legata alla proliferazione di certificazioni, autocertificazioni, diciture, bollini e marchi, che causano asimmetrie informative¹⁵. Tuttavia, questa situazione presenta non poche opportunità per il comparto zootecnico, grazie alla crescente richiesta di informazione e educazione alimentare da parte dei consumatori e alla loro disponibilità a pagare un sovrapprezzo¹⁶.

Comunicare il rispetto di determinati livelli di benessere animale è una questione complessa, da sempre connessa all'importanza di garantire un ritorno economico all'allevatore per i maggiori costi sostenuti, da un lato, e di soddisfare le richieste dei consumatori maggiormente attenti, dall'altro (c.d. "win-win situation")¹⁷.

Alla luce di questa situazione, tra le esigenze individuate per il raggiungimento dell'OS9, il PSP considera quale priorità strategica quella di stimolare l'evoluzione degli allevamenti verso modelli più sostenibili ed etici; sono invece considerate priorità complementari quelle di aumentare la produzione

di cibi sani e nutrienti, stimolando l'uso razionale di antimicrobici, di garantire una maggiore qualità e salubrità delle produzioni agroalimentari e forestali, anche tramite percorsi di certificazione, partecipazione a regimi di qualità o etichettatura volontaria, e di promuovere la conoscenza dei consumatori¹⁸. Sulla base delle esigenze individuate, il PSP definisce la sua strategia per il miglioramento del benessere animale e il contrasto all'AMR, come richiesto dall'art. 109, par. 2, lett. h), Reg. (UE) 2021/2115, prevedendo uno spettro di interventi facenti perno sulla recente certificazione "Sistema di qualità nazionale benessere animale" (in seguito SQNBA)¹⁹. Tali interventi comprendono l'eco-schema 1 - "Pagamento per la riduzione della antimicrobico resistenza e il benessere animale", gli aiuti accoppiati per il settore zootecnico, la condizionalità, e, nell'ambito dello sviluppo rurale, gli interventi SRA030 - "Pagamento per il miglioramento del benessere animale", SRD01 - "Investimenti produttivi agricoli per la competitività delle aziende agricole", SRD02 - "Investimenti produttivi agricoli per ambiente, clima e benessere animale", oltre ad altri per migliorare e diffondere la conoscenza tra gli operatori del settore, quali SHR01 - "Erogazione dei servizi di consulenza", SHR02 - "Formazione dei consulenti", SRH03 - "Formazione degli

⁽¹⁴⁾ Per una sintesi dei punti deboli riferiti all'OS9, v. *ivi*, pp. 202-203.

⁽¹⁵⁾ *Ivi*, p. 203.

⁽¹⁶⁾ Per una sintesi delle opportunità riferite all'OS9, v. *ivi*, pp. 203-204.

⁽¹⁷⁾ A tal proposito, nell'ambito della Strategia *Farm to Fork*, la Commissione ha annunciato che «prenderà inoltre in considerazione opzioni per l'etichettatura relativa al benessere degli animali per una migliore trasmissione del valore lungo la filiera alimentare». Cfr. Commissione europea, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., p. 9. Tuttavia, non è specificato se e come tale etichettatura possa coordinarsi con la "Proposta relativa a un quadro per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari per dotare i consumatori degli strumenti necessari per compiere scelte alimentari sostenibili" (Azione n. 23, Allegato alla Strategia). Così in A. Di Concetto, *Farm animal welfare and food information for European union consumers: harmonising the regulatory framework for more policy coherence*, in *European journal of risk regulation*, 2023, p.12. In generale sulle certificazioni di benessere animale, *ex multis* v. Commissione delle Comunità europee, *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, concernente le opzioni di etichettatura relativa al benessere animale e l'istituzione di una rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali*, Bruxelles, 28.10.2009, COM(2009)584 definitivo; A. Peters, *Animals in International Law*, in *Académie de Droit international, Recueil des Cours. Collected courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden/Boston, 2020, pp. 175-192; L. Leone, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religioni, benessere animale)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 532 ss.

⁽¹⁸⁾ V. PSP, p. 205.

⁽¹⁹⁾ La certificazione SQNBA è stata istituita dall'art. 224 bis del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 introdotto in sede di conversione dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, e approvata con Decreto interministeriale 3 agosto 2022, n. 341750 di concerto tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ed il Ministero della Salute. Sulla centralità di SQNBA per la strategia di miglioramento del benessere animale e contrasto all'AMR, v. PSP, p. 376.

imprenditori agricoli, degli addetti alle imprese operanti nei settori agricoltura, zootecnia, industrie alimentari, e degli altri soggetti privati e pubblici funzionali allo sviluppo delle aree rurali”, e SRG01 - “Sostegno ai gruppi operativi del PEI AGR”²⁰.

Nell’ambito del *new delivery model* della PAC 2023-2027, caratterizzato dal passaggio da un sistema di *compliance* a uno di *performance*²¹, sarà inoltre possibile monitorare questi interventi, così da valutare i progressi in fatto di miglioramento del benessere animale e riduzione dell’AMR. A tal proposito, nell’Allegato I, Reg. (UE) 2021/2115, all’OS9 sono associati quattro indicatori, due di impatto e due di risultato, di cui uno per ciascuna tipologia riferiti alla resistenza antimicrobica e uno

solo, di risultato, al benessere animale²². Accanto poi agli indicatori di contesto per l’allevamento²³, vi sono specifici indicatori di *output* associati ai singoli interventi²⁴. Ciò si rivela di estrema importanza poiché l’assenza di simili parametri nelle programazioni precedenti aveva reso difficile valutare l’efficacia delle varie misure, ivi comprese quelle in materia di benessere animale²⁵.

2.1.- L’eco-schema 1 “Pagamento per la riduzione della antimicrobica resistenza e il benessere animale”

Il fronte più innovativo della PAC 2023-2027 è

(²⁰) Gli interventi menzionati, e sui quali si concentrerà quest’analisi, sono quelli espressamente elencati dal PSP (pp. 376-387) per contribuire alle finalità del miglioramento del benessere degli animali e della riduzione della resistenza antimicrobica nell’ambito dell’OS9. Per una sintesi, v. R. De Franco *et al.*, *Gli interventi per il benessere animale nel PSP 2023-27*, in www.reterurale.it, 2023. Nonostante l’esclusione da detto elenco, merita di essere menzionato l’intervento SRA29 - “Pagamento al fine di adottare e mantenere pratiche e metodi di produzione biologica”, posto che il PSP riconosce la zootecnia biologica come un modello di allevamento etico e sostenibile. Un’altra importante novità che va ricordata è l’art. 210 *bis*, Regolamento (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, introdotto dal Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione. Secondo quanto previsto dal suddetto articolo, ai c.d. “accordi di sostenibilità”, ovvero quegli accordi tra produttori (c.d. “accordi orizzontali”) o tra produttori e altri operatori a livelli diversi della filiera (c.d. “accordi verticali”) che adottano «norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell’Unione o nazionale», non si applica l’art. 101, par. 1 TFUE a condizione, però, che la limitazione di concorrenza determinata sia indispensabile per l’applicazione di detta norma. Sono norme di sostenibilità quelle che contribuiscono a uno o più obiettivi, tra cui la produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l’uso di pesticidi o il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola (lett. b) o l’innalzamento dei livelli di salute e benessere degli animali (lett. c). Secondo parte della dottrina questo sarebbe l’unico intervento in materia di benessere animale capace effettivamente di incidere sulla regolamentazione del mercato. Così in M. Mauro, *op. cit.*, pp. 132-133.

(²¹) Per una prima riflessione critica, v. A. Matthews, *Improving governance of the future CAP*, in www.capreform.eu, 2021, p. 1 ss.; F. Sotte, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, in www.agriregionieuropa.univpm.it, Numero speciale *Agricolabriaeuropa*, n. 1-2021, p. 3; R. Cagliero, N. D’Alicandro, B. Camaioni, *Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze*, in www.agriregionieuropa.univpm.it, Numero speciale *Agricolabriaeuropa*, n. 4-2021, p. 23 ss. Sul ruolo assegnato alle Regioni, v. S. Masini, *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell’ottica della nuova PAC, in La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini, V. Rubino, Bari, 2021, p. 39 ss.; Id., *I piani strategici in Italia: il ruolo del Mipaaf e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 257 ss.

