Programma di audit

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

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 e sull'applicazione delle novità previste dall'ordinanza sulla protezione degli animali (OPAn) del settembre 2008.

Per potersi esprimere in merito al grado di applicazione della legislazione, l'UFAL ha sottoposto ad audit i servizi responsabili per l'esecuzione e ha verificato la conformità alle disposizioni di legge del processo d'esecuzione da essi attuato (organizzazione, controllo, notifica, provvedimenti). Gli audit si sono articolati in interrogazioni in loco dei servizi ufficiali, verifiche di dossier di aziende e documenti, e affiancamento di organi di controllo di diritto privato nelle ispezioni sulla protezione degli animali presso aziende agricole.

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

Sono stati sottoposti ad audit tutti e 22 i servizi veterinari (SVC)[1] nei 26 Cantoni e la maggioranza degli Uffici cantonali dell'agricoltura (UCA). Là dove erano state riscontrate non conformità, l'UFAL ha formulato raccomandazioni includendole nei rapporti degli audit. L'UFAL ha altresì raccolto le prese di posizione dei soggetti sottoposti ad audit riguardo ai rapporti e richiesto piani d'azione là dove erano state formulate raccomandazioni. La valutazione e il successivo monitoraggio dei piani rientrano nelle mansioni degli Uffici federali competenti.

I risultati del processo d'esecuzione riportati di seguito si riferiscono al momento specifico in cui sono stati condotti gli audit. A causa della durata del programma, pari a un anno e tre quarti, l'immagine delineata in questa sede potrebbe pertanto non contemplare gli adeguamenti e le migliorie avvenuti nel frattempo nei Cantoni.

[1] Servizi veterinari 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

Risultati

Organizzazione

Tutti i Servizi veterinari cantonali hanno indicato un servizio specializzato per la protezione degli animali, come richiesto, i cui collaboratori avevano già concluso la formazione come previsto dai requisiti dell'ordinanza sulla formazione.
Antecedentemente all'entrata in vigore della nuova ordinanza sulla protezione degli animali (OPAn), le strutture organizzative cantonali prevedevano che organi di controllo di diritto privato o pubblico eseguissero controlli sistematici relativamente alla protezione degli animali su incarico degli Uffici dell'agricoltura. I Servizi veterinari hanno potuto scegliere se associarsi in toto alle strutture esistenti, utilizzarne solo una parte o operare in modo autonomo. Dei 22 Servizi veterinari, tutti, ad eccezione di tre, hanno deciso di coinvolgere uno o più organi di controllo. La maggior parte dei Servizi veterinari era a conoscenza del requisito in base al quale tali organi, se di diritto privato, dovevano essere accreditati in conformità alla norma ISO/IEC 17020.

Controllo

La legge sulla protezione degli animali (LPAn) prescrive che, qualora un Servizio veterinario faccia ricorso a un organo di controllo di diritto privato, esso è tenuto a stipulare con quest'ultimo un mandato di prestazioni e monitorarne le attività. Entrambi i requisiti sono stati soddisfatti dalla maggior parte dei Servizi veterinari nell'ambito della collaborazione con organi di controllo PER, ma da ben pochi nell'ambito della collaborazione con organi di controllo BIO.

Una delle principali novità dell'OPAn consiste nel fatto che ogni azienda con detenzione di animali nel settore agricolo viene sottoposta a controllo almeno ogni quattro anni e va nuovamente controllata l'anno seguente qualora durante il controllo siano state riscontrate carenze. Inoltre, il 2% delle aziende detentrici di animali da reddito deve essere sottoposto a controllo ogni anno. La scelta delle aziende e la frequenza dei controlli sono pertanto prestabilite, in modo che, contrariamente a quanto avviene con i controlli in caso di sospetto o sulla base di segnalazioni di terzi, i controlli possano assumere carattere di regolarità e sistematicità, indipendentemente dal numero di capi detenuti dalle aziende o dal diritto ai pagamenti diretti in ambito PER e BIO.
La maggior parte dei Servizi veterinari ha soddisfatto appieno i requisiti effettuando controlli sistematici sulla protezione degli animali nelle aziende PER con pagamenti diretti; due SVC li hanno soddisfatti in parte e due non li hanno soddisfatti per niente. Ciononostante, le aziende PER di questi due SVC sono state sottoposte a controlli sistematici sulla protezione degli animali in quanto l'ordinanza sui pagamenti diretti impone la conformità alla legislazione in materia di protezione degli animali. Per le aziende senza pagamenti diretti, invece, meno della metà dei Servizi veterinari disponeva di un sistema di controllo sistematico. Per quanto concerne le aziende BIO, sia gli Uffici cantonali dell'agricoltura che i Servizi veterinari hanno ritenuto che, nel contesto del controllo previsto a cadenza annuale dall'ordinanza sull'agricoltura biologica, venisse controllata anche la protezione degli animali. Non è stato pertanto conferito un mandato di controllo separato da parte degli Uffici dell'agricoltura agli organi di controllo BIO.

