

Una legge per installare la videosorveglianza nei macelli italiani: più tutele per animali, lavoratori, veterinari e consumatori

Documento di posizionamento

Nel nostro Paese la pubblicazione dell'audit per valutare i controlli sul benessere degli animali effettuati durante la macellazione e le operazioni correlate condotto nel 2014¹ dall'Ufficio alimentare e veterinario (UAV) della Direzione Generale Salute e Consumatori della Commissione europea ha evidenziato che la macellazione di animali senza dolori o sofferenze inutili non è sempre garantita nei macelli avicoli e ha rilevato criticità anche nei macelli per animali da carne rossa.

Inoltre i casi di maltrattamento e cattiva gestione denunciati in programmi tv e inchieste giudiziarie, come lo scandalo Italcarni di Brescia², il recente caso dei "falsi" prosciutti DOP a marchio San Daniele³ e i casi dei macelli Martelli di Mantova⁴, di Frosinone⁵ (inchiesta dell'Unità Investigativa "Free John Doe") e del Macello Calzi di Bertinico (Lodi)⁶, hanno rilevato alcune gravi lacune nell'attuazione della normativa vigente per la protezione degli animali nel momento della macellazione. Molti dei casi menzionati hanno avuto sentenze di condanna in sede penale per maltrattamento degli animali.

Infine nella Relazione per il 2016 relativa al PNI 2015-2018⁷ del Ministero della Salute, audit nel settore della protezione degli animali durante la macellazione, si afferma che *"considerando l'aumento della sensibilità dei cittadini sulle tematiche che riguardano gli animali, è necessario mantenere alta l'attenzione sulla corretta gestione degli stessi in tutte le fasi, dallo scarico alla catena di macellazione, organizzando corsi di aggiornamento continuo di tutto il personale coinvolto (veterinari, operatori ecc.) e implementando i controlli ufficiali su tutto il territorio"*.

I maltrattamenti a danno degli animali nella fase dell'abbattimento sono purtroppo una realtà emersa anche in altri Paesi, in cui sono state pubblicate molte inchieste su questo tema.

In Francia, l'ONG L214 ha recentemente pubblicato una serie di sconvolgenti investigazioni in macelli francesi che hanno portato all'avvio di un dibattito nazionale sull'installazione obbligatoria di telecamere nei macelli tuttora in corso.

Nel Regno Unito, tra il 2009 e il 2014, l'ONG Animal Aid ha condotto un'inchiesta in un campione di macelli scelti in modo casuale⁸; sebbene nessuna trasgressione ai dettami legislativi fosse stata evidenziata dalle ispezioni dei veterinari, l'inchiesta ha rilevato infrazioni in 9 macelli su 10.

Per porre rimedio a questa situazione, molti Stati hanno installato un sistema di videosorveglianza nei macelli e in alcuni Paesi l'installazione è obbligatoria ex lege: in Israele, dal 2016, e in India, nello Stato di Uttar Pradesh (200 milioni di abitanti).

Nel Regno Unito sono state installate volontariamente telecamere nei macelli – nel 53% dei macelli di carne rossa e nel 71% di macelli di carne bianca – e anche nei Paesi Bassi, soprattutto nei macelli di pollame e suini.

Oltre alle istanze etiche, la protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento è una questione di interesse pubblico che incide sull'atteggiamento del consumatore e un'elevata protezione degli animali durante la macellazione contribuisce a migliorare la qualità della carne e indirettamente produce un impatto positivo sulla sicurezza del lavoro nei macelli⁹.

La videosorveglianza nei macelli è uno dei modi per porre la tecnologia a servizio delle problematiche gestionali all'origine delle infrazioni alla normativa di protezione degli animali durante l'abbattimento e per aumentare la tutela di lavoratori, veterinari e consumatori.

Per CIWF, Legambiente e Animal Law l'installazione di telecamere dovrebbe essere obbligatoria ex lege, basata su un'approfondita valutazione della situazione preesistente in ciascun macello italiano, essere posta in stretta correlazione alla numerosità del personale impiegato, al numero massimo di animali per unità di tempo e all'adeguata formazione/aggiornamento del personale medesimo.

Come sono punite attualmente le infrazioni della normativa vigente a protezione degli animali?

Allo stato attuale, in Italia, la normativa di riferimento è costituita da:

- Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento. In base a esso, poiché l'abbattimento degli animali può provocare dolore, ansia, paura o sofferenze di altro tipo agli animali anche nelle migliori condizioni tecniche, è opportuno che gli operatori o il personale addetto adottino i provvedimenti necessari a evitare e a ridurre al minimo l'ansia e la sofferenza degli animali durante il processo di macellazione o abbattimento, tenendo conto delle migliori pratiche nel settore e dei metodi consentiti dal regolamento; se gli operatori o il personale addetto all'abbattimento violano una delle disposizioni del regolamento 1099/2009 o ricorrono alle pratiche consentite senza applicare i metodi più avanzati, procurando per negligenza o intenzionalmente dolore, ansia o sofferenza agli animali, verranno puniti in base al d.lgs. 131/2013¹⁰, con delle sanzioni amministrative pecuniarie.
- Art. 544 ter del codice penale, rubricato "Maltrattamento di animali"; la Corte di Cassazione ha sancito¹¹ la responsabilità penale in capo agli operatori o al personale del macello che cagionano sofferenze psicofisiche in animali destinati alla macellazione.