(²²) Gli indicatori di impatto sono: I.28 - “Limitare l’uso degli antimicrobici negli animali da allevamento: Vendite/utilizzo di antimicrobici per animali destinati alla produzione di alimenti” e I.29 - “Rispondere alla domanda di prodotti alimentari di qualità da parte dei consumatori: Valore della produzione oggetto di regimi di qualità dell’Unione e delle produzioni biologiche”. Gli indicatori di risultato sono: R.43RE - “Limitare l’uso degli antimicrobici: Percentuale di unità di bestiame adulto (UBA) oggetto di azioni di sostegno finalizzate a limitare l’utilizzo di antimicrobici (prevenzione/riduzione)” e R.44RE - “Migliorare il benessere degli animali: Percentuale di unità di bestiame adulto (UBA) oggetto di azioni di sostegno finalizzate a migliorare il benessere degli animali”.

(²³) V. gli indicatori di contesto C.23 - “Unità di bestiame adulto” e C.24 - “Densità del bestiame”.

(²⁴) V. ad esempio l’indicatore O.8 - “Numero di ettari o unità di bestiame adulto che beneficiano dei regimi ecologici”. Sul punto, v. *infra* par. 2.1.

(²⁵) In questo senso European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, Contract AGRI-2020-0319, 2021, pp. 148-149.

rappresentato dai nuovi regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali ("regimi ecologici" o, più comunemente, "eco-schemi") di cui all'art. 31, Reg. (UE) 2021/2115, destinati a contribuire agli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. d), e), f) e, limitatamente a benessere animale e resistenza antimicrobica, lett. i)²⁶. Un ambito di applicazione ben più ampio di quello della proposta della Commissione, che non comprendeva proprio il benessere animale²⁷. Trattasi di pagamenti diretti disaccoppiati, aggiuntivi rispetto al sostegno di base, riservati ai soli agricoltori o gruppi di agricoltori in attività che decidono di rispettare impegni più rigidi di quelli imposti dalla condizionalità²⁸, dei requisiti minimi relativi al diritto nazionale ed europeo, purché diversi dagli impegni di gestione di cui all'art. 70, di cui si dirà a breve.

Gli eco-schemi sono volontari per gli agricoltori ma obbligatori per gli Stati membri, che devono dedicarvi almeno il 25% delle assegnazioni per i pagamenti diretti²⁹. Inoltre, a differenza del *greening* della PAC precedente³⁰, essi seguono un approccio *bottom-up*, per cui spetta agli Stati scegliere di coprire almeno due settori di intervento previsti all'art. 31, par. 4, tra cui «azioni volte a migliorare il benessere degli animali o a contra-

stare la resistenza antimicrobica» (lett. g). A questo proposito, la Commissione ha stilato una lista di 41 pratiche meritevoli di rientrare tra gli eco-schemi, anche in riferimento a "*husbandry and animal welfare plans*"³¹.

Il PSP ha individuato cinque eco-schemi, di cui il primo, inizialmente indirizzato alla sola riduzione degli antimicrobici in zootecnia, è dedicato ora al "Pagamento per la riduzione della antimicrobica resistenza e il benessere animale" e assorbe oltre il 41% dell'intero budget riservato a questo nuovo pagamento³².

Concepito per rispondere «*in primis*, agli aspetti etici in materia di produzione animale, nella consapevolezza, tuttavia, che il benessere animale influenza altre componenti dell'allevamento, in particolare la sicurezza alimentare e l'ambiente»³³, l'eco-schema 1 ha come obiettivo ultimo quello di far aderire le aziende zootecniche a un «percorso virtuoso di riduzione dell'uso del farmaco»³⁴.

L'eco-schema 1 si compone di due livelli, indipendenti, sinergici e alternativi tra loro, ognuno dei quali prevede impegni specifici³⁵. Il primo livello è rivolto alla riduzione dell'uso di antimicrobici in allevamento e prevede l'accesso a *Classyfarm*, il sistema unico nazionale integrato di categorizza-

(²⁶) Per una prima analisi dei nuovi eco-schemi, v. N. Lucifero, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 289 ss.

(²⁷) V. art. 28, rubricato "Regimi per il clima e l'ambiente", in Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 392 final.

(²⁸) V. *infra* par. 2.2.

(²⁹) V. art. 97, Reg. (UE) 2021/2115.

(³⁰) Il riferimento è ovviamente al Capo 3 rubricato "Pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente" (artt. 43-47) del Regolamento (UE) 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

(³¹) V. European Commission, *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*, 2021.

(³²) Sul punto, v. *Architettura verde. Documento di lavoro*, disponibile in https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/Approfondimenti [consultato da ultimo in data 28.7.2023]. Per una panoramica dei cinque eco-schemi previsti dall'attuale PSP, v. il Numero speciale *Ecoschemi*, in *Terra e vita*, n. 7-2022; L. Atorino et al., *Gli eco-schemi del PSP 2023-2027, una nuova opportunità per l'agricoltura italiana*, in www.reterurale.it, 2023.

(³³) V. PSP, p. 247.

(³⁴) *Ivi*, p. 209.

(³⁵) Come chiarito nel documento *Domande e Risposte Eco-Schema 1*, n. 25, disponibile in https://www.reterurale.it/PSP_domande_risposte [consultato da ultimo in data 28.7.2023], poiché accedere al secondo livello presuppone avere i requisiti del primo, si deve evitare il rischio di un doppio finanziamento per chi soddisfa al contempo entrambi i requisiti.

zione dell'allevamento in base al rischio, di cui all'art. 14, co. 2, Decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 136³⁶; il secondo livello, invece, in senso più ampio, è rivolto al benessere animale e prevede l'adesione a SQNBA, a sua volta basata su *Classyfarm*.

2.1.1.- Il sistema *Classyfarm* e il livello 1 dell'eco-schema 1

Quale «strumento in grado di rafforzare i collegamenti tra il benessere animale e la politica agricola»³⁷, il livello 1 dell'eco-schema 1 prevede l'impegno alla riduzione del farmaco, rispondendo, in maniera diretta, alla necessità di diminuire l'utilizzo degli antimicrobici e, in maniera indiretta, anche all'innalzamento dei livelli di benessere animale, cercando di compensare i costi aggiuntivi che simili scelte implicano³⁸.

Per misurare in maniera chiara la *performance* degli allevamenti, l'eco-schema 1 richiede l'iscrizione e l'accesso all'innovativo sistema *Classyfarm*³⁹, che elabora i dati messi a disposizione dalle banche dati ufficiali, quali la Ricetta elettronica veterinaria (REV), la Banca dati nazionale (BDN) e il Registro elettronico dei trattamenti, e quelli raccolti durante le attività di controllo ufficiale e in autocontrollo. In quest'ultimo caso, i dati dovranno

no essere inseriti dal veterinario aziendale, figura cui va obbligatoriamente conferito incarico nell'ambito di questo sistema⁴⁰.

La raccolta dei dati in determinate aree di intervento (biosicurezza; benessere animale; parametri sanitari e produttivi; alimentazione animale; consumo di farmaci antimicrobici; lesioni rilevate al macello) si effettua tramite apposite *check-list*, distinte per tipologia di produzione e divise in macroaree di valutazione (Management aziendale e personale; Strutture e attrezzature; *ABMs* - *Animal based measures*; Grandi Rischi/sistemi d'allarme) a cui sono associati punteggi parziali, che concorrono a determinare il punteggio della relativa area di intervento. I dati vengono poi elaborati da un algoritmo, convertiti in un indicatore numerico, il quale permette di categorizzare l'allevamento in base al rischio.

