

Parere del Comitato economico e sociale europeo su: Benessere animale — Etichettatura

(2007/C 161/17)

La presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione europea, con lettera del 28 novembre 2006 ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di adottare un parere su: *Benessere animale — Etichettatura*.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente è stata incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2007, nel corso della 434a sessione plenaria, ha nominato relatore generale Leif E. NIELSEN e ha adottato il seguente parere con 92 voti favorevoli, 6 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Dato il crescente interesse nell'Unione europea a promuovere metodi di produzione e di allevamento più attenti che in passato al benessere degli animali da produzione, si propone di integrare le norme minime esistenti in materia con un sistema di etichettatura volontaria da utilizzare in aggiunta ai normali marchi commerciali ma anche a quelli maggiormente riferiti alla qualità, ad esempio i cosiddetti «sistemi qualità». In questo modo si sosterebbero le forze del mercato e non si graverebbe inutilmente né sul sistema politico dell'UE né sulle autorità nazionali di controllo. I marchi di qualità sono essenziali per la concorrenza nel settore alimentare, e spesso comprendono una diversità di elementi riguardanti aspetti del benessere animale che vanno al di là delle norme minime obbligatorie vigenti. Ciò non toglie che per i consumatori sia difficile comprendere chiaramente i criteri che ispirano l'etichettatura e il contenuto delle norme. Inoltre, gli aspetti relativi al benessere degli animali non sempre hanno un fondamento scientifico sufficiente.

1.2 Un siffatto sistema basato sul mercato e poggiante su criteri obiettivi volti a quantificare il benessere degli animali, risulterà più flessibile, efficace e innovativo di un sistema ispirato a criteri politici, e quindi anche più adattabile ai futuri sviluppi della produzione, che saranno caratterizzati da una maggiore variabilità delle condizioni produttive determinata dall'allargamento dell'Unione europea, dalla costante specializzazione e diversificazione della produzione, dalla trasformazione strutturale del commercio al dettaglio e dai partenariati istituiti per lo sviluppo dei prodotti e delle merci di marca.

1.3 È importante promuovere i metodi di produzione e di allevamento più attenti al benessere degli animali, e di farlo sia direttamente, attraverso la formazione e la diffusione dei nuovi risultati della ricerca, sia attraverso le indicazioni provenienti dal mercato, che per loro stessa natura possono essere una base essenziale per definire tutta una serie di priorità in settori come, ad esempio, la formazione e gli investimenti. In questo modo un sistema di etichettatura può favorire la sinergia necessaria nell'intero processo e un utilizzo più razionale delle risorse. Agli allevatori di animali da produzione occorre stabilità: i mutamenti delle catene di distribuzione esistenti a cui possono essere esposti, e che non sempre sono motivati, influiscono infatti sulla loro programmazione e sulle loro strategie di investimento.

1.4 Ai produttori, ai commercianti e alle industrie interessate andrebbe dunque proposto come soluzione volontaria un sistema di etichettatura in materia di benessere animale basato su criteri che vadano al di là di norme minime: in questo modo, i sistemi privati di etichettatura potrebbero fare riferimento a standard aventi un fondamento scientifico o pratico ed essere aggiornati con l'evolvere delle conoscenze in materia. Concretamente il sistema potrebbe consistere nel proporre una specie di logo, corredato di un'etichetta a colori o di un sistema di punti, che integri i marchi commerciali e costituisca una base oggettiva per la commercializzazione, unitamente a una forma di controllo privato e imparziale. In linea di massima un sistema di questo tipo potrebbe essere applicato a tutti i tipi di animali da produzione e a tutti i prodotti di origine animale, come pure, alle stesse condizioni, ai prodotti importati, conformemente alle norme dell'OMC.

1.5 Occorre comunque mantenere la tradizionale regolamentazione eteronoma, caratterizzata dalla definizione di requisiti minimi al livello dell'UE, come è avvenuto finora per l'etichettatura utilizzata per contrassegnare il tipo di produzione delle uova e dei prodotti biologici. Si tratta però di un sistema oneroso dal punto di vista sia politico che amministrativo, e quindi meno adatto a promuovere metodi di produzione e di allevamento più attenti al benessere degli animali. Nel contempo i produttori, l'industria e i commercianti percepirebbero tale sistema come rigido e burocratico, oltre che privo di sostanziali vantaggi per i consumatori.

1.6 Il sistema proposto ha sostanzialmente dei punti in comune con i sistemi generali di etichettatura ecologica, tra cui i marchi ecologici comuni dell'UE. Questi ultimi si basano sull'applicazione di principi comuni per la produzione e interessano prodotti fra di loro assai diversi, cosa che rafforza la sinergia e agevola la conoscenza del marchio. Comprensibilmente, per motivi concorrenziali gli operatori del settore alimentare tendono tuttavia a preferire i propri marchi di qualità, ragion per cui questo modello «ecologico» non è direttamente applicabile all'etichettatura per il benessere animale. Per di più, quest'ultima deve necessariamente basarsi sulla ricerca specifica in questo campo e presuppone una valutazione comparativa dell'importanza rispettiva dei diversi indicatori di benessere.