Perché la videosorveglianza?

La videosorveglianza può essere uno strumento prezioso per aiutare a garantire il rispetto della normativa vigente. Essa può infatti aiutare i veterinari e gli operatori dei macelli ad assicurare sia le migliori pratiche, sia il rispetto della regolamentazione sulla protezione degli animali durante l'abbattimento. In particolare:

- La videosorveglianza del personale debitamente informato aiuta a prevenire i maltrattamenti, funge da deterrente e rileva le condotte di maltrattamento. Se le immagini sono correttamente controllate e sanzionate ove necessario, la videosorveglianza esplica una funzione dissuasiva.
- La videosorveglianza non ha la pretesa di sostituire totalmente altre forme di controllo e non permette di rilevare sempre le riprese di coscienza degli animali¹². La finalità quindi consiste nel prevenire le maggiori infrazioni al Regolamento (CE) n. 1099/2009¹³, le mancanze materiali, come la non conformità dei requisiti delle strutture e delle attrezzature, e le cattive modalità di stordimento e abbattimento.
- La videosorveglianza è uno strumento utile nell'ambito della formazione del personale dei macelli. Le riprese effettuate nel singolo macello possono fungere da supporto per la formazione e come strumento educativo pratico e adattabile a ogni macello e alle relative particolari esigenze.
- La videosorveglianza è uno strumento, a disposizione degli operatori, di audit interno e di controllo regolare, per una migliore gestione dei rischi.
- La videosorveglianza è utile per la prevenzione degli incidenti e per la sicurezza della persona. Potenzialmente è in grado di scoraggiare comportamenti pericolosi per i lavoratori stessi.
- La videosorveglianza è uno strumento per la protezione degli impiegati e del responsabile della tutela del benessere animale, contro le intimidazioni o le false accuse. Con la videosorveglianza, gli impiegati possono allertare il veterinario ufficiale o l'organismo di controllo riguardo all'avvenuto comportamento di maltrattamento o riguardo a un difetto della catena di abbattimento, e basarsi su un passaggio specifico del video.

Concludendo, le finalità principali della videosorveglianza possono essere così riassunte:

- Limitare, tramite il suo effetto deterrente, le eventuali violazioni della normativa che tutela gli animali e quindi i maltrattamenti nei confronti degli stessi da parte del personale operante nel macello (ivi compresi i soggetti che procedono alla macellazione rituale).
- Documentare gli eventuali abusi nei confronti degli animali da parte del personale operante nel macello.
- Coadiuvare la formazione del personale, fornendo esempi di buone pratiche ad hoc per ciascun macello.
- Prevenire gli incidenti e preservare la sicurezza del personale¹⁴.
- Proteggere gli impiegati e il responsabile della tutela del benessere animale da intimidazioni e false accuse.
- Contrastare le cattive modalità di stordimento e abbattimento.
- Migliorare le condizioni generali del benessere animale.

L'esperienza della ONG Animal Aid ha dimostrato che la videosorveglianza, unita a un controllo serio, funziona¹⁵.

A seguito di inchieste realizzate nel Regno Unito da Animal Aid, migliaia di atti di maltrattamento sono stati messi in luce, una dozzina di licenze di impiegati di macelli sono state revocate e i responsabili delle peggiori azioni sono stati condannati. Altri macelli hanno utilizzato le immagini della ONG per la formazione del loro personale e per incoraggiare buone pratiche. Niente di tutto questo sarebbe accaduto senza queste immagini, controllate indipendentemente e ottenute grazie alle videocamere della ONG.

Come effettuare la videosorveglianza?

La normativa dovrà necessariamente indicare:

L'ambito di applicazione. La videosorveglianza deve essere presente in tutti i macelli in cui è presente il responsabile della tutela del benessere animale.

Dove posizionare le telecamere. Ogni struttura, avvalendosi del responsabile del benessere animale e con l'ausilio tecnico degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali competenti per territorio, dovrà preventivamente identificare i punti e le procedure critiche basandosi sul Welfare Quality Assessment¹⁶ che sarà stato preventivamente effettuato da personale specificamente formato. La valutazione andrà effettuata per i seguenti luoghi:

1. Luogo di sosta e di arrivo dei mezzi di trasporto.
2. Luogo di carico e scarico degli animali dal mezzo di trasporto.
3. Stalla di sosta ove prevista.
4. Il corridoio.
5. Il luogo ove si procede allo stordimento e all'abbattimento degli animali.