L'accesso al portale consente all'operatore di consultare i risultati della propria azienda in termini di consumo di farmaco, espresso in DDD (*Defined Daily Dose* - dose giornaliera di somministrazione)⁴¹, i giorni di trattamento totali rispetto all'anno in corso, lo storico dei dati relativi al consumo del suo allevamento e la tipologia di antibiotici somministrata (critici o non).

Per quanto interessa il funzionamento del livello 1, sulla base di questi dati, gli allevamenti, anche misti, vengono suddivisi in classi rispetto ai quat-

⁽³⁶⁾ Il sistema *Classyfarm* è gestito dall'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna (IZSLER) e integrato nel portale nazionale della medicina veterinaria *vetinfo.it*. Tale portale «assicura la raccolta delle informazioni concernenti: a) la registrazione e il riconoscimento degli stabilimenti e dei trasportatori, i movimenti e la tracciabilità degli animali, del materiale germinale e dei prodotti di origine animale e degli animali da compagnia; b) l'uso dei medicinali veterinari; c) gli esiti dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali» (art. 14, co. 1, Decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 136). Per maggiori informazioni, si rinvia alla pagina ufficiale presso il portale del Ministero della salute: <https://www.vetinfo.it/> [consultato da ultimo in data 27.7.2023].

⁽³⁷⁾ Cfr. PSP, p. 516.

⁽³⁸⁾ Come ricordato nel PSP, infatti «il rispetto delle soglie di uso del farmaco e la necessità di prevenire l'ingresso di patologie si traduce in costi aggiuntivi per l'allevatore (costi di diagnosi e profilassi, legati all'applicazione di piani di biosicurezza, alla continua formazione e informazione), all'utilizzo di consulenze di alto livello professionale»; *ivi*, pp. 379-380.

⁽³⁹⁾ È molto importante tenere distinta la semplice adesione dalla registrazione/iscrizione, in quanto solo in quest'ultimo caso è possibile avere accesso a *Classyfarm*. Sul punto, v. *Domande e Risposte Eco-Schema 1*, cit., n. 4.

⁽⁴⁰⁾ Sulla figura del veterinario aziendale, figura altrimenti volontaria negli allevamenti, e i relativi compiti e responsabilità, v. artt. 3 e 4, Decreto del Ministro della salute 7 dicembre 2017 concernente il sistema di reti di epidemio-sorveglianza ed i compiti, le responsabilità ed i requisiti professionali del veterinario aziendale.

⁽⁴¹⁾ Come ricordato in R. De Franco *et al.*, *Gli interventi per il benessere animale nel PSP 2023-27*, cit., p. 3, si tratta di «un sistema adottato dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). La DDD è una misura standard internazionale per i medicinali ad uso umano e trasposta in veterinaria; indica la dose di antibiotico media giornaliera per Kg di animale/specie». In ottica *One Health* ciò è di estrema importanza perché permette un confronto diretto tra la medicina umana e quella veterinaria. Sul punto v. *infra* par. 3.

tro quartili della distribuzione della mediana regionale del valore DDD⁴². Sono ammissibili al pagamento solo quelli che alla fine dell'anno solare della domanda di aiuto (31 dicembre), rispetto alla distribuzione della mediana regionale calcolata per l'anno precedente, mantengono valori DDD entro il valore definito dalla mediana o mantengono valori DDD entro il valore soglia identificato dal terzo quartile ma lo riducono del 20%, oppure hanno valori DDD che passano dal quarto al terzo quartile con una riduzione di almeno il 10%⁴³.

Il livello 1 dell'eco-schema 1 si rivolge agli allevamenti di bovini da latte, da carne o a duplice attitudine, vitelli da latte, ovini da latte e da carne, caprini, bufalini da latte e da carne e suini⁴⁴.

2.1.2.- Il Sistema di qualità nazionale per il benessere animale (SNQBA) e il livello 2 dell'eco-schema 1

Il livello 2 dell'eco-schema 1 è subordinato all'adesione a SQNBA e alla pratica del pascolamento, altrimenti non obbligatori per l'allevatore.

Questo secondo requisito si ritiene soddisfatto se il pascolo è esercitato in uno o più turni annuali per una durata complessiva di almeno sessanta giorni e con un carico di bestiame di almeno 0,2 UBA/ettaro/anno⁴⁵.

L'adesione a SQNBA può essere effettuata dagli operatori della produzione primaria, dagli operatori del settore alimentare o dai gruppi di operatori

del settore alimentare che aderiscono al sistema *Classyfarm* e comporta il rispetto di disciplinari di produzione caratterizzati da requisiti su livelli progressivi per specie, orientamento produttivo e metodo di allevamento, disciplinari di cui al momento si attende l'approvazione ad opera del Comitato tecnico scientifico per il benessere animale (CTSBA)⁴⁶.

L'adesione alla certificazione non è richiesta per gli allevamenti biologici, quandanche in via di conversione, e per gli allevamenti bovini di piccole dimensioni, in quest'ultimo caso purché la deroga sia autorizzata dalla Regione o dalla Provincia autonoma competente.

Il livello 2 dell'eco-schema 1 si rivolge ai bovini da latte, da carne e a duplice attitudine e ai suini allevati allo stato semi brado⁴⁷, con evidente esclusione dei piccoli ruminanti, come ad esempio gli ovini, in cui invece il pascolo è molto diffuso⁴⁸.

Infine, si consideri che, in attesa di un'etichettatura europea del benessere animale⁴⁹, il legislatore nazionale con SQNBA tenta un primo riordino delle norme tecniche riconosciute e autorizzate dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF, ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - MASAF) e delle certificazioni volontarie rilasciate da organismi di certificazione prevedendo che, qualora queste facciano riferimento al benessere animale, all'uso del farmaco veterinario o alla biosicurezza, siano adeguate ai contenuti di SQNBA entro il periodo transitorio di un anno dalla definizione dei requisiti di certificazione, pena l'impos-

(⁴²) Ciò significa quindi che i valori di riferimento dell'eco-schema 1 si adeguano ogni anno al variare della mediana regionale.

(⁴³) Tale sistema è stato criticato dagli allevatori più grandi, i quali, lamentando come il livello della mediana sia definito anche tenendo conto degli allevamenti *antibiotic-free* o degli allevamenti più piccoli, ritengono di dover sopportare uno sforzo maggiore rispetto agli altri.

(⁴⁴) V. PSP, p. 254. Al settore avicolo, escluso dai contributi, è dedicato il Piano nazionale per l'utilizzo del farmaco veterinario e per la lotta all'antibiotico-resistenza in avicoltura, approvato dal Ministero della salute nel 2015.

(⁴⁵) V. art. 3, Decreto ministeriale 23 dicembre 2022, n. 660087, Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 per quanto concerne i pagamenti diretti.

(⁴⁶) Nel mentre, il requisito di adesione a SQNBA verrà soddisfatto tramite schemi transitori più flessibili e per l'anno 2023 sarà sufficiente la richiesta di adesione, da perfezionare entro la data ultima di presentazione della domanda unica. V. art. 17, co. 2, lett. b), Decreto ministeriale 23 dicembre 2022, n. 660087, come modificato di recente dal Decreto ministeriale 30 marzo 2023, n. 185145.

(⁴⁷) In questo caso anche allo scopo di contrastare il diffondersi della peste suina africana (PSA), esigenza altrimenti non considerata dal PSP.

(⁴⁸) Così in G. Pulina, R. Villa, *Zootecnia di precisione per ridurre i farmaci*, in *Terra e vita*, n. 7-2022, p. 29.

(⁴⁹) V. *supra* nota 17.

sibilità di utilizzare tali informazioni nelle suddette norme tecniche e certificazioni volontarie⁵⁰.

2.2.- Gli altri pagamenti diretti e la condizionalità

Restando in ambito di pagamenti diretti, gli Stati possono scegliere di concedere un sostegno accoppiato al reddito in settori in difficoltà tra quelli di cui all'art. 33, Reg. (UE) 2021/2115, al fine di renderli maggiormente competitivi, sostenibili e di qualità.