1.7 La ricerca sul benessere animale nell'UE sarà quindi decisiva affinché in futuro diventi possibile integrare il benessere animale nella catena produzione agricola-trasformazione-commercializzazione su base scientifica e oggettiva. Sarà tuttavia importante definire quanto prima gli elementi caratterizzanti del sistema di etichettatura affinché i risultati della ricerca e gli indicatori standardizzati, obiettivi, misurabili e riproducibili possano tradursi in strategie concrete e nell'applicazione pratica del sistema di etichettatura, mano a mano che diventano disponibili, in modo che gli interessati possano familiarizzarsi con detto sistema.

1.8 È ad ogni modo essenziale un'intensa campagna d'informazione rivolta, fra l'altro, ai consumatori e ai commercianti al dettaglio, anche per far conoscere le norme minime obbligatorie a livello europeo. Nel contempo si potrebbe pensare di creare un sito Internet e una base dati, con il concorso dell'UE, per migliorare la trasparenza e l'apertura, anche se prima di renderne noti gli esatti contenuti bisognerebbe prevedere l'applicazione di orientamenti comuni. Si deve inoltre esaminare l'opportunità di rendere più rigorosi il divieto e il controllo delle asserzioni menzognere e fuorvianti, per garantire che le imprese tengano maggiormente fede alle loro promesse.

2. Antefatto

2.1 In linea con la richiesta della presidenza tedesca, il presente parere si propone di descrivere i possibili sistemi di etichettatura e relative modalità, nell'intento di promuovere lo sviluppo di metodi di produzione e di allevamento che tengano maggiormente conto del benessere degli animali. Ciò va visto nel contesto del crescente interesse per il benessere degli animali nell'UE, dove questo aspetto, insieme ad altre considerazioni etiche, fa sempre più parte integrante del cosiddetto «modello sociale europeo». Secondo quanto emerge dai sondaggi di Eurobarometro, i consumatori si attendono a giusto titolo che gli alimenti di origine animale vengano prodotti con sistemi rispettosi di tutte le norme vigenti nell'UE, in particolare quelle relative al benessere animale, e che sia loro data la possibilità di scegliere, in maniera oggettiva e affidabile, alimenti prodotti nel rispetto del benessere degli animali⁽¹⁾. Per vari aspetti esiste poi un nesso fra il benessere degli animali e l'insorgere di malattie trasmissibili alle persone.

⁽¹⁾ Secondo lo speciale di Eurobarometro del giugno 2005, dal titolo *Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals* («Atteggiamenti dei consumatori verso il benessere degli animali da allevamento»), il 43 % dei consumatori UE tiene conto del benessere degli animali al momento di acquistare la carne, e il 74 % degli intervistati ritiene che la propria scelta commerciale possa influire sul benessere degli animali. Allo stesso tempo, però, diversi studi scientifici evidenziano l'estrema complessità sia dei fattori psicologici ed emotivi che influenzano i consumatori appellandosi ai loro valori etici o morali, sia delle reazioni alla presentazione commerciale e all'etichetta. Esistono fra l'altro forti differenze tra le idee e le azioni concrete. Un atteggiamento politicamente corretto nei confronti dell'etichettatura etica non porta necessariamente all'acquisto di un prodotto elaborato nel rispetto di determinate norme etiche: l'acquisto viene determinato soprattutto dal prezzo, dall'accessibilità, dalle proprietà nutrizionali benefiche per la salute e dal gusto. I cittadini reagiscono tuttavia energicamente alle notizie riportate dai media sulle cattive condizioni imposte agli animali da produzione o agli animali utilizzati per la sperimentazione.

2.2 Stando alla maggior parte degli studi, i consumatori ritengono il benessere degli animali un parametro essenziale della qualità dei prodotti, anche se in taluni Stati membri questo modo di vedere appare meno marcato. La percezione del benessere o la qualità della vita di un animale può essere definita come la somma delle esperienze positive e negative da esso vissute durante la sua esistenza. Le sofferenze, le malattie, i conflitti, le condizioni inconsuete o anomale e lo stress cronico possono essere considerati in linea di principio esperienze negative per gli animali, mentre il riposo, il sonno, l'alimentazione, la cura della prole, l'igiene dell'epidermide possono valere come esperienze positive. Ad ogni modo, non esiste alcuna definizione univoca riconosciuta del benessere degli animali.

2.3 L'UE ha adottato, sulla base tra l'altro delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa, una serie di norme minime per il benessere animale nell'ambito della tradizionale regolamentazione eteronoma, norme che in gran parte dovranno essere rivedute e adattate negli anni a venire in linea con precedenti decisioni. Sono state inoltre introdotte regole specifiche sull'etichettatura volontaria per i prodotti biologici e sull'etichettatura obbligatoria riguardante i metodi di produzione da utilizzare nel quadro della commercializzazione delle uova, nonché altre disposizioni isolate per la commercializzazione del pollame e della carne bovina.