La valutazione includerà necessariamente anche il corretto posizionamento delle telecamere. Ad ogni modo, i punti o le fasi che dovranno essere necessariamente sorvegliati sono i seguenti:

- Il luogo di arrivo e sosta dei mezzi di trasporto o delle gabbie/contenitori (per i volatili).
- L'arrivo degli animali sulla rampa, al momento dello scarico (se del caso).
- Le stalle di sosta, ove previste.
- Il corridoio (se del caso).
- Il momento dello stordimento.
- Il momento del dissanguamento e il momento immediatamente successivo per vigilare che non vi sia la necessità di uno stordimento ulteriore prima che l'animale sia macellato.

Per quanto tempo mantenere in memoria le riprese. Il ripreso, che dovrà avere immagini nitide, dovrà essere conservato per sei mesi.

Come effettuare i controlli. Si propone che le verifiche siano in grado di rilevare almeno un comportamento scorretto se i maltrattamenti e le violazioni delle disposizioni legislative siano presenti complessivamente nel 5% dei casi e con un livello di attendibilità pari al 95%.

Questa indicazione deve tenere conto di quanto emerso nella valutazione effettuata con il Welfare Quality Assessment, che dovrebbe consentire di categorizzare i macelli sulla base del rischio, della tipologia e quantità di criticità riscontrate. I risultati ottenuti consentiranno di definire le modalità di controllo e le relative tempistiche per le valutazioni successive. Queste ultime potranno essere effettuate con una checklist più sintetica messa a punto dal CReNBA insieme con il Ministero della Salute.

Eventuali irregolarità riprese devono essere archiviate e protocollate indicando posizione della camera, data, ora e descrizione dell'infrazione.

Chi effettuerà i controlli e con che frequenza. Secondo CIWF, Legambiente e Animal Law i controlli dovranno essere effettuati:

- Settimanalmente dal veterinario e dal responsabile della tutela e del benessere animale (si stima un impegno mensile a carico del responsabile pari all'incirca a 3 ore).
- Almeno 2 volte l'anno da un team di veterinari formati ad hoc e dipendenti dai Servizi veterinari regionali.

La formazione dei veterinari. Riteniamo che i veterinari debbano poter usufruire di uno specifico aggiornamento sulle metodologie di valutazione del benessere animale. Le attività di formazione dovrebbero garantire meccanismi di verifica e di formazione a cascata da parte di chi ha frequentato i corsi. Attraverso la supervisione del CReNBA e l'organizzazione per territori si dovrebbe poter creare un flusso ufficiale di trasferimento delle conoscenze.

Questo aumento del livello di formazione potrebbe consentire la fase di classificazione dei macelli sulla base del rischio e una pianificazione razionale dell'installazione dei sistemi di videosorveglianza.

È legale? (Vedasi all'allegato A il parere legale)

L'analisi di fattibilità giuridica va condotta su due piani. Innanzitutto, esaminando nella legislazione vigente se un'installazione di tal genere sia da ritenere legittima e a quali condizioni. In secondo luogo, valutando l'introduzione di un'apposita legislazione che obblighi e/o incentivi l'installazione di strumenti di videoripresa.

A legislazione vigente, emergono due profili problematici in ordine all'adozione di un meccanismo di controllo basato sull'installazione di dispositivi di videoripresa.

- **La tutela dei lavoratori secondo la legge n. 300 del 1970**

Un primo profilo problematico è connesso alla tutela che l'ordinamento, per mezzo principalmente dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970), offre a tutti i lavoratori e quindi anche agli operatori che agiscono nei luoghi preposti alla macellazione degli animali.

È evidente, infatti, che le telecamere eventualmente installate riprenderebbero sia gli animali, quali oggetto primario di tutela, sia i lavoratori nello svolgimento delle proprie mansioni.

Per rispettare tale normativa appare quindi opportuna **la stipulazione di un accordo sindacale con le organizzazioni di settore al fine di specificare le modalità e le finalità con cui installare gli impianti di videosorveglianza.**

In tale sede sarà opportuno precisare con attenzione i tempi di conservazione delle videoregistrazioni, le garanzie di custodia e le finalità per cui le stesse possono essere utilizzate, in maniera da prevenire possibili contenziosi successivi.

- **La tutela della privacy ai sensi del Codice in materia di protezione dei dati personali**

Altra rilevante questione concerne, nello specifico, la protezione degli operatori non in quanto lavoratori, bensì quali soggetti la cui riservatezza è tutelata ai sensi del c.d. Codice della privacy (d.lgs. n. 196 del 2003).

Stante la delicatezza della materia, è necessario che la disciplina vada necessariamente a osservare i criteri di riservatezza sottesi al d.lgs. n. 196 del 2003, prevedendo in maniera esplicita e compiuta ogni possibile modalità di utilizzo degli impianti installati.

La gestione dei dati personali degli operatori non dovrà eccedere i limiti del consentito e dovrà rispettare i principi enucleati in primis dagli articoli 3 ("Principio di necessità nel trattamento dei dati") e 11 ("Modalità del trattamento e requisiti dei dati" del Codice).