Tra gli aiuti accoppiati per il comparto zootecnico, il PSP individua come settori maggiormente bisognosi di sostegno quelli del latte e dei prodotti lattiero-caseari, prevedendo un premio per le vacche da latte, le bufale da latte e le agnelle da rimonta (rispettivamente PD 07 - CIS(01) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Latte bovino", PD 07 - CIS(02) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Latte di bufale" e PD 07 - CIS(05) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Agnelle da rimonta"), quello delle carni ovine e caprine (PD 07 - CIS(06) - "Sostegno accoppiato per animale - Ovini e caprini macellati") e quello delle carni bovine, prevedendo un premio per le vacche nutrici e i bovini macellati tra i dodici e i ventiquattro mesi (rispettivamente PD 07 - CIS(03) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Vacche nutrici" e PD 07 - CIS(04) - "Sostegno accoppiato al reddito per animale - Bovini macellati, età 12 - 24 mesi").

Nella maggior parte delle produzioni, la spinta verso modelli di allevamento più sostenibili ed etici è condotta facendo di *Classyfarm* un requisito di ammissibilità per il pagamento del premio accoppiato⁵¹.

I pagamenti diretti ordinari e quelli di cui agli artt. 70, 71 e 72, Reg. (UE) 2021/2115 sono soggetti alla condizionalità, ovvero sono ancorati al rispetto di una serie di norme specificate nei criteri di gestione obbligatori (CGO) o nelle norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA)⁵². Questo meccanismo, reso obbligatorio con la riforma Fischler⁵³, ha incluso sin da allora nei propri CGO norme a tutela del benessere animale, norme già comunque vigenti di per sé.

Con la PAC 2023-2027, a ben vedere, nulla di nuovo si ravvisa rispetto alle precedenti programazioni poiché continuano a essere richiamati gli stessi CGO introdotti nel 2003, sostanzialmente immutati nel loro contenuto nonostante gli sviluppi normativi⁵⁴. Trattasi, oggi come allora, degli artt. 3 e 4 della Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, degli artt. 3 e 4 della Direttiva 2008/120/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini e dell'art. 4 della Direttiva 98/58/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, corrispondenti rispettivamente ai CGO n. 9, 10 e 11 di cui all'Allegato III, Reg. (UE)

⁽⁵⁰⁾ V. artt. 3 e 7, Decreto interministeriale 3 agosto 2022, n. 341750. Peraltro, anche per questo SQNBA è richiamato tra i regimi di qualità finanziabili nell'ambito di SRG03 - "Partecipazione a regimi di qualità" e SRG10 - "Promozione dei prodotti di qualità", intervento quest'ultimo che infatti persegue anche l'OS9.

⁽⁵¹⁾ Così per il caso del sostegno ai settori del latte bovino, latte di bufale e dei bovini macellati tra i dodici e ventiquattro mesi.

⁽⁵²⁾ Per una prima riflessione, v. L. Russo, *Condizionalità nella produzione agricola*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ. Agg.*, 2016, p. 41 ss. In chiave evolutiva, si rinvia a Id., *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2007, I, p. 231 ss.; Id., *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la "nuova" condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4-2011, I, p. 628 ss.; Id., *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012, p. 48 ss.

⁽⁵³⁾ V. art. 3 ss. e Allegato III, Regolamento (CE) 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

⁽⁵⁴⁾ Art. 12 e Allegato III, Reg. (UE) 2021/2115. Per una panoramica dei nuovi CGO e delle nuove BCAA, v. L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-2027: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, pp.151-154.

2021/2115⁵⁵, da sempre distinti da quelli in materia di sanità animale⁵⁶.

Tuttavia, per la sua natura e per le sanzioni che ne possono derivare, la condizionalità rappresenta uno strumento debole⁵⁷, ritenuto più utile ad incentivare il rispetto di una normativa (tuttora) poco applicata che non ad apportare un qualche miglioramento alle condizioni di vita degli animali⁵⁸.

Per di più, la normativa europea che si occupa del benessere animale nell'allevamento, tra cui quella richiamata nei CGO, è al momento oggetto di revisione nell'ambito della Strategia *Farm to Fork* perché considerata datata e non allineata né ai recenti studi scientifici né alle aspettative della società⁵⁹. Ciò significa che la condizionalità, che su (parte di) questa normativa si basa, come pure gli altri interventi di cui si tratterà in seguito, che la pongono invece come standard minimo da superare, fanno riferimento a un parametro flebile, che rischia di comprometterne il funzionamento.

2.3.- *Gli interventi per il benessere animale nella nuova politica di sviluppo rurale italiana*

Nell'ambito del secondo pilastro, la PAC 2023-2027 prevede che almeno il 35% della partecipazione totale al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) sia destinata agli interventi c.d. "ad alto valore ambientale", ovvero a quelli relativi agli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. d), e) e f) e, per quanto riguarda il benessere degli animali, di cui alla lett. i)⁶⁰.

A tal proposito, la nuova programmazione ripropone alcune misure che negli anni hanno rivestito una certa importanza per il benessere animale, prime tra tutte quella dedicata al benessere animale e quella in materia di investimenti.

L'apposita misura di sviluppo rurale per il benessere animale, introdotta per la prima volta nell'ambito della riforma Fischler⁶¹, è considerata una vera e propria «*flagship measure on animal welfare*»⁶², in quanto incoraggia l'applicazione di

⁽⁵⁵⁾ Per il quadro nazionale di recepimento, v. Allegato I, Decreto ministeriale 9 marzo 2023, n. 0147385, Disciplina del regime di condizionalità e dei requisiti minimi relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali ai sensi del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 e individuazione del termine ultimo per la presentazione delle domande di aiuto per lo sviluppo rurale.

⁽⁵⁶⁾ Come sottolineato anche da L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della Pac 2023-2027*, cit., p. 153, nella PAC 2023-2027 scompaiono i CGO in materia di identificazione e registrazione degli animali, nonché quello sulle loro malattie.

⁽⁵⁷⁾ Sulla poca effettività delle sanzioni in materia di condizionalità, che non riescono a fare della *cross-compliance* un meccanismo dissuasivo, v. D. Ryland, *op. cit.*, p. 35; Corte dei conti europea, *Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua*, Relazione speciale n. 26, 2016; Id., *Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica*, Relazione speciale n. 31, 2018, pp. 39-40, cui si rinvia anche per una riflessione sulla necessità di coordinare i controlli ufficiali con quelli per la condizionalità in p. 36 ss. Per il nuovo apparato sanzionatorio, v. artt. 83-89, Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

⁽⁵⁸⁾ Così in A. Di Concetto, *Le bien-être animal dans la Politique Agricole Commune: la prise en compte croissante d'une «attente sociétale»*, in *Revue de droit rural*, n. 1- 2023, pp. 16-18.

⁽⁵⁹⁾ V. "Valutazione e revisione della normativa in vigore in materia di benessere degli animali, compresa quella sul trasporto e sulla macellazione degli animali" (Azione n. 7, Allegato alla Strategia). A tale scopo è dedicata la *Fitness Check of the EU legislation on animal welfare of farmed animals* allegata alla Strategia, sui cui risultati v. European commission, *Commission staff working document, Fitness check of the EU animal welfare legislation*, Brussels, 4.10.2022, SWD(2022) 328 final. Per una riflessione sulle principali problematiche dell'ancora vigente normativa sul benessere animale negli allevamenti, *ex multis* v. I.R. Pavone, *Animal farm and protection of farm animals in the European Union*, in *L'Observateur des Nations Unies*, n. 44-2018, p. 7 ss.; L. Leone, *Farm animal welfare under scrutiny: issues unsolved by the Eu legislation*, in *European journal of legal studies*, n. 12/1-2020, p. 47 ss.

⁽⁶⁰⁾ V. art. 93, par. 1, Reg. (UE) 2021/2115.

⁽⁶¹⁾ Con questa riforma, il Regolamento (CE) 1783/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che modifica il Regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) ha ampliato la portata del Capo IV "Misure agroambientali", che diventa "Agroambiente e benessere degli animali", introducendo i pagamenti per il benessere animale (art. 22, nuova lett. f).