2.4 L'industria alimentare e il commercio al dettaglio sono caratterizzati da una crescente concentrazione e concorrenza, e fanno sempre più largo uso delle etichette di qualità. Ciò rivela la particolare attenzione prestata ai diversi aspetti della qualità, tra i quali figura, in misura variabile, anche il benessere degli animali. Allo stesso tempo, le organizzazioni di produttori e le cooperative hanno creato una serie di etichette di qualità su base regionale, che spesso tengono conto del benessere degli animali e di requisiti ecologici. Alcune di queste produzioni possono avvalersi del sistema UE per le indicazioni geografiche protette e per le specialità tradizionali⁽²⁾.

2.5 Sotto questo profilo esistono tra i vari paesi differenze significative. Ad esempio, il mercato britannico è dominato da etichette di qualità del commercio al dettaglio, mentre in Francia o in Italia si trovano numerose etichette di qualità di tipo regionale. La produzione olandese è tradizionalmente dominata dai marchi di qualità del settore della trasformazione, anche se sempre più marchi vengono sviluppati al livello del commercio al dettaglio e delle organizzazioni di produttori. In Svezia prevalgono le etichette dei produttori che, in linea con la tradizionale concezione diffusa in diversi altri paesi, attribuiscono ai prodotti nazionali una migliore qualità, anche sotto il profilo del benessere degli animali.

⁽²⁾ Regolamento (CE) 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari, e Regolamento (CE) 510/2006 del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, GU L 93 del 31.3.2006.

2.6 Sulla base dell'esperienza dei sistemi di etichettatura volontari, la Commissione intende promuovere l'introduzione nella legislazione comunitaria vigente e futura di indicatori specifici, oggettivi e misurabili del benessere degli animali. Tali indicatori serviranno da riferimento per una legislazione comunitaria sulla convalida dei sistemi di produzione che applicano norme di benessere animale più rigorose delle norme minime stabilite dalla regolamentazione in vigore⁽³⁾. Secondo la Commissione ciò comporta la necessità di una classificazione delle norme vigenti in materia di benessere degli animali intesa a promuovere lo sviluppo di metodi di produzione e di allevamento più attenti al benessere animale e ad agevolare l'applicazione di tali norme nell'UE e a livello internazionale. Su tale sfondo la Commissione intende inoltre esaminare la possibilità di un marchio UE.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Nella sua veste di rappresentante della società civile, è naturale che il CESE partecipi alla messa a punto di sistemi di etichettatura adeguati e che si assuma la propria parte di responsabilità nell'introdurli in forma di sistema comune a livello europeo, un sistema in grado di promuovere lo sviluppo sostenibile al livello sia del mercato interno che degli scambi commerciali con i paesi terzi. Il benessere animale fa parte del retaggio culturale europeo e dei valori etici dell'UE, alla stessa stregua della responsabilità sociale delle imprese, della tutela ambientale e dell'ecologia, tutti aspetti in parte integrati nella legislazione UE. Al riguardo il benessere animale presenta qualche punto in comune con i metodi biologici: anche questi, infatti, essendo sistemi di produzione sostenibili nell'ambito della produzione agricola, si basano sul rispetto per l'ambiente e sul benessere degli animali.

3.2 Il CESE appoggia pertanto l'intento della Commissione di promuovere il benessere degli animali nell'UE su basi oggettive e sostenibili⁽⁴⁾, e ritiene opportuno stabilire un sistema comune di etichettatura per incoraggiare metodi di produzione e di allevamento più rispettosi del benessere degli animali. L'obiettivo è anzitutto contribuire ad assicurare che le forze del mercato operino su base oggettiva e «spingano nella giusta direzione». È inoltre importante che i metodi di produzione e di allevamento più rispettosi del benessere degli animali vengano promossi attraverso la formazione e la diffusione dei nuovi risultati della ricerca. Beninteso, i segnali del mercato offriranno al tempo stesso indicazioni per definire tutta una serie di priorità in settori nel campo della ricerca, della formazione degli agricoltori, dei consulenti e dei veterinari, oltre che per i futuri investi-

menti nel sistema produttivo. Un sistema di etichettatura può così favorire le sinergie e contribuire a un uso razionale delle risorse, anche per quanto riguarda la programmazione e la strategia di investimento dei produttori.

3.3 In ogni caso si tratta di un processo di lungo termine, che necessariamente dovrà svolgersi in sincronia con la messa a punto su base scientifica di indicatori del benessere animale oggettivi, misurabili e riproducibili, nonché con un processo di convalida dei diversi sistemi di produzione. È tuttavia importante stabilire tempestivamente le condizioni e i principi per la definizione di un sistema di etichettatura comune per il benessere degli animali, in modo che i lavori possano essere preparati e che il sistema possa essere integrato con indicatori standardizzati, man mano che vengono messi a punto. Per questo motivo occorre assicurare che le parti interessate comprendano e accettino quanto prima gli orientamenti e le modalità del sistema comune applicabile a tutti i prodotti di origine animale su una base quanto più possibile volontaria e flessibile.