La soluzione più opportuna appare la sottoscrizione, all'atto di assunzione del singolo lavoratore, di una specifica clausola in grado di informare dettagliatamente l'operatore circa il sistema di sorveglianza installato nei luoghi di lavoro e le finalità e le modalità di gestione e trattamento dei dati personali riservati.

Ad ogni modo - acclamate le precisazioni di cui sopra - a legislazione vigente appare legittimo installare apparecchiature di videosorveglianza negli impianti di macellazione, **previa sottoscrizione di un accordo sindacale e predisponendo un modulo da far firmare a ogni lavoratore per il rispetto della riservatezza.**

L'introduzione di una nuova legge su impianti di videosorveglianza.

Alla luce di tutto quanto precede appare comunque preferibile l'introduzione di una nuova legge che disponga l'obbligo di installazione degli impianti di videosorveglianza.

Va infatti considerato che a legislazione vigente, pur dopo l'apposito accordo sindacale, resterebbe aperta la problematica apparentemente più complessa da risolvere: quella connessa ai costi di installazione e utilizzo (comprensivo di manutenzione, riparazione, sostituzione) dei dispositivi audiovisivi.

La difficoltà della questione discende dalla circostanza, per lo più ovvia, per cui il soggetto proprietario dei locali adibiti alla macellazione e alle operazioni correlate (o il gestore o chi comunque sostenga gli oneri economici della struttura) non sarà generalmente incentivato ad accollarsi il peso economico della gestione degli impianti. Ecco allora che una nuova legge potrebbe anche risolvere questo punto, introducendo un obbligo di installazione o, anche, prevedendo incentivi fiscali.

Appare doveroso, da ultimo, precisare che, anche nel caso in cui venga adottata una legge ad hoc non sarà possibile prescindere dalla necessità di stipulare un accordo sindacale come sopra descritto.

Il costo della videosorveglianza

Il costo dell'installazione della videosorveglianza in tutti i macelli italiani, pubblici e aziendali, dipenderà dalle soluzioni approvate, dall'ampiezza della sorveglianza (in quanti punti verranno installate le telecamere) e dalla frequenza dei controlli (numero di ore di sorveglianza annualmente per macello). Questi costi potranno essere sostenuti contemporaneamente da tutta la filiera, dall'industria al macello e dalla GDO.

Bisogna notare infatti che questi costi saranno compensati dall'accresciuta fiducia dei consumatori che hanno a cuore il benessere animale.

Il costo è relativamente modesto: alcuni ricercatori hanno recentemente valutato il costo della installazione delle telecamere nei macelli del Regno Unito, nel quadro di un controllo centralizzato e indipendente (ricerca pubblicata ad agosto 2016).

Hanno valutato il costo dell'installazione per un macello che si doterà di un sistema di quattro telecamere con controllo e visione a distanza, anche notturni, fra gli 800 e i 3000 euro per macello¹⁷.

Esempi all'estero

- **Israele:** è stato il primo Paese a rendere obbligatoria la videosorveglianza con il controllo esterno in tutti i macelli. Le telecamere, installate entro il 2016, trasmettono in diretta le immagini a una sala di controllo centrale al Ministero. Il Ministro dell'Agricoltura Uri Ariel ha dichiarato: "L'installazione delle telecamere nei macelli è una tappa cruciale, che aumenterà la sorveglianza e la dissuasione. Non dubito che questo permetterà di proteggere gli animali e di prevenire dei maltrattamenti che non possono trovare spazio in uno stato ebraico".
- **Regno Unito:** la videosorveglianza è oggi attiva nel 53% dei macelli di carne rossa e nel 71% dei macelli di carne bianca; le dieci più grandi catene di supermercati del Regno Unito, così come il grossista Book e la etichettatura RSPCA Assured, esigono che tutti i mattatoi che li riforniscono abbiano messo in opera la videosorveglianza. I supermercati riferiscono che le telecamere si rivelano utili e i macelli sostengono largamente la loro installazione; più di 200 parlamentari hanno firmato una mozione in favore dell'introduzione di una legislazione che renda la videosorveglianza con controlli indipendenti obbligatoria.
- **Stati Uniti:** Arrowsight, l'organismo che esegue gli audit di Cargill e JBS, stima che nel 2012 circa la metà dei macelli americani avevano installato la videosorveglianza¹⁷.
- **Paesi Bassi:** la videosorveglianza è stata sviluppata nei Paesi Bassi in numerosi macelli (soprattutto di pollame e suini).
- **India:** lo stato indiano di Uttar Pradesh ha reso obbligatoria la videosorveglianza in tutti i macelli.