⁽⁶²⁾ Cfr. European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., p. 8.

norme che superino i requisiti minimi previsti dalla legislazione nazionale ed europea, in determinati settori a scelta da parte degli Stati⁶³.

La nuova PAC colloca ora questa misura tra gli "Impegni in materia di ambiente e di clima e altri adempimenti in materia di gestione" di cui all'art. 70, Reg. (UE) 2021/2115, nell'ambito dei quali gli Stati membri concedono pagamenti per impegni volontari considerati utili per conseguire uno o più degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1 e 2⁶⁴, purché al di là dei requisiti della condizionalità e di quelli obbligatori previsti dal diritto nazionale e dell'Unione e purché diversi da quelli degli eco-schemi.

Gli interventi relativi a impegni per il benessere animale devono garantire «criteri superiori riguardo ai metodi di produzione in almeno uno dei seguenti settori: a) acqua, mangimi e cura degli animali secondo le esigenze naturali degli animali; b) condizioni di stabulazione che migliorino il *comfort* degli animali e la loro libertà di movimento, quali maggiori tolleranze di spazio, pavimentazioni, luce naturale, controllo microclimatico, non-

ché condizioni di stabulazione quali l'allattamento libero o la stabulazione di gruppo, a seconda delle esigenze naturali degli animali; c) condizioni che consentano l'espressione del comportamento naturale, come l'arricchimento dell'ambiente di vita o lo svezzamento tardivo; d) accesso all'esterno e pascolo all'aperto; e) pratiche che aumentino la robustezza e la longevità degli animali, anche delle razze a crescita lenta; f) pratiche volte a evitare la mutilazione o la castrazione degli animali. In casi specifici in cui la mutilazione o la castrazione degli animali siano ritenute necessarie, è previsto l'impiego di anestetici, analgesici e farmaci antinfiammatori o il ricorso all'immunocastrazione; g) misure sanitarie in grado di prevenire le malattie non trasmissibili, che non richiedano l'uso di sostanze mediche quali vaccini, insetticidi o antiparassitari»⁶⁵.

Ad ogni modo, occorre guardare con cautela a questa misura poiché in passato non ha mai riscosso il successo sperato, sia per la scarsa attuazione da parte degli Stati⁶⁶, sia per le differenti scelte di allocazione delle risorse e di *desi-*

⁽⁶³⁾ Per la PAC 2007-2013 questa misura è prevista all'art. 36, lett. a), punto v, Regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ed è identificata con il codice 215; l'art. 27, par. 7, Regolamento (CE) 1974/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) prevede che vengano introdotti «criteri superiori in almeno uno dei seguenti aspetti: a) acqua e mangime più adatti al fabbisogno naturale; b) condizioni di stabulazione quali tolleranze di spazio, lettiera, luce naturale; c) accesso all'aperto; d) assenza di mutilazioni sistematiche, d'isolamento o di contenzione permanente; e) prevenzione delle patologie determinate prevalentemente dalle pratiche di allevamento e/o dalle condizioni di detenzione degli animali». Per la PAC 2014-2020 la scelta è confermata dall'art. 33, Regolamento (UE) 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e la misura è identificata con il codice 14; ai sensi dell'art. 10, Regolamento delegato (UE) 807/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie, tale misura impone criteri rigorosi in uno o più dei seguenti settori: «a) acqua, mangimi e cura degli animali conformemente alle naturali necessità della zootecnia; b) condizioni di stabulazione, maggiore spazio disponibile, pavimentazioni, materiali di arricchimento, luce naturale; c) accesso all'esterno; d) pratiche che evitano la mutilazione e/o la castrazione degli animali oppure l'utilizzo di anestetici, di analgesici e di antiinfiammatori nei casi in cui è necessario procedere alla mutilazione o alla castrazione degli animali». Da notare come il numero delle opzioni sia diminuito rispetto alla programmazione precedente. Anche per questo vi è chi ravvisa in questa programmazione un trattamento deteriore del benessere animale nel secondo pilastro, non solo rispetto alla vecchia PAC, ma anche rispetto ai pagamenti agro-climatico-ambientali o a quelli per il biologico. V. D. Ryland, *op. cit.*, p. 37.

⁽⁶⁴⁾ Giova sottolineare come le finalità degli impegni in materia di gestione di cui all'art. 70, Reg. (UE) 2021/2115 siano più ampie rispetto a quelle degli eco-schemi.

⁽⁶⁵⁾ V. art. 46, Regolamento delegato (UE) 2022/126 della Commissione del 7 dicembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio con requisiti aggiuntivi per taluni tipi di intervento specificati dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici della PAC per il periodo dal 2023 al 2027 a norma di tale regolamento, nonché per le norme relative alla percentuale per la norma 1 in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

⁽⁶⁶⁾ Per la PAC 2007-2013, solo lo 0,1% del *budget* è stato investito in benessere animale. Così in O. Kikou, *CAP and animal welfare: Simply incompatible*, in <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/cap-and-animal-welfare-simply-incompatible/> [consultato da ultimo in data 27.7.2023]. L'allora misura 215 è stata inclusa soltanto in 21 programmi di sviluppo rurale (PSR) sui 90 presentati.

gn⁶⁷, che per l'effettivo impatto sul miglioramento delle condizioni di benessere animale, reputato dalla Commissione stessa come insufficiente⁶⁸.

Il PSP si avvale di questo strumento e prevede l'intervento SRA30 - "Pagamento per il miglioramento del benessere animale" allo scopo di aumentare il livello di benessere animale, ridurre l'impatto ambientale degli allevamenti e l'utilizzo del farmaco, in sinergia con l'eco-schema 1, promuovendo in particolare la riduzione del mozzamento della coda nel settore suinicolo (caudectomia)⁶⁹, il parto libero per le scrofe e l'eliminazione delle gabbie per le galline ovaiole⁷⁰, come raccomandato dalla Commissione⁷¹.

Le Regioni possono scegliere di applicare l'intervento SRA30 tramite due modalità alternative.

L'Azione A - "Aree di intervento specifiche" prevede criteri superiori di benessere animale in almeno una delle cinque aree di intervento di cui alle lett. a), b), c), d) e f) dell'art. 46, Reg. delegato 2022/126, corrispondenti ai già menzionati settori cui possono riferirsi gli interventi relativi ad impegni per il benessere animale di cui all'art. 70, Reg. (UE) 2021/2115. Tali aree possono poi essere articolate in sotto-azioni, con possibili integrazioni regionali⁷².

L'Azione B - "Classyfarm" prevede invece il raggiungimento di un punteggio minimo sul benessere animale, da valutare tramite le apposite *check-*

list di *Classyfarm*, associando ad alcune delle sue macroaree di valutazione - Management aziendale e personale (Area A), Strutture e attrezzature (Area B), ABMs - *Animal based measures* (Area C) - le aree d'intervento dell'Azione A, così garantendone una valutazione più accurata e oggettiva⁷³.

I pagamenti per l'intervento SRA30 possono essere cumulati con quelli per l'eco-schema 1 quando gli impegni del primo vadano oltre quelli del secondo. In entrambi i casi, è previsto il rispetto dei requisiti minimi relativi al benessere animale (RMBA), comprovanti il possesso di capacità, conoscenze e competenze professionali adeguate, necessarie per migliorare le condizioni di vita degli animali negli allevamenti⁷⁴.

E ancora, l'intervento SRA30 è cumulabile con l'intervento SRA14 - "Allevatori custodi", in relazione al pagamento per l'allevamento di razze animali autoctone nazionali a rischio di estinzione, e con l'intervento SRD02 - "Investimenti produttivi agricoli per ambiente, clima e benessere animale", il quale si colloca nell'ambito dei pagamenti in materia di investimenti, da ultimo disciplinati agli artt. 73 e 74, Reg. (UE) 2021/2115 e da sempre importanti per il benessere animale, permettendo di finanziare l'adeguamento o l'ammmodernamento delle strutture produttive⁷⁵.