3.4 Si deve comunque ammettere che il processo è reso più complicato non solo dalla scarsità di informazioni sugli aspetti inerenti al benessere animale e alla loro importanza relativa, ma anche dalla molteplicità delle preferenze dei consumatori e delle condizioni di produzione, dal modo in cui la diversità delle tradizioni e dei livelli di informazione influisce sulle concezioni in materia, dalla concorrenza nel settore alimentare, dalla complessità delle disposizioni vigenti, dalla difficoltà di raffrontare il contenuto dei marchi di qualità privati e dalla scarsa affidabilità delle funzioni di controllo private e pubbliche, anche per quanto riguarda le importazioni nell'UE.

3.5 Ad ogni modo, un'etichettatura chiara e informativa è un fattore chiave per promuovere metodi di produzione e allevamento che tengano maggiormente conto del benessere degli animali. Le esperienze compiute con i prodotti biologici e i sistemi alternativi di produzione delle uova hanno dimostrato che le norme sull'etichettatura sono potenzialmente in grado di influenzare i sistemi di produzione in senso favorevole al benessere degli animali.

3.6 Le norme sull'etichettatura rientrano nelle competenze dell'UE. Esse sono oggetto di costanti discussioni e conflitti di interessi, e la Commissione intende presentare una proposta di modifica della direttiva sull'etichettatura entro la fine del 2007⁽⁵⁾. Il più delle volte un'etichettatura adeguata e chiara è frutto di un compromesso: non è infatti possibile tener conto dei desideri e delle esigenze di tutti. Ciò vale non da ultimo per i prodotti alimentari, in relazione ai quali si obietta spesso che i

⁽³⁾ Cfr. la *Comunicazione della Commissione su un programma d'azione comunitario per la protezione e il benessere degli animali 2006-2010* (COM(2006) 13 del 23.1.2006), dove si annunciano alcune iniziative nei confronti dell'OMC, una relazione nel 2009 sull'etichettatura obbligatoria per le carni di pollo e i prodotti a base di carne di pollo, una relazione nel 2009 sull'ulteriore applicazione di indicatori misurabili nella legislazione comunitaria, sull'eventuale definizione di uno standard qualitativo europeo per i prodotti ottenuti con sistemi di produzione che rispettano standard più elevati di benessere degli animali e sull'introduzione di uno specifico sistema tecnico e finanziario per promuovere l'applicazione di standard di benessere più elevati in Europa e nel mondo.

⁽⁴⁾ Cfr. il parere del CESE 1356/2006 del 26.10.2006 in merito alla *Comunicazione della Commissione su un programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010* e il parere del CESE 1246/2005 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne* (COM(2005) 221), GU C 28 del 3.2.2006.

⁽⁵⁾ *Welfare Quality®* è un progetto di ricerca finanziato dall'UE al quale partecipano 39 istituti e università specializzati nel benessere animale. Il progetto punta a sviluppare standard per il benessere degli animali e strategie concrete su base scientifica in modo da tener conto del benessere animale nella catena agricoltura-produzione-commercio-immersione sul mercato, fornendo ai consumatori informazioni pertinenti.

requisiti in materia di etichettatura sono eccessivi. Le autorità responsabili per il comparto alimentare sono scettiche circa l'utilità di etichette ancora più dettagliate: il rischio è infatti che le informazioni fondamentali sulle caratteristiche degli alimenti vengano messe in ombra da altre informazioni. Anche i consumatori esprimono dubbi sull'utilità di ulteriori informazioni, in particolare sugli aspetti di tipo etico. Per questi motivi l'etichettatura sul benessere degli animali dovrebbe essere basata su un logo più piccolo associato a un'etichettatura colorata, a stelle o a punti, e integrare l'etichettatura esistente.

4. Le importazioni verso l'UE

4.1 Una normativa dell'UE che imponga ulteriori restrizioni e requisiti comporta il rischio che le importazioni dai paesi caratterizzati da standard meno elevati soppiantino la produzione e le vendite di prodotti UE, comportando finanche la perdita di quote di mercato sul mercato mondiale. Viceversa, una maggiore attenzione al benessere degli animali in un mercato interno composto da 30 paesi e 500 milioni di abitanti ⁽⁶⁾ servirà da esempio anche per i paesi terzi e avrà effetti sulle loro esportazioni verso l'UE. L'*International Finance Corporation* della Banca mondiale, ad esempio, ha segnalato il crescente interesse per il benessere degli animali a livello mondiale e quindi la necessità di tenerne conto adattando di conseguenza sia la produzione primaria che la trasformazione industriale ⁽⁷⁾.