Fonti

- ¹ Final report of an audit carried out in Italy from 03 to 14 March 2014 in order to evaluate the animal welfare controls in place at slaughter and during related operations.
- ² Nel caso in questione, in seguito alle immagini delle telecamere fatte installare dalla magistratura - pubblicate sul sito web de Il Fatto Quotidiano l'11 novembre 2015 e in seguito trasmesse da L'Arena di Rai 1 durante la puntata di domenica 29 novembre 2015 - è stata pronunciata dal Tribunale di Brescia una condanna a due anni di reclusione, in primo grado, nei confronti di uno dei due medici veterinari ASL che operavano nel Macello Italcarni di Ghedi (Brescia); un altro veterinario pubblico è stato invece condannato a un anno e sei mesi per il reato previsto all'art. 336 c.p. (violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) e per falso, poiché attestava falsamente le visite; l'amministratore del macello e tre dipendenti hanno patteggiato rispettivamente una condanna a due anni e otto mesi, a un anno e dieci mesi e due di loro a un anno e otto mesi.
- ³ Nell'ambito del procedimento in atto, i reati ipotizzati a carico degli indagati – il componente del cda di Gruppo Carni Friulane, due allevatori, un produttore di insaccati, un dipendente del macello di Aviano, una dipendente di Gruppo Carni Friulane e un veterinario – sono associazione per delinquere finalizzata alla frode nel commercio, falso, contraffazione dei marchi e truffa ai danni dell'Unione europea. Inoltre, grazie alle telecamere apposte nel macello di Aviano dal pubblico ministero Marco Brusegan, è emerso che le carcasse dei suini venivano immerse per diversi secondi nell'ipoclorito di sodio – ovverosia candeggina – diluito in acqua e dunque, essendo considerate non adatte al consumo umano, ai sensi dei regolamenti vigenti non sarebbero potute essere immesse sul mercato.
- ⁴ Il macello Martelli, in provincia di Mantova, lavora carne di maiale destinata al Consorzio del prosciutto di Parma. Giulia Innocenzi, autrice del programma televisivo di Rai due "Animali come noi", ha reso noto, nel corso della puntata del 16 marzo 2017, che in questa struttura vengono macellati 350 suini l'ora, e, a causa dei ritmi di lavoro frenetici, un operaio su cinque ha avuto problemi a polsi, gomiti e spalle.
- ⁵ In un macello nella provincia di Frosinone sono state registrate immagini di vitellini e bufalini afferrati per la coda o le orecchie, bastonati, presi a calci, gettati dai mezzi di trasporto e trascinati sul pavimento per essere macellati. In molti casi al momento della jugulazione gli animali si muovevano ancora poiché lo stordimento non era stato efficacemente effettuato. Tali riprese sono state trasmesse su Rai 2 e nel corso del programma "Animali come noi" in data 18 aprile 2017.
- ⁶ Ministero della Salute - Relazione per il 2016 relativa al PNI 2015-2018
<http://www.salute.gov.it/relazioneAnnuale2016/dettaglioRA2016.jsp?cap=capitolo3&sez=ra16-3-3b-benessere&id=1330>.

⁷ È il caso del Macello Calzi di Bertonico (Lodi), risalente al 2006. Alcune immagini diffuse da Animals' Angels e LAV denunciarono casi di maltrattamento a danno delle vacche e, a seguito di un procedimento penale, il titolare del macello patteggiò quattro mesi di reclusione, mentre tre mesi furono patteggiati da un altro responsabile della struttura, due dipendenti e un medico veterinario della ASL di Lodi, tutti imputati per i maltrattamenti inflitti alle bovine da latte. Il fatto eclatante è che il veterinario ASL coinvolto nella vicenda non è stato sospeso dal servizio, ma semplicemente trasferito in un'altra ASL, sempre in provincia di Lodi.

⁸ Si veda <http://www.slaughterhousecctv.org.uk/>

⁹ Si veda il Regolamento (CE) n. 1099/2009, 4° *considerando*.

¹⁰ D.Lgs. 6-11-2013 n. 131, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 1099/2009 relativo alle cautele da adottare durante la macellazione o l'abbattimento degli animali. Pubblicato nella Gazz. Uff. 20 novembre 2013, n. 272. Le Autorità competenti incaricate di garantire il rispetto delle norme del regolamento, nonché all'accertamento ed alla irrogazione delle sanzioni previste dal presente decreto sono il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze.

¹¹ Si veda sent. 38789/2015. Per il testo completo della sentenza:
http://www.penalecontemporaneo.it/upload/14465408331446539309Cass_2015_38789.pdf

¹² Come previsto dal regolamento (CE) n. 1099/2009 "gli operatori assicurano che le persone responsabili dello stordimento o il personale adibito a tale mansione svolgano controlli regolari al fine di garantire che gli animali non presentino segni di coscienza o sensibilità nel periodo compreso fra la fine del processo di stordimento e la morte".

¹³ Come previsto dal regolamento (CE) n. 1099/2009 "i macelli, la loro costruzione, la loro configurazione e le attrezzature che vi sono utilizzate dovrebbero prendere maggiormente in considerazione il benessere degli animali".