Nello specifico, l'intervento SRD02, integrando e

In D. Ryland, *op.cit.*, p. 37. Per la PAC 2014-2020, invece, la misura è stata inclusa in 35 PSR sui 115 presentati. In European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., p. 52.

(⁶⁷) Così in European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., pp. 52-53. Per l'attuazione della misura 14 nei PSR italiani della PAC 2014-2020, v. M.C. Macri, M. Scornaienghi, *Il benessere animale nella programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020 in Europa*, in www.reterurale.it, 2020, p. 7 ss.

(⁶⁸) In European Commission, *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reduction of antimicrobials use*, cit., pp. 79-100.

(⁶⁹) L'intervento prevede azioni per compensare gli sforzi degli allevatori che garantiscano spazi disponibili superiori del 20% di quanto previsto nella Direttiva 2008/120/CE e arricchiscano gli ambienti di stabulazione. In PSP, p. 2036.

(⁷⁰) In proposito, verrà fatto ricorso ad un criterio di priorità a favore dell'allevatore che voglia riconvertire l'allevamento verso sistemi alternativi alle gabbie, anche in combinazione con l'intervento SRD02. In *ivi*, p. 2037.

(⁷¹) V. Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia*, SDW (2020) 396 final, p. 26.

(⁷²) V. PSP, p. 2050 ss.

(⁷³) V. Tabella 4, *ivi*, p. 2041.

(⁷⁴) V. Allegato II, Decreto ministeriale 9 marzo 2023, n. 0147385, in cui è previsto che «il beneficiario e/o almeno un suo delegato addetto alla custodia e gestione degli allevamenti devono possedere adeguate capacità, conoscenze e competenze professionali che siano funzionali a conseguire il miglioramento delle condizioni di benessere negli allevamenti», comprovate, tra gli altri, anche dall'iscrizione dell'azienda a *Classyfarm* o dall'adesione a SQNBA.

(⁷⁵) Tale misura infatti era tra le poche ad interessarsi di benessere animale ancor prima della riforma Fischler. V. supra nota 3. Giova

rafforzando l'intervento SRD01 - "Investimenti produttivi agricoli per la competitività delle aziende agricole", sostiene investimenti che garantiscano innovazione e digitalizzazione nei processi produttivi potenziando al contempo la *performance* climatico-ambientale delle aziende e determinando un innalzamento dei livelli di benessere animale negli allevamenti, trattandosi, «in sostanza, di un intervento che funge da *trait d'union* tra produttività e tutela ambientale»⁷⁶.

L'intervento SRD02 prevede quattro azioni distinte tra loro, di cui la quarta, Azione D - "Investimenti per il benessere animale", supporta quegli investimenti che favoriscono la transizione verso allevamenti più sostenibili ed etici, «anche attraverso l'introduzione di sistemi di gestione innovativi e di precisione, che incrementino il benessere degli animali e la biosicurezza, anche con riferimento all'antimicrobico resistenza»⁷⁷.

Agli strumenti sinora ricordati per migliorare il benessere animale e ridurre l'AMR, il PSP affianca «azioni di sistema»⁷⁸, per diffondere la conoscenza degli operatori del settore circa tecnologie e pratiche di allevamento che possano garantire una gestione sostenibile degli allevamenti, così concorrendo all'obiettivo trasversale della PAC di promuovere conoscenza e innovazione⁷⁹.

Si tratta degli interventi di cooperazione e quelli di scambio di conoscenze e diffusione di informazioni, disciplinati rispettivamente agli artt. 77 e 78, Reg. (UE) 2021/2115. Nell'ambito dei primi, il PSP prevede l'intervento SRG01 - "Sostegno ai gruppi operativi del PEI AGRICOLI", che permette di finanziare innovazioni nelle tecniche di allevamento e nelle tecnologie per migliorare il benes-

sere animale, così ribadendo la rilevanza dei gruppi operativi (GO) del Partenariato europeo per l'innovazione nel contribuire al benessere animale⁸⁰, già indicata nell'analisi SWOT come uno dei punti di forza del comparto zootecnico italiano. Nell'ambito dei secondi, va fatto un cenno agli interventi SHR01 - "Erogazione servizi di consulenza", nonché a SHR02 - "Formazione dei consulenti" e SHR03 - "Formazione degli imprenditori agricoli, degli addetti alle imprese operanti nei settori agricoltura, zootecnia, industrie alimentari, e degli altri soggetti privati e pubblici funzionali allo sviluppo delle aree rurali". In particolare modo, il primo di questi supporta anche servizi di consulenza per l'innalzamento dei livelli di benessere animale, ad esempio tramite le figure del veterinario o dell'alimentarista, servizi integrabili negli stessi GO o in altre forme di cooperazione.

3.- Considerazioni conclusive

Con la nuova programmazione della PAC, il legislatore europeo ha espresso attraverso la previsione dell'OS9 un chiaro interesse per il benessere animale, a cui comunque non pare aver fatto seguito una vera e propria svolta nell'apparato di supporto. Da una parte, infatti, gli storici strumenti a tutela del benessere animale, quali la condizionalità e lo specifico pagamento tra le misure di sviluppo rurale, non hanno subito riforme sostanziali che potessero risolverne le problematiche riscontrate nelle programmazioni precedenti; dall'altra, gli eco-schemi, la vera novità della nuova PAC su cui si gioca la maggior tutela del

comunque precisare come con detta riforma, accanto agli investimenti vennero introdotti i c.d. "*meeting standard payments*", che, traendo in qualche modo la natura originaria di questi interventi, permettevano in realtà agli allevatori di conformarsi alle norme minime - tra le altre - sul benessere animale, già vigenti e obbligatorie, fotografando così le difficoltà del settore nel trovare un equilibrio sostenibile, in termini economici, tra ambizione legislativa e concreta realizzazione. V. Artt. 4 e 5, Reg. (CE) 1257/1999, come modificato da Reg. (CE) 1783/2003. I *meeting standards payments* sono scomparsi con la PAC 2014-2020.

⁽⁷⁶⁾ V. PSP, p. 2499.

⁽⁷⁷⁾ *Ivi*, p. 2498.

⁽⁷⁸⁾ *Ivi*, p. 387.

⁽⁷⁹⁾ Ci si riferisce all'obiettivo XCO, di cui all'art. 6, par. 2, Reg. (UE) 2021/2115.

⁽⁸⁰⁾ Per una panoramica sui GO in materia di benessere animale in Italia, v. *Banca dati dei Gruppi Operativi* in <https://www.innovarurale.it/it/pei-agri/gruppi-operativi/bancadati-go> [consultato da ultimo in data 27.7.2023] da cui emerge come il benessere animale sia per la maggior parte delle volte legato alla qualità della produzione o alla riduzione dell'impiego di antibiotici.

benessere animale, potrebbero anche non interessarsi di questo tema, a seconda degli interessi e delle scelte degli Stati⁸¹.

Del resto, il *no backsliding principle*, che impone agli Stati di contribuire complessivamente al conseguimento di alcuni degli obiettivi specifici in misura maggiore rispetto a quanto fatto con la programmazione precedente, non si riferisce al benessere animale⁸²; al contempo, la relativa normativa è esclusa dalle c.d. “norme ambientali” di cui all’Allegato XIII, Reg. (UE) 2021/2115, ovvero da quegli «atti legislativi dell’Unione in materia di ambiente e clima ai cui obiettivi dovrebbero contribuire e restare coerenti i piani strategici della PAC degli Stati membri», nonostante la Commissione ne avesse raccomandato l’inclusione⁸³.

Ecco dunque che, sulla scia della PAC 2014-2020, considerata una «*opportunity missed [...] to continue along the path of animal welfare reform advocated by Fischler in 2003*»⁸⁴, anche quella

attuale pare tradire le promesse della Strategia *Farm to fork* e, prima ancora, l’art. 13 TFUE, che impone all’Unione e agli Stati membri di tenere «pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti» nella formulazione e nell’attuazione delle politiche in settori quali l’agricoltura e il mercato interno⁸⁵.