4.2 Chiaramente, gli animali allevati, macellati e sezionati nell'UE, e i loro prodotti trasformati o non trasformati soddisfano i criteri minimi UE, e quindi qualsiasi etichettatura al riguardo risulta superflua. Spesso viene invece invocata, e a ragione, una norma che imponga di etichettare i prodotti importati o indicandone l'origine, o in maniera tale da evidenziare, direttamente o indirettamente, se siano conformi ai requisiti minimi UE. Come già affermato in precedenti pareri del CESE, nel lungo termine il benessere degli animali dovrà essere necessariamente riconosciuto come un criterio del tutto legittimo negli scambi di prodotti agricoli, in modo che le importazioni possano essere assoggettate al rispetto dei requisiti minimi dell'UE. Per questo è opportuno esaminare più da vicino in quale misura sia giuridicamente ammissibile imporre un'etichettatura attestante l'origine dei prodotti importati e, qualora non sia possibile accertare l'effettiva ottemperanza a norme equivalenti ai requisiti minimi dell'UE, in quale misura sia giuridicamente ammissibile apporre una menzione del genere «metodo di produzione sconosciuto».

4.3 Per tenere conto di tutti i prodotti agricoli europei che soddisfano le norme europee obbligatorie in materia di benessere degli animali e distinguerli dai prodotti extraeuropei a cui

non si applicano le medesime regole, si potrebbe prevedere un'apposita indicazione del luogo in cui la materia prima agricola che compone il prodotto è stata coltivata o allevata, in base alla formula più appropriata:

- «agricoltura UE», se la materia prima agricola che compone il prodotto è stata coltivata o allevata nell'UE,
- «agricoltura non UE», se la materia prima agricola che compone il prodotto è stata coltivata o allevata in un paese terzo,
- «agricoltura UE e non UE», se la materia prima agricola che compone il prodotto è stata coltivata o allevata in parte nell'UE e in parte in un paese terzo.

L'indicazione «UE» o «non UE» può essere eventualmente sostituita o integrata dal nome di un paese qualora tutte le materie prime agricole che compongono il prodotto siano state coltivate o allevate in tale paese.

4.4 Se è vero che la compatibilità con le norme OMC dovrebbe essere il punto di partenza e il presupposto di qualsiasi regolamentazione, come già detto in precedenti pareri del CESE, l'UE può, nel caso di insufficiente comprensione del problema a livello internazionale, vedersi costretta a intraprendere azioni unilaterali per richiamare la necessaria attenzione sull'esigenza di adattare il quadro giuridico. In ogni caso, gli importatori e i dettaglianti devono garantire, mediante sistemi di certificazione o garanzie analoghe che le importazioni dai paesi terzi soddisfino i requisiti previsti sia nel breve che nel lungo termine.

5. La tradizionale regolamentazione eteronoma

5.1 Nell'UE è stata fissata una serie di standard minimi per il benessere animale, e precedenti decisioni impongono alla Commissione di presentare, nei prossimi anni, proposte di revisione e aggiornamento ⁽⁸⁾. Gli standard minimi sono stabiliti in strumenti normativi particolareggiati e sono il frutto di negoziazioni politiche spesso molto laboriose. Nel futuro gli standard minimi dovranno basarsi ancor più sui risultati della ricerca e su un'analisi oggettiva della situazione, il che potrebbe agevolare il processo politico. Le norme sul benessere animale dovrebbero quindi basarsi sulle conoscenze di volta in volta disponibili ed essere stabilite in maniera oggettiva e responsabile, tenendo conto dei vantaggi pratici offerti da un sistema ben funzionante di produzione primaria, trasporto, stordimento degli animali prima della macellazione e macellazione stessa. Anche in futuro gli standard minimi andranno assolutamente stabiliti in questo modo, applicando la tradizionale regolamentazione di diritto pubblico.

⁽⁸⁾ *Comunicazione della Commissione su un programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010*, (COM(2006) 13 def.).

⁽⁶⁾ Nel mercato interno sono comprese la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein, appartenenti allo Spazio economico europeo.

⁽⁷⁾ *Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare* («Creare opportunità commerciali grazie al miglioramento del benessere animale»), documento predisposto nell'aprile 2006 dalla *International Finance Corporation* (IFC) del gruppo Banca mondiale. La IFC comprende 178 Stati membri e il suo compito consiste principalmente nel promuovere gli investimenti nei paesi in via di sviluppo, con l'intento di incentivarne le esportazioni verso i paesi sviluppati. Diversi paesi vantano una lunga tradizione etica in relazione al benessere animale, ma non hanno norme specifiche in materia. Tra questi figurano ad esempio la Svizzera, l'Australia, la Nuova Zelanda, l'Argentina e il Brasile.

5.2 Le norme sull'etichettatura volontaria dei prodotti biologici e sull'apposizione obbligatoria di etichette riguardanti i metodi di produzione nella commercializzazione delle uova sono anch'esse definite in maniera molto dettagliata nei testi legislativi dell'UE. In altre parole, se nell'etichettatura si usano definizioni più precise, in tal caso vanno rispettate le norme UE, e ciò al fine di garantire condizioni concorrenziali eque e informazioni corrette ai consumatori. Queste forme di etichettatura, combinate a precisi requisiti obbligatori, sono state introdotte per venire incontro ai desideri dei consumatori o come fattore importante per il funzionamento del mercato, in quanto disciplinano l'uso di denominazioni commerciali associate dal consumatore a determinate forme di produzione, stabilendo inoltre le condizioni giuridiche minime necessarie per evitare la frode o la confusione nel mercato. Anche in questo caso l'esperienza dimostra che stabilire i criteri è difficile, richiede tempo e comporta un lavoro notevole per registrazioni, contabilità e controlli sia per gli operatori economici che per le autorità nazionali di controllo. In questi ambiti è comunque opportuno mantenere il tipo di regolamentazione attualmente in vigore.