¹⁴ Al riguardo si vedano le inchieste di Ballarò, <http://www.rai.it/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-14869c7e-dee5-4e99-9e89-4b1b4ac33fa4.html#p>, e di la Repubblica, <http://video.repubblica.it/le-inchieste/mille-tagli-l-ora-braccia-e-spalle-distrette-l-inferno-dei-mattatoi/225007/224271?forceHidden>, nonché i rapporti AGROMAFIE E CAPORALATO, a cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto, Flai Cgil.

¹⁵ Rotherham, I.D et al., Research Report on CCTV Monitoring in Slaughterhouses, Cormack Economics, HEC Associates & Sheffield University, 2016 - <http://animalaid.org.uk/images/pdf/reports/RotherhamReport.pdf>

¹⁶ Ibidem e l'articolo sul Farmer Weekly (22 agosto 2016)
<http://www.fwi.co.uk/news/cost-of-slaughterhouse-cctv-monitoring-revealed.htm>

¹⁷ Locke, Sarina (2012, 29 Février) Cameras in abattoirs, ABC,
<http://www.abc.net.au/site-archive/rural/content/2012/s3442487.htm>

Allegato A

Parere legale rilasciato a CIWF Italia Onlus, Animal Law e Legambiente dal Prof. Avv. Alfonso Celotto, ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza nell'Università degli Studi Roma Tre

1. Il quesito.

Con nota del 20 novembre 2017, mi è stato richiesto un parere avente ad oggetto una valutazione circa la legittimità di un'eventuale normativa volta a disciplinare l'introduzione e l'effettuazione di attività di controllo, tramite meccanismi di videosorveglianza, all'interno dei locali adibiti alla macellazione di animali da allevamento e alle operazioni correlate.

La questione sorge dall'intento, ufficialmente ed esclusivamente perseguito dalla CIWF Italia Onlus, di promuovere modalità di allevamento che siano attuate nel pieno rispetto del benessere e dei diritti degli animali, dell'ambiente e delle persone.

Alla luce della disciplina vigente, la CIWF Italia Onlus prospetta una normativa di carattere strumentale indispensabile per far emergere, ai fini sanzionatori già previsti dalla legge, tutti quei comportamenti illegittimi, effettivamente perpetrati, che sfuggono tuttavia ai controlli eventualmente posti in essere.

La videosorveglianza appare il mezzo più idoneo a garantire l'effettività dei controlli e la sanzionabilità degli atti compiuti in violazione delle leggi vigenti, così come descritta.

L'efficacia di tali sistemi sarebbe del resto comprovata da numerosi studi ed indagini sia effettuati a livello europeo che condotti, separatamente, in alcuni Paesi membri¹

2. La normativa di riferimento.

È opportuno, in via preliminare, inquadrare il contesto normativo, nazionale e sovranazionale, delineatosi nel corso del tempo a protezione del benessere e dei diritti degli animali da allevamento.

Con il Trattato di Lisbona, nel 2007, l'Unione europea ha riconosciuto la natura degli animali quali esseri senzienti. All'articolo 13 si legge infatti: *"Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti (...)"*.

Il Trattato, dunque, impegna gli Stati membri a garantire agli animali una condizione di benessere che non sia semplicemente correlata alle loro esigenze fisiologiche ed etologiche, ma che si estenda anche ad una dimensione morale, in quanto gli animali sono dotati di quella sensibilità che, al pari degli esseri umani, li può condurre a provare stati di sofferenza e dolore.

La disposizione più rilevante è probabilmente rappresentata dal Regolamento 1099/09/CE del Consiglio del 24 settembre del 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento.

Secondo il considerando n. 2 di tale Regolamento, pienamente in linea con i principi già espressi dal Trattato di Lisbona, *“è opportuno che gli operatori o il personale addetto all’abbattimento adottino i provvedimenti necessari a evitare e a ridurre al minimo l’ansia e la sofferenza degli animali durante il processo di macellazione o abbattimento, tenendo conto delle migliori pratiche nel settore e dei metodi consentiti dal presente regolamento”*.

Il considerando n. 4 afferma inoltre che *“il benessere animale è un valore condiviso nella Comunità sancito dal protocollo n. 33 sulla protezione ed il benessere degli animali allegato al trattato che istituisce la Comunità europea («protocollo n. 33»)*. La protezione degli animali durante la macellazione o l’abbattimento è una questione di interesse pubblico che incide sull’atteggiamento del consumatore nei confronti dei prodotti agricoli”.

L’art. 3 del Regolamento prescrive in generale che *“durante l’abbattimento e le operazioni correlate sono risparmiati agli animali dolori, ansia o sofferenze evitabili”*, mentre l’art. 23, in merito alla disciplina delle sanzioni, *demanda al singolo Stato, stabilisce come queste debbano essere “effettive, proporzionate e dissuasive”²*.

Va poi anche ricordata la precedente direttiva 98/58/CE relativa alla protezione degli animali negli allevamenti, attuata in Italia dal d.lgs. n. 146 del 2001, il cui art. 2, comma 1, impone al proprietario, al custode ovvero al detentore di animali di *“adottare misure adeguate per garantire il benessere dei propri animali e affinché non vengano loro provocati dolore, sofferenze o lesioni inutili”*.