Alla luce dell’ampio margine di sussidiarietà rimesso agli Stati con la nuova programmazione e forse anche del rinnovato panorama costituzionale⁸⁶, il PSP dell’Italia sembra comunque rivolgere grande attenzione alla tutela del benessere animale predisponendo una pluralità di interventi, tra cui spicca l’eco-schema 1 “Pagamento per la riduzione della antimicrobico resistenza e il benessere animale”.

Questo eco-schema merita particolare interesse per la sua struttura, articolata in due livelli entrambi legati a innovativi e recenti strumenti nazionali: il livello 1 con l’iscrizione a *Classyfarm*, sistema di

(⁸¹) Sulla mancata riforma degli strumenti a tutela del benessere animale, v. A. Di Concetto, *L’animal dans la politique agricole européenne: éclairage sur la réforme de la PAC*, in *Revue trimestrielle de la Fondation Droit Animal*, n. 111-2021, p. 12 ss. Ciò si inserisce nella più ampia riflessione sul mancato allineamento tra il Green Deal e le sue Strategie, da una parte, e la nuova PAC, dall’altra, basata sulle iniziali proposte del 2018. In tal senso, *ex multis* v. F. Sotte, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, cit., pp. 1-3; L. Russo, *Le “nuove” misure agroambientali della Pac 2023-2027*, cit., p. 150; M. Alabrese, E. Cristiani, *Clima e impegni internazionali nell’attuazione della Pac*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2022, I, p. 241.

(⁸²) V. art. 105, par. 1, Reg. (UE) 2021/2115.

(⁸³) Così European Commission, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, cit., p. 22.

(⁸⁴) Cfr. D. Ryland, *op. cit.*, p. 43. Peraltro, nella PAC 2014-2020, il benessere animale rientrava in una delle sei priorità della politica di sviluppo rurale, quella di «promuovere l’organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo» (priorità n. 3, art. 5, Reg. (UE) 1305/2013). La scelta di considerare il benessere animale come un elemento di competitività della filiera è stata criticata per averne sminuito il valore generale e determinato una «contraddizione rispetto alle tante affermazioni di principio». Cfr. M.C. Macri, M. Scornaienghi, *op. cit.*, p. 49. Dello stesso avviso, D. Ryland, *op. cit.*, p. 38, sulle cui considerazioni si rinvia anche *supra* nota 63. Anche il Parlamento europeo ha preso atto «della limitata coerenza complessiva tra la normativa dell’UE in materia di benessere degli animali e la PAC 2014-2020, nonché della scarsa integrazione della legislazione specifica nei piani nazionali per lo sviluppo rurale e dell’insufficiente assegnazione di fondi a favore dell’obiettivo del benessere degli animali, con differenze sostanziali da uno Stato membro all’altro». In Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento del 16 febbraio 2022 sulla relazione di esecuzione sul benessere degli animali nelle aziende agricole (2020/2085(INI))*, conclusione n. 21.

(⁸⁵) Inoltre, secondo parte della dottrina, il ruolo del benessere animale nella PAC continua ad avere una «dichiarata ispirazione ambientalista che, per quanto coerente con il principio del benessere animale, non pare troppo in linea con l’art. 13 TFUE che richiede, proprio nelle politiche europee, di dedicare al principio una considerazione autonoma». Cfr. M. Mauro, *op. cit.*, p. 132. Sull’importanza dell’art. 13 TFUE e la sua (discussa) reale portata, v. A.C. Amato Mangiameli, *La tutela del benessere animale nel diritto europeo*, in *Diritto e società*, n. 1-2018, pp. 61-70; F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2021, pp. 14-15.

(⁸⁶) V. il nuovo art. 9, co. 3 Cost., come modificato dalla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. Per una riflessione sull’importanza di questa modifica per la tutela degli animali, v. M. Lottini, *La tutela degli animali in Costituzione: riflessioni e prospettive*, in *CERIDAP*, n. 3-2022, p. 56 ss.; P. Vipiana, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, n. 2-2022, p. 1111 ss.; M. Gjomarkaj, *Alcuni spunti di riflessione sui recenti interventi normativi in materia di benessere e tutela degli animali*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2022, pp. 533-545.

categorizzazione degli allevamenti in base al rischio, e il livello 2 con l'adesione a SQNBA, il Sistema di qualità nazionale benessere animale; una scelta di filiera, di fatto, che muove dal monitoraggio dell'uso di antimicrobici negli allevamenti fino ad una certificazione per i consumatori, in risposta ai punti deboli emersi dall'analisi SWOT. Quanto a SNQBA, perno di tutti gli interventi qui ricordati⁸⁷, l'assenza di disciplinari approvati al momento non permette di saggiarne a pieno l'ambizione, anche se l'equiparazione al livello 2 dell'eco-schema 1 tra questa certificazione e quella biologica lascia intendere che non verranno richiesti requisiti troppo differenti da quest'ultima⁸⁸.

Quanto a *Classyfarm*, il suo utilizzo garantisce una obiettiva misurazione del livello di utilizzo e riduzione del farmaco, stimolando una maggiore consapevolezza negli allevatori e spingendoli a migliorarsi sempre più all'abbassarsi del livello della mediana regionale. Tuttavia, proprio il carattere territoriale della mediana finisce col richiedere impegni diversi in base alla Regione di appar-

tenenza, così determinando disparità di trattamento a fronte del medesimo pagamento⁸⁹.

A prescindere da questo, la scelta del PSP di insistere sulla limitazione dell'utilizzo degli antimicrobici è molto importante per raggiungere l'obiettivo di ridurre del 50% le vendite per la medicina animale e l'acquacoltura entro il 2030 in Europa, come auspicato nella Strategia *Farm to Fork*, e contrastare quindi l'AMR, obiettivo non più rimandabile⁹⁰.

Sebbene assente negli obiettivi specifici della proposta iniziale della PAC⁹¹, infatti, la lotta all'AMR ha acquisito importanza primaria con la pandemia da Covid-19, di origine zoonotica, la quale ha riportato all'attenzione il principio *One Health*. Questo principio riconosce che esiste un'unica salute tra uomini, animali e ambiente, al punto che non può mai considerarsi la salute degli uni senza quella degli altri, in quanto, in sostanza, la salute degli uni è la salute stessa degli altri⁹². In tal senso, la salute degli animali, componente fondamentale del loro benessere⁹³, lungi dal rappresentare solo una risposta alla sen-

⁽⁸⁷⁾ V. *supra* nota 19.

⁽⁸⁸⁾ La normativa europea del biologico prevede tra i suoi obiettivi criteri rigorosi in materia di benessere animale (v. art. 4, lett. e), Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio), non sempre tradotti in chiari requisiti o in standard in grado di migliorare effettivamente la vita degli animali, al punto che secondo alcuni si tratterebbe di «*an animal welfare label by proxy*». Cfr. A. Di Concetto, *Farm animal welfare and food information for European union consumers*, cit., p. 5. È questo, ad esempio, il caso delle macellazioni, laddove il Reg. (UE) 2018/848, come il precedente Reg. (CE) 834/2007, nulla prescrive in fatto di pratiche di abbattimento, tanto meno quelle rituali. A stabilire l'incompatibilità tra il logo del biologico e i prodotti contenenti carne proveniente da macellazioni rituali senza previo stordimento, praticate conformemente a quanto disposto dall'art. 4, par. 4, Regolamento (CE) 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, è stata la Corte di Giustizia nella causa C-497/17 *Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (Oaba) c. Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation e a.* del 26 febbraio 2019. Per un commento sulla discussa pronuncia, v. R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2019, p. 64 ss.; inoltre sia consentito rinviare a D. Barbarossa, *La disciplina delle macellazioni rituali nell'Europa del benessere animale: tre decisioni della Corte di giustizia*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1/2-2019, p. 31 ss. Più in generale, sul bilanciamento di interessi in una società multiculturale v. I. Canfora, *Le imprese alimentari e la protezione del benessere animale nelle società multiculturali*, in *Agr. ist. merc.*, n. 1-2018, p. 5 ss.