5.3 Stando alla proposta relativa alle prescrizioni minime per i polli predestinati alla produzione di carne, entro due anni dalla sua adozione la Commissione presenterà una relazione sulla «possibile introduzione di un sistema di etichettatura specifico, armonizzato e obbligatorio a livello comunitario per la carne, i prodotti della carne e i preparati di carne di pollo, nel rispetto dei criteri relativi al benessere degli animali»⁽⁹⁾. In determinati casi ciò comporterà un regime parallelo alle norme comunitarie vigenti per i sistemi di produzione delle uova, che prevederà regole di etichettatura applicabili a diversi tipi di produzione.

5.4 Il modello tradizionale di regolamentazione, tuttavia, è adatto solo quando è possibile distinguere tra forme di produzione chiaramente definite e ben comprensibili per i consumatori. Lo stesso vale per il «regolamento sui prodotti biologici», concentrato in primo luogo su criteri ecologici e non espressamente sul benessere degli animali. Questo modello potrebbe eventualmente essere usato anche per la produzione di pollame da macellazione, sempre che i consumatori siano in grado di comprendere e tenere presente il contesto generale dell'etichettatura. Il modello risulterà invece incomprensibile se verrà esteso a più prodotti di origine animale.

5.5 Il modello tradizionale di regolamentazione risulta inoltre eccessivamente rigido e complesso se si considerano l'eterogeneità delle condizioni di produzione nell'UE allargata e l'evoluzione futura del mercato. Esso rischia di rallentare o addirittura bloccare lo sviluppo, vista la complessità delle procedure di revisione e la difficoltà di tener conto delle naturali differenze tra i modelli di produzione. Il modello è politicamente e amministrativamente impegnativo e non abbastanza attraente per gli operatori del mercato; inoltre, esso scoraggia i marchi di qualità privati, ad esempio, quelli riguardanti la produzione a livello regionale. L'esperienza insegna inoltre che quando si passa

dall'etichettatura volontaria all'etichettatura regolamentata o obbligatoria il controllo diventa amministrativamente più oneroso.

5.6 È quindi inopportuno prevedere un'ulteriore estensione del modello tradizionale di regolamentazione al livello dell'UE e l'uso di etichette ufficiali. La stessa cosa vale anche per le regolamentazioni nazionali in materia di etichettatura che prevedano norme in linea di principio incompatibili con i criteri del mercato interno. Anche un'etichetta attestante la conformità con le norme minime UE ha senso solo se, come per i sistemi di produzione delle uova, rientra in un sistema di etichettatura comportante livelli differenziati.

6. Il «modello ecologico»

6.1 Un sistema di etichettatura volontario generalizzato analogo alla normativa sull'assegnazione dei marchi ambientali UE⁽¹⁰⁾ e alle corrispondenti norme nazionali è meno idoneo a promuovere lo sviluppo di metodi di produzione e di allevamento più rispettosi del benessere degli animali. L'industria alimentare e i dettaglianti preferiranno indubbiamente continuare a mettere a punto marchi di qualità propri. Pur avendo molte analogie con il modello volontario proposto per i prodotti di origine animale, il «modello ecologico» non si presterebbe come base per introdurre criteri oggettivi in materia di benessere animale, come del resto un modello analogo a quello delle norme ambientali UE risulterebbe eccessivamente burocratico per la protezione del benessere animale.

6.2 I marchi ecologici vigenti funzionano in linea di principio con l'aiuto di una segreteria che assiste le parti interessate nel definire criteri ambientali più rigorosi dei requisiti prescritti dalla legge e inoltre fornisce informazioni sulle etichettature a consumatori e commercianti. Il vantaggio di questo metodo è che l'etichettatura può essere usata in teoria per tutti i prodotti e quindi avere un uso più esteso grazie alle sinergie e alla più ampia conoscenza del sistema. Le informazioni vengono garantite da un terzo imparziale come prova oggettiva e verificata che il prodotto viene fabbricato e usato in maniera più rispettosa dell'ambiente in tutto il suo ciclo di vita.

6.3 Riguardo ai prodotti di origine animale, la definizione dei singoli criteri per l'allevamento dei diversi tipi di animali e per le condizioni di produzione deve essere necessariamente compiuta da esperti sulla base dei risultati di ricerche e di una valutazione più precisa dei sistemi di produzione. Ciò presuppone quindi valutazioni dettagliate e specifiche effettuate da specialisti. Tuttavia, le indicazioni chiare e attendibili del «modello ecologico» destinate ai consumatori, l'uso volontario e l'etichettatura comune basata su criteri di mercato e attestante la conformità a criteri etici specifici più rigorosi degli standard minimi stabiliti per legge andrebbero utilizzati anche per promuovere lo sviluppo di metodi di produzione e di allevamento più attenti al benessere degli animali.