La legislazione sulla protezione degli animali prevede un intervento d'autorità quando, in seguito a segnalazione di terzi, sussista il sospetto che gli animali siano trascurati oppure tenuti in condizioni del tutto inadeguate […]. Tale requisito è stato soddisfatto da tutti i Servizi veterinari con l'effettuazione di controlli in caso di sospetto e/o su segnalazione di terzi.

Prima di eseguire i controlli sistematici 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'OPAn e le direttive tecniche dell'UFV (manuali di controllo sulla protezione degli animali da reddito) predefiniscono il livello di dettaglio del controllo (requisiti della qualità e requisiti edili).

La maggioranza dei Servizi veterinari 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 (ad es. l'occupazione, la pulizia degli animali) di tutte le detenzioni di animali presenti nell'azienda stessa. Il monitoraggio degli aspetti edili (ad es. lunghezza dei recinti) 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 Servizi veterinari su 19 hanno comunicato il contenuto del controllo agli organi di controllo PER in forma orale o scritta. Per quanto concerne gli organi di controllo BIO, quattro Servizi veterinari su 16 hanno conferito un mandato. Gli altri Servizi veterinari 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.

Modalità di notifica

La maggior parte degli organi di controllo ha compilato un rapporto di controllo per ciascuna specie animale solo se il controllo evidenziava una carenza; negli altri casi il controllo svolto è stato documentato attraverso una semplice, sintetica menzione nel rapporto di controllo per le aziende BIO o PER. A seconda del Cantone, la maggior parte dei Servizi veterinari ha ricevuto i risultati dei controlli direttamente dagli organi di controllo oppure tramite gli Uffici dell'agricoltura. Alcuni 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 ai Servizi veterinari entro un mese. La trasmissione dei risultati relativi alle aziende BIO è avvenuta di norma da 1 a 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 ai Servizi veterinari entro poche ore o nell'arco di una giornata.

Anche se non sussiste alcun obbligo di legge esplicito in materia di informazione reciproca dei servizi ufficiali, la maggior parte di essi ha inoltrato le copie dei provvedimenti emessi agli altri servizi.

I divieti di tenere animali hanno efficacia in tutta la Svizzera. Undici dei 22 Servizi veterinari hanno trasmesso alla Confederazione la notifica dei divieti di tenere animali disposti a livello cantonale, otto Servizi veterinari non hanno avuto la necessità di pronunciare alcun divieto di tenere animali dall'entrata in vigore dell'OPAn nel settembre 2008 e tre non hanno provveduto all'invio della notifica.

Provvedimenti

La legislazione sulla protezione degli animali prevede, in caso di animali trascurati, un intervento d'autorità. Inoltre, le aziende con carenze in materia di protezione degli animali devono essere ricontrollate nell'anno successivo. Le misure hanno come obiettivo il ripristino dello stato richiesto per legge; solo allora un caso di irregolarità è ritenuto chiuso. Nel caso di persone che abbiano commesso un'infrazione intenzionale alle prescrizioni, l'autorità sporge una denuncia penale e provvede alla relativa pena.

Le carenze sono state gestite da una parte dei Servizi veterinari in modo diverso a seconda dell'origine del risultato del controllo (controllo in caso di sospetto o controllo sistematico) e della gravità (lieve, media, severa). I casi gravi sono stati seguiti dai Servizi veterinari cantonali fino a procedura conclusa. Nel caso di risultati derivanti da controlli sistematici o conseguenti a sospetti, alcuni Servizi veterinari non hanno ricontrollato una parte delle aziende con carenze lievi o medie nell'anno successivo, confidando nel fatto che gli Uffici dell'agricoltura avrebbero soddisfatto il requisito dell'ordinanza sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole (OCoC) che prevede un controllo nell'anno successivo, con la cui applicazione si sarebbe adempiuto anche all'OPAn. Quattro Servizi veterinari non sono intervenuti sulle carenze riscontrate dai controlli sistematici, a meno che ciò non fosse stato espressamente richiesto dagli Uffici dell'agricoltura o dagli organi di controllo.

Una parte dei Servizi veterinari ha conferito (mediante mandato di prestazioni) o ha ceduto all'organo/agli organi di controllo, oltre all'esecuzione dei controlli stessi, anche certi compiti esecutivi che, una volta accertata la carenza, 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, per quanto concerne gli animali da reddito, in linea di principio funziona; tuttavia, i Servizi veterinari 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 gli Uffici dell'agricoltura 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 cadenze 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. I Servizi veterinari cantonali e gli Uffici dell'agricoltura svolgono il medesimo compito, ovvero quello di eseguire controlli in materia di protezione degli animali, ma perseguono un obiettivo diverso: il Servizio veterinario mira a eliminare eventuali carenze a livello di protezione degli animali, mentre l'Ufficio cantonale dell'agricoltura punta a verificare se sussistono i presupposti per ridurre i pagamenti diretti. Se i Servizi veterinari 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 obbiettivi strategici definiti nel Piano di controllo nazionale in essere, 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 eventualmente chiarite le competenze, intensificati la collaborazione e i contatti e ridotto il numero degli interlocutori?

Come contributo all'uniformazione, si procede anche 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.