⁽⁸⁹⁾ V. G. Pulina, R. Villa, *op. cit.*, p. 29.

⁽⁹⁰⁾ La Strategia sottolinea infatti come l'AMR sia ogni anno responsabile di 33000 morti in Europa/SEE. V. Commissione europea, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., pp. 8-9.

⁽⁹¹⁾ V. art. 6, par. 1, lett. c), Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune*, cit.

⁽⁹²⁾ Sulle implicazioni del principio *One Health*, *ex multis* v. L. Lo Sapio, *SARS-CoV-2 e salute circolare: un'occasione per ripensare il rapporto tra sapiens e gli animali non umani*, in *Notizie di Politeia*, XXXVII, n. 142-2020, p. 3 ss.; D.S. Schmeller, F. Courchamp, G. Killeen, *Biodiversity loss, emerging pathogens and human health risks*, in *Biodiversity and conservation*, n. 11/12-2020, p. 3095 ss.; S.O. Petrovan *et al.*, *Post COVID-19: a solution scan of options for preventing future zoonotic epidemics*, in *Biological reviews*, n. 96/6-2021, p. 2694 ss.; A. Peters, *Covid-19 as a catalyst for the (re-) constitutionalisation of international law. One Health – One Welfare*, in *Crisis narratives in International Law*, M. Moïse Mbengue, J. D'Aspremont (eds.), Leiden/Boston, 2021, p. 85 ss.

⁽⁹³⁾ Volendo semplificare, la libertà dal dolore, dalle ferite e dalle malattie rappresenta una delle *cinque libertà* teorizzate dal Rapporto

sibilità di alcuni, diventa un'esigenza di tutti in quanto il diffondersi di geni resistenti agli antimicrobici nella medicina animale rende gli stessi meno efficaci anche nella cura delle malattie dell'uomo.

Questo fenomeno di selezione naturale è accelerato dall'uso profilattico di *routine* di antimicrobici, che avviene soprattutto negli allevamenti intensivi per sopperire a carenze igieniche nelle strutture o a condizioni di sovraffollamento, che rendono gli animali più soggetti ad ammalarsi, dunque maggiormente bisognosi di cure⁹⁴. Per questo il contrasto all'AMR impone di intervenire in misura preventiva anche sulle condizioni di benessere animale che, laddove critiche, prima incentivano il ricorso agli antimicrobici, poi favoriscono il diffondersi dei geni resistenti⁹⁵.

In generale, la richiesta che l'art. 109, par. 2, lett. h), Reg. (UE) 2021/2115 fa di affrontare congiuntamente il miglioramento del benessere animale e il contrasto all'AMR, finalità distinte nell'ambito dell'OS9, è apprezzabile perché sembra avere chiaro il nesso tra questi due aspetti. Il PSP dà rilievo a questo legame con l'eco-schema 1, che si interessa proprio del "Pagamento per la riduzione della antimicrobico resistenza e il benessere

animale" nonostante i possibili settori d'intervento degli eco-schemi potessero essere rivolti ad «azioni volte a migliorare il benessere degli animali o a contrastare la resistenza antimicrobica» (nostro il corsivo), anche in alternativa tra loro⁹⁶.

Al contrario, però, nella concreta definizione degli impegni legati a *Classyfarm*, come nel caso del livello 1 dell'eco-schema 1, è poi assente un più incisivo riferimento alle condizioni di benessere degli animali, per far convergere effettivamente le due finalità⁹⁷. Nonostante i migliori intenti, il ruolo del benessere animale non sembra valorizzato del tutto nel contrasto all'AMR al punto che pare mancare una vera e propria spinta verso un modello di allevamento diverso, sostenibile non solo per gli animali, ma anche, in ottica *One Health*, per le persone e l'ambiente, che insista sulla «prevenzione delle patologie determinate prevalentemente dalle pratiche di allevamento e/o dalle condizioni di detenzione degli animali»⁹⁸, nella consapevolezza che, laddove il problema ha origine, lì può trovare parte della sua soluzione. Resta comunque l'auspicio che l'ampio ventaglio di strumenti previsto dal PSP per migliorare il benessere animale, *in primis* quelli di consulenza e formazione degli operatori del settore, riesca in

Brambell di cui ogni animale dovrebbe godere per considerarsi in un buono stato di benessere. Così in F.W.R. Brambell, *Report of the technical committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock systems*. Command Paper 2836, London, 1965. Nonostante la normativa europea e nazionale tenda a distinguere salute e benessere, Broom ricorda chiaramente come «*animal health is principally of importance because it is a key part of animal welfare. It can also have economic and human disease consequences*». Cfr. D.M. Broom, *Animal welfare in the European Union, Policy department for citizens' rights and constitutional affairs*, Bruxelles, 2017, p. 20.

⁽⁹⁴⁾ Oggi il nuovo Regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo ai medicinali veterinari e che abroga la direttiva 2001/82/CE vieta l'impiego di medicinali antimicrobici in modo sistematico, per compensare una cattiva gestione degli allevamenti o per promuovere la crescita e la produttività degli animali (v. art. 107). Per un commento a questo regolamento, v. L. Leone - G. Torre, *Sull'uso dei medicinali veterinari in allevamento tra benessere animale e resistenza antimicrobica*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, a cura di S. Carmignani - N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 1143 ss..

⁽⁹⁵⁾ Sul ruolo del benessere animale quale misura di prevenzione al contrasto dell'AMR, v. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, Linee guida sull'uso prudente degli antimicrobici in medicina veterinaria*, (2015/C 299/04), par. 6 "Prevenzione delle malattie e riduzione dell'uso di antimicrobici"; Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica*, cit., p. 11; Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2018 sul benessere degli animali, l'uso di medicinali antimicrobici e l'impatto ambientale dell'allevamento industriale dei polli da carne (2018/2858(RSP))*, conclusioni n. 10-11.

⁽⁹⁶⁾ V. art. 31, par. 4, lett. g), Reg. (UE) 2021/2115.

⁽⁹⁷⁾ V. G. Pulina - R. Villa, *op. cit.*, p. 29, in cui si sottolinea anche l'opportunità di incentivare piani vaccinali, ulteriore misura preventiva per ridurre il ricorso agli antimicrobici.

⁽⁹⁸⁾ Come previsto dall'art. 27, par. 7, lett. e), Reg. (CE) 1974/2006, era questo uno degli aspetti di cui poteva interessarsi la misura 215 per il benessere animale per la PAC 2007-2013, come ricordato *supra* alla nota 63.

tale scopo, così da far diminuire il bisogno di antimicrobici e ricongiungere le due finalità.

ABSTRACT

Con la nuova politica agricola comune (PAC) 2023-2027, il miglioramento del benessere animale è considerato uno degli obiettivi specifici comuni tra il primo e il secondo pilastro. Tale riconoscimento segna l'approdo di un percorso di crescente importanza del benessere animale in questa politica grazie ai suoi benefici per una produzione sostenibile.

Alla luce del quadro normativo europeo, il Piano strategico nazionale dell'Italia dedica un articolato ventaglio di interventi allo scopo di migliorare il benessere animale e contrastare la resistenza antimicrobica (Antimicrobial Resistance - AMR).

L'obiettivo del presente contributo è quello di analizzare tali interventi al fine di comprendere se la maggiore attenzione dedicata al benessere ani-

male nella nuova programmazione sia supportata da una strumentazione adeguata e di valutare il legame tra questo tema e l'AMR in ottica One Health.

With the new Common Agricultural Policy (CAP) 2023-2027, improving animal welfare is considered one of the shared specific objectives between the first and second pillar. This recognition marks a path of growing importance of animal welfare in this policy due to its benefits for a sustainable food system.

In the light of the European regulatory framework, Italy's National Strategic Plan dedicates a wide range of interventions to improve animal welfare and combat Antimicrobial Resistance (AMR).

This paper aims to analyze these interventions to understand whether the increased focus on animal welfare in the new CAP is adequately supported and reflect on its relation to AMR from the One Health perspective.