⁽⁹⁾ Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne, COM(2005) 221 def., del 30.5.2005.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17.7.2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica, GU L 237 del 21.9.2000.

7. I marchi di qualità privati

7.1 I marchi di qualità privati funzionano in base alle leggi di mercato e in linea con le norme che vietano la pubblicità fuorviante e simili, senza prevedere interventi specifici da parte delle autorità. Si tratta di sistemi flessibili, in grado di adattarsi continuamente all'evolversi del contesto. Ciò non toglie che l'etichettatura non è ottimale per quanto riguarda il benessere degli animali. Data la crescente offerta di merci, i consumatori hanno difficoltà a comprendere e a raffrontare i criteri utilizzati per le diverse etichette. Per di più, la commercializzazione può fornire un'idea erronea delle condizioni di produzione, e le proprietà attribuite a un prodotto non sono necessariamente basate su criteri concreti, anche perché ancora non si dispone di conoscenze oggettive su cui basarsi. Ciò riduce la credibilità e comporta distorsioni di concorrenza rispetto a prodotti e condizioni di produzione rispondenti a criteri più rigorosi. L'industria e i commercianti possono inoltre essere inclini a modificare i requisiti in base a criteri di concorrenza, in maniera non sempre giustificata e tale da creare difficoltà per gli allevatori di animali da produzione.

7.2 Per queste ragioni occorre stabilire criteri di produzione oggettivi. La Commissione ha proposto di creare un centro o un laboratorio che avrà tra l'altro l'obiettivo di sviluppare indicatori di benessere concernenti gli animali ⁽¹⁾. Essa prevede inoltre che i risultati del progetto di ricerca *Welfare Quality*, che si concluderà nel 2009, consentiranno d'intensificare l'uso d'indicatori misurabili nella legislazione dell'Unione europea sul benessere animale. Al tempo stesso occorrerà però mettere a frutto i lavori di ricerca e sviluppo svolti negli Stati membri.

7.3 Per tale motivo, la soluzione migliore per sviluppare determinati metodi di produzione e allevamento più attenti al benessere degli animali, riferiti a indicatori scientificamente consolidati, consisterà necessariamente in interventi complementari all'uso dei marchi di qualità privati. In questo modo le imprese avranno la possibilità di mantenere e sviluppare ulteriormente i propri marchi, distinguendosi così dai concorrenti per la base reale e oggettiva, e i consumatori potranno scegliere secondo le proprie convinzioni e preferenze, fondate su informazioni veritiere. Il sistema può così funzionare in base alle leggi del mercato, rendendo inutile l'intervento delle autorità. Ciò sarà possibile indicando che il prodotto soddisfa uno standard dell'Unione europea soggetto ad una forma di controllo imparziale.

8. Proposte di etichettatura per il benessere animale

8.1 È importante definire il quadro e i principi che determinano il sistema di etichettatura comune, in modo da poter preparare i lavori e integrare nel sistema gli indicatori di benessere standardizzati se e quando si renderanno disponibili i risultati parziali, fra l'altro, del progetto *Welfare Quality*. Ciò consentirà agli esperti, ed eventualmente anche al centro per il benessere degli animali di cui si propone l'istituzione, di mettere a

⁽¹⁾ Come proposto dal CESE nel parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su un programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010* (doc. CESE 1356/2006), tale laboratorio o centro andrebbe creato a livello globale con la collaborazione dei principali partner commerciali dell'UE, affinché i metodi definiti vengano riconosciuti a livello internazionale.

punto i criteri oggettivi necessari. In questo processo si dovranno ponderare diversi indicatori riguardanti l'intero ciclo di vita degli animali, che dovranno tradursi in condizioni di produzione pratiche e realistiche, in modo da poter promuovere al meglio la sinergia tra ricerca, sviluppo e applicazione delle nuove tecnologie ⁽¹²⁾.

8.2 Dando un apposito mandato al nuovo centro, i risultati di tali lavori potranno concretizzarsi in norme applicabili a tutte le specie di animali da produzione e ai principali prodotti di origine animale, norme che verranno utilizzate per il sistema di etichettatura proposto, definendo tra l'altro requisiti per la misurabilità e la successiva verifica dei singoli indicatori. L'etichettatura per il benessere animale dovrà quindi basarsi il più possibile su indicatori del benessere misurabili e riproducibili, e non solo sui sistemi di produzione utilizzati.