A livello meramente nazionale, è indispensabile richiamare l’art. 544 *ter* del codice penale, introdotto con la legge 20 luglio 2004, n. 189 e da ultimo modificato, nel senso di un innalzamento delle sanzioni, dalla legge 4 novembre 2012, n. 201.

Tale articolo sanziona *“chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche”*.

Malgrado numerosi disegni di legge presentati, manca invece una disciplina organica su benessere e diritti degli animali, anche in relazione all’ambiente e alle persone.

3. La videosorveglianza a legislazione vigente.

Va allora compreso come procedere a livello legislativo per l’installazione di sistemi di videosorveglianza. L’analisi di fattibilità giuridica va condotta su due piani. Innanzitutto esaminando a legislazione vigente se una installazione di tal genere sia da ritenere legittima e, se del caso, a quali condizioni. In secondo luogo valutando l’introduzione di una apposita legislazione che obblighi e/o incentivi l’installazione di strumenti di videoripresa.

A legislazione vigente, emergono due profili problematici, in ordine all’adozione di un meccanismo di controllo basato sull’installazione di dispositivi di videoripresa.

A- La tutela dei lavoratori secondo la legge n. 300 del 1970

Un primo profilo problematico è connesso alla tutela che l’ordinamento, per mezzo principalmente dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970), offre a tutti i lavoratori e quindi anche agli operatori che agiscono nei luoghi preposti alla macellazione degli animali.

È evidente infatti che le telecamere eventualmente installate riprenderebbero sia gli animali, quali oggetto primario di tutela, sia lavoratori nello svolgimento delle proprie mansioni.

A proposito degli impianti audiovisivi, l'art. 4, comma 1, dello Statuto prevede che tutti gli strumenti *“dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale e possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali”*.

Il seguito del comma disciplina le modalità attraverso le quali, in casi particolari, si può addivenire alla stipulazione dell'accordo o alla autorizzazione necessaria alla installazione degli impianti³.

Per rispettare tale normativa appare quindi opportuna la stipulazione di un accordo sindacale con le organizzazioni di settore al fine di specificare le modalità e le finalità con cui installare gli impianti di videosorveglianza.

In tale sede sarà opportuno precisare con attenzione i tempi di conservazione delle videoregistrazioni, le garanzie di custodia e le finalità per cui le stesse possono essere utilizzate, in maniera da prevenire possibili contenziosi successivi.

B - La tutela della *privacy* ai sensi del Codice in materia di protezione dei dati personali

Altra rilevante questione concerne, nello specifico, la protezione degli operatori non in quanto lavoratori, bensì quali soggetti la cui riservatezza è tutelata ai sensi del c.d. Codice della privacy (d.lgs. n. 196 del 2003).

Stante la delicatezza della materia, è necessario che la disciplina vada necessariamente ad osservare i criteri di riservatezza sottesi al d.lgs. n. 196 del 2003, prevedendo in maniera esplicita e compiuta ogni possibile modalità di utilizzo degli impianti installati.

La gestione dei dati personali degli operatori non dovrà eccedere i limiti del consentito e dovrà rispettare i principi enucleati in primis dagli articoli 3 e 11 del Codice.

Qui in particolare così si dispone.

- l'art. 3 rubricato *“Principio di necessità nel trattamento dei dati”*, prevede che: *“I sistemi informativi e i programmi informatici sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi, in modo da escluderne il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante, rispettivamente, dati anonimi od opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità”*.

- l'art. 11, denominato *“Modalità del trattamento e requisiti dei dati”*, esprime altri importanti principi che devono regolare la materia: *“1. I dati personali oggetto di trattamento sono: a) trattati in modo lecito e secondo correttezza; b) raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi; c) esatti e, se necessario, aggiornati; d) pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati; e) conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati.*

2. I dati personali trattati in violazione della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali non possono essere utilizzati”.

Si tratta quindi di disporre una modalità di videoregistrazione rispettosa di tali principi.

La soluzione più opportuna appare la sottoscrizione, all’atto di assunzione del singolo lavoratore, di una specifica clausola in grado di informare dettagliatamente l’operatore circa il sistema di sorveglianza installato nei luoghi di lavoro e le finalità e le modalità di gestione e trattamento dei dati personali riservati.

Ad ogni modo – acclarate le precisazioni di cui sopra – a legislazione vigente appare legittimo installare apparecchiature di videosorveglianza negli impianti di macellazione, previa sottoscrizione di un accordo sindacale e predisponendo un modulo da far firmare ad ogni lavoratore per il rispetto della riservatezza.

4. L’introduzione di una nuova legge su impianti di videosorveglianza

Alla luce di tutto quanto precede appare comunque preferibile l’introduzione di una nuova legge che disponga l’obbligo di installazione degli impianti di videosorveglianza.

Va infatti considerato che a legislazione vigente, pur dopo l’apposito accordo sindacale, resterebbe aperta la problematica apparentemente più complessa da risolvere: quella connessa ai costi di installazione e utilizzo (comprensivo di manutenzione, riparazione, sostituzione) dei dispositivi audiovisivi.

La difficoltà della questione discende dalla circostanza, per lo più ovvia, per cui il soggetto proprietario dei locali adibiti alla macellazione e alle operazioni correlate (o il gestore o chi comunque sostenga gli oneri economici della struttura) non sarà generalmente incentivato ad accollarsi il peso economico della gestione degli impianti. Ecco allora che una nuova legge potrebbe anche risolvere questo punto, introducendo un obbligo di installazione o, anche, prevedendo incentivazioni fiscali.

Con l’avvio della nuova legislatura si potrebbe pensare in primo luogo a un disegno di legge di più ampia portata sul benessere animale, nel cui ambito si potrebbe inserire anche la disciplina degli impianti di videosorveglianza.

Come ben noto nella legislatura ancora in corso sono stati presentati molti disegni di legge soprattutto in tema di maltrattamento e delitti contro gli esseri animali (ricordiamo in ordine cronologico: la n. 308 del 16 marzo 2013; la n. 2548 del 16 luglio 2014; la n. 2870 dell’11 febbraio 2015; la n. 3005 del 1 aprile 2015; la n. 3179 del 16 giugno 2015; la n. 3395 del 3 novembre 2015; la n. 3592 del 5 febbraio 2016; la n. 3863 del 26 maggio 2016; la n. 4339 del 1 marzo 2017; la n. 4535 del 7 giugno 2017), senza essere riusciti a raggiungerne la approvazione finale, anche per le svariate opinioni che ricorrono in materia.

Allora appare più opportuno pensare a un disegno di legge più specificamente finalizzato alla sola introduzione dell’obbligo di installazione di apparecchi di videosorveglianza negli impianti di macellazione, ovviamente con il pieno rispetto della normativa sindacale e di quella sulla privacy, prevedendo anche forme di incentivazione fiscale. Questo disegno di legge, di più limitata portata, riuscirebbe in maniera più agevole a superare le difficoltà dell’iter legislativo parlamentare.

In via subordinata e parallela si suggerisce anche di tentare la strada di far approvare un disegno di legge in sede regionale. Data la più limitata composizione dei Consigli regionali e un procedimento legislativo monocamerale, sarebbe più facile giungerne alla approvazione.

Tale eventuale legge regionale, per quanto di applicazione territorialmente più limitata, potrebbe anche essere il “buon esempio” per portare a una legge nazionale. Appare doveroso, da ultimo, precisare che, anche nel caso in cui venga adottata una legge ad *hoc*, sia essa nazionale ovvero regionale, non sarà possibile prescindere dalla necessità di stipulare l’accordo sindacale citato al paragrafo 3 del presente parere; parimenti, non verrà meno l’onere di rispettare tutte le altre prescrizioni vigenti, salva espressa deroga contenuta nella nuova normativa, in tema di tutela dei lavoratori e protezione dei dati personali. Del resto la nuova legge copre i profili di obbligatorietà e di costo degli apparecchi, mentre i profili sindacali e di privacy ne resterebbero fuori.

* * *

Il parere richiesto è nei termini e secondo le specificazioni sopra rese.

Roma, 16 gennaio 2018

Prof. Avv. Alfonso Celotto

¹ Si osservino, ad esempio:

- il "Final report of an audit carried out in Italy from 03 to 14 march 2014 in order to evaluate the animal welfare controls in place at slaughter and during related operations", consistente nella relazione stilata a seguito di un controllo effettuato in Italia dall'Ufficio alimentare e veterinario (UAV) della Direzione Generale Salute e Consumatori della Commissione europea;
- la relazione annuale 2016 al Piano Nazionale Integrato 2015-2018 del Ministero della Salute;
- l'inchiesta effettuata nel Regno Unito, tra il 2009 e il 2014, dall'ONG Animal Aid.

² Si segnalano inoltre, a livello settoriale, le seguenti norme:

- d.lgs. 27 settembre 2010, n. 181 - Attuazione della direttiva 2007/43/CE che stabilisce norme minime per la protezione di polli allevati per la produzione di carne;
- d.lgs. 7 luglio 2011, n. 122 - Attuazione della direttiva 2008/120/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini;
- d.lgs. 7 luglio 2011, n. 126 - Attuazione della direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli;
- decreto Min. Salute 4 febbraio 2013 - Disposizioni attuative in materia di protezione di polli allevati per la produzione di carne, ai sensi degli articoli 3, 4, 6 e 8 del d.lgs. 27 settembre 2010, n. 181.

³ "In alternativa, nel caso di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In mancanza di accordo, gli impianti e gli strumenti di cui al primo periodo possono essere installati previa autorizzazione della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro o, in alternativa, nel caso di imprese con unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più sedi territoriali, della sede centrale dell'Ispettorato nazionale del lavoro. I provvedimenti di cui al terzo periodo sono definitivi".