8.3 Il commercio e l'industria potranno poi, su base volontaria, etichettare i prodotti di origine animale con un logo riconosciuto al livello dell'UE che garantisca il rispetto di uno standard più rigoroso rispetto ai requisiti minimi UE. Gli standard più elevati dovranno basarsi su uno strumento normativo, a meno che non sia giuridicamente possibile riferirsi direttamente agli standard comuni. Gli standard potrebbero, ad esempio, essere fissati ai tre livelli più elevati, rispettivamente del 20, 40 e 60 % superiori agli standard minimi, a seconda della misura ritenuta di volta in volta opportuna per la singola specie o il singolo prodotto. Il rispetto dei requisiti specifici e il controllo dell'uso del marchio potrebbero essere garantiti dal controllo interno delle imprese, con la collaborazione di un ispettore, istituto o organizzazione indipendente o di un organismo di certificazione specializzato, operante in base alle norme ISO della serie EN-ISO-17000, o di un organismo di certificazione accreditato conformemente alla serie EN-ISO-45011. Non si prevede invece l'approvazione o l'autorizzazione caso per caso a utilizzare il logo, visto tutto ciò che ne conseguirebbe dal punto di vista amministrativo e del controllo da parte delle autorità.

8.4 Il logo usato di volta in volta potrebbe essere associato a un sistema di colori, stelle o punti a completamento dei marchi commerciali esistenti, sempre che non ci sia contraddizione tra il sistema di etichettatura comune e le etichette commerciali esistenti. Il sistema potrebbe essere applicato alle stesse condizioni per i prodotti importati, evitando quindi problemi con le norme OMC.

9. Misure complementari

9.1 Si potrebbe esaminare la possibilità che i responsabili dei diversi marchi mettano a punto, con l'aiuto dell'UE, un sito Internet e una base dati con la descrizione del regime di etichettatura proposto e degli altri sistemi di etichettatura relativi al benessere animale. Le imprese potrebbero fornirvi informazioni sui prodotti, confermando così la loro condotta responsabile sotto il profilo etico. Le stesse informazioni potrebbero ad

⁽¹²⁾ Questi indicatori dovranno riguardare tutti gli elementi che rivestono un'importanza fondamentale per la specie animale considerata, ossia la riproduzione, le condizioni relative allo spazio disponibile e alla stabulazione, i controlli quotidiani, gli aspetti patologici e sanitari, lo svezzamento, gli interventi chirurgici, il trasporto al macello, lo stordimento prima della macellazione e la macellazione vera e propria.

esempio essere accessibili anche nei negozi. La base dati potrebbe inoltre costituire una fonte di ispirazione per ulteriori sviluppi in materia. Essa comporterebbe infatti una maggiore trasparenza, e il rischio di essere criticati o colti in fallo per aver fornito informazioni menzognere e fuorvianti potrebbe indurre ad una certa autodisciplina e a controlli interni.

9.2 Si potrebbero inoltre rendere più severe le norme per le asserzioni pubblicitarie menzognere e fuorvianti, prevedendo sanzioni più pesanti in caso di abusi, anche se non si tratterebbe di un sistema di approvazione combinato a un controllo da parte delle autorità nazionali. Beninteso, legalmente le imprese hanno il pieno diritto di fare asserzioni pubblicitarie veritiere e che non siano fuorvianti per i consumatori, ma è perfettamente chiaro che solo esse hanno la responsabilità di garantire che le affermazioni relative ai prodotti siano veritiere, indipendentemente dal fatto che siano verificate o meno da un terzo imparziale.

9.3 La possibilità di gran lunga più semplice consisterebbe nel limitarsi ad appoggiare il continuo sviluppo di sistemi di etichettatura privati attraverso campagne informative rivolte ai consumatori e ai commercianti al dettaglio. Tuttavia, come evidenziato da quanto precede, tale soluzione non basterebbe. A prescindere dalla scelta del sistema di etichettatura o di altre misure, una volta creati i presupposti si imporrebbero comunque vaste campagne informative. Ciò potrebbe avvenire

mediante dibattiti tra opinionisti o attraverso la TV e la stampa. In proposito la Commissione e le competenti autorità nazionali dovrebbero assumersi un ruolo essenziale insieme, ad esempio, alle organizzazioni degli agricoltori, dei consumatori e degli animalisti.

9.4 Talvolta viene auspicata l'introduzione di un'etichettatura nazionale obbligatoria relativa all'origine, vista la preferenza generale per i prodotti nazionali. Nonostante il mondo economico faccia presente il rischio di distorsioni della concorrenza, finora è invalso un principio fondamentale secondo cui a livello nazionale possono essere stabilite norme per il benessere animale più rigorose dei requisiti minimi previsti al livello dell'Unione europea. Qualora, in virtù del principio di sussidiarietà, si lasciasse ai singoli Stati membri il compito di mettere a punto i rispettivi sistemi di etichettatura in materia di benessere animale, a seconda delle condizioni di produzione e degli interessi dei consumatori, si rischierebbe di favorire unilateralmente i prodotti nazionali, così come, del resto, prendere come punto di partenza una qualsiasi forma di etichettatura nazionale sarebbe sostanzialmente incompatibile con il mercato interno e con le regole di concorrenza dell'UE. Nondimeno, gli Stati membri che introducono requisiti minimi più rigorosi per uno o più comparti produttivi hanno eventualmente la possibilità di integrarli nel sistema di etichettatura proposto.

Bruxelles, 15 marzo 2007

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS
