

# dossier

XIX Legislatura

19 settembre 2023

Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1099/2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento

A.G. n. 78



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

Ufficio ricerche nei settori attività produttive e agricoltura

TEL. 06 6706-2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 149



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Agricoltura

Tel. 06 6760-3610 - [st\\_agricoltura@camera.it](mailto:st_agricoltura@camera.it) -  [@CD\\_agricoltura](https://twitter.com/CD_agricoltura)

Atti del Governo n. 78

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

Oggetto dello schema di decreto legislativo e contenuto della disciplina di delega.....	5
Contenuti dello schema di decreto legislativo.....	6

## Oggetto dello schema di decreto legislativo e contenuto della disciplina di delega

Lo schema di decreto legislativo in esame è adottato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 127 del 2022, n. 127 (Legge di delegazione europea 2021) che delega il Governo a procedere all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del [regolamento \(CE\) n. 1099/2009](#) (di seguito "il regolamento"), relativo alla "**protezione degli animali durante l'abbattimento**".

Il citato regolamento europeo reca prescrizioni generali per l'abbattimento e le operazioni correlate, disciplina i metodi di stordimento (la perdita di coscienza e di sensibilità è obbligatoria e va mantenuta fino alla morte dell'animale) e i relativi controlli, la definizione di procedure operative *standard*, il livello di competenze necessario per effettuare le operazioni e il relativo certificato di idoneità, l'obbligo di commercializzare i dispositivi di immobilizzazione e stordimento solo se corredati dalle istruzioni per l'uso, la regole sull'utilizzazione dei dispositivi di immobilizzazione e stordimento, compresa la loro manutenzione. Viene esplicitamente prevista l'applicazione di alcune delle suddette disposizioni al consumo domestico privato e alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di carni di volatili da cortile, conigli e lepri. Il regolamento affida inoltre agli Stati membri il compito di promuovere lo sviluppo e la diffusione di guide di buone pratiche, disciplina le autorità competenti, le ulteriori regole speciali applicabili ai macelli, allo spopolamento e gli abbattimenti di emergenza, nonché il sistema sanzionatorio.

Nell'esercizio della delega conferita, il Governo è stato chiamato a osservare, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge n. 234 del 2012, i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) prevedere specifiche e progressive misure finalizzate ad introdurre, entro il 31 dicembre 2026, il **divieto di abbattimento selettivo dei pulcini di linea maschile delle galline della specie *Gallus gallus domesticus*** provenienti da linee di allevamento orientate alla produzione di uova non destinate alla cova, **ad eccezione** dei casi in cui l'abbattimento dei pulcini sia stato **prescritto ai sensi della normativa vigente** che disciplina le malattie animali oppure **sia necessario**, in casi specifici, **per motivi connessi alla protezione degli animali**;
- b) garantire alle aziende di produzione di pulcini (incubatoi) **congrui tempi di adeguamento alla normativa** per l'aggiornamento delle procedure di lavoro e dello stato tecnologico delle medesime imprese;
- c) favorire l'introduzione e lo sviluppo e promuovere la conoscenza di tecnologie e strumenti per il **sessaggio degli embrioni in ovo** (cosiddetto «*in ovo sexing*») in grado di identificare il sesso del pulcino ancora prima della schiusa, al fine di scartare le uova che contengano pulcini maschi, o di altre tecnologie innovative che offrano una valida alternativa alla pratica dell'abbattimento dei pulcini;
- d) promuovere appropriate politiche di **incentivazione e sostegno delle tecnologie e degli strumenti di cui alla lettera c)**, anche al fine di favorire la tutela del benessere degli animali;

e) adottare i provvedimenti necessari affinché le **autorità sanitarie territorialmente competenti procedano ad ispezioni** negli stabilimenti di allevamento di galline ovaiole per la verifica del rispetto delle disposizioni sinora esposte.

Il **termine per l'esercizio della delega scade il 10 dicembre 2023**, in base al meccanismo di scorrimento dei termini previsto dal combinato disposto degli articoli 1, comma 1, della legge di delegazione europea 2021 e 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, con riferimento ai casi in cui il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente. Tale meccanismo determina una proroga di tre mesi (nel caso di specie, dal 10 settembre 2023 al 10 dicembre 2023)<sup>1</sup>.

### **Contenuti dello schema di decreto legislativo**

L'**articolo 1** definisce l'**ambito di applicazione** dello schema di decreto in esame, che reca le disposizioni volte all'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (CE) n. 1099/2009 nonché le norme sul divieto di abbattimento selettivo dei pulcini di linea maschile delle galline della specie *Gallus gallus domesticus*, provenienti da linee di allevamento per la produzione di uova non destinate alla cova.

L'**articolo 2** reca le definizioni di situazione di **emergenza, macerazione e incubatoio**.

Per **situazione di emergenza** si intende l'interruzione imprevista del funzionamento dei macchinari utilizzati per determinare il sesso dell'embrione. La **macerazione** corrisponde allo schiacciamento istantaneo dell'intero animale applicabile secondo il regolamento europeo ai pulcini (fino a 72 ore) e uova embrionate. Per **incubatoio** si intende uno stabilimento la cui attività consiste nella raccolta, nello stoccaggio, nell'incubazione e nella schiusa di uova per la fornitura di: a) uova da cova; b) pulcini di un giorno o neonati di altre specie.

L'**articolo 3**, comma 1, **introduce**, a decorrere dal **31 dicembre 2026**, il **divieto di abbattimento selettivo di pulcini** di linea **maschile** delle galline della specie *Gallus gallus domesticus* provenienti da linee di allevamento orientate alla produzione di uova non destinate alla cova.

---

<sup>1</sup> La disciplina di delega (il citato articolo 18 della Legge di delegazione europea 2021) è infatti entrata in vigore il 10 settembre 2022 e il decreto attuativo è da adottare, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, entro 12 mesi da tale data, salvo il meccanismo di scorrimento del termine di cui si è detto, che nel caso di specie opera in quanto il termine per l'espressione del parere al Governo da parte delle competenti Commissioni scade il 18 ottobre 2023.

Il **comma 2 dell'articolo 3** elenca i **casi in cui il divieto** di abbattimento selettivo dei pulcini di linea maschile **non si applica**. I primi tre casi (**lettere a), b) e c)** del comma 2) fanno riferimento a:

- **pulcini per i quali non sia stato possibile rilevare in tempo utile il sesso;**
- **errori di sessaggio** (identificazioni erronee del sesso legate alla sensibilità e alla percentuale di affidabilità della tecnologia impiegata);
- **situazioni di emergenza** (interruzione imprevista del funzionamento dei macchinari utilizzati per determinare il sesso dell'embrione).

La **lettera d)** prevede che il divieto non si applichi nei casi in cui l'autorità competente abbia previsto lo **spopolamento** ai sensi dell'articolo 18 del regolamento europeo. La successiva **lettera e)** consente l'abbattimento dei pulcini quando si rende necessario in osservanza della **disciplina afferente alle malattie animali** ovvero, in casi particolari, per motivi connessi alla **protezione degli animali o della salute e sicurezza delle persone**. Infine, la **lettera f)** consente l'abbattimento quando vi si procede nel corso di **esperimenti scientifici svolti sotto il controllo delle autorità competenti** (Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF), regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, comuni e aziende sanitarie locali secondo gli ambiti di rispettiva competenza, come stabilito dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 26 del 2014).

*Con riferimento all'articolo 3, comma 2, dello schema in esame, si segnala che i casi di esenzione dal divieto previsti dalle lettere a), b) e c) non sembrano trovare riscontro nella disciplina di delega.*

Si ricorda che la disciplina di delega contempla i seguenti casi di esenzione dal divieto in questione: casi in cui l'abbattimento dei pulcini sia stato prescritto ai sensi della normativa vigente che disciplina le malattie animali; casi specifici nei quali l'abbattimento sia necessario per motivi connessi alla protezione degli animali (articolo 18, comma 2, lettera a) della legge n. 127 del 2022).

Al riguardo, la relazione illustrativa del Governo fa presente che dall'esame degli aspetti che attualmente caratterizzano la produzione italiana condotto in sede di redazione dello schema è *“emerso che gli incubatoi specializzati in questo tipo di produzione sono stati ideati e progettati diverse decadi fa, senza contemplare la adozione di misure organizzative e tecniche funzionali al sessaggio delle uova. È evidente, quindi, che il complesso e delicato processo volto a garantire il rispetto delle prescrizioni recate dallo schema di decreto in commento, abbisogna di una peculiare attività di progettazione, programmazione, adozione ed implementazione di adeguate misure procedurali ed organizzative, in conformità alle più avanzate tecnologie disponibili sul mercato. Nello specifico, la tecnologia attualmente disponibile nel nostro Paese è l'AAT (Agricultural Advanced Technology) utilizzata solo sulle uova della linea di galline brown, con un*

*ridottissimo margine di errore nell'individuazione degli embrioni maschi, mentre il sessaggio delle uova bianche risulta, ad oggi, ancora problematico e non particolarmente attendibile, in quanto caratterizzato da elevati margini di errore, tali da ledere ovvero comprimere fortemente gli stessi interessi pubblicitici relativi alla protezione degli animali e al loro benessere, oltre che quelli di matrice privatistica ed imprenditoriale involti nel processo produttivo degli incubatoi. Attualmente in Italia la produzione del pulcino femmina per la produzione di uova da consumo è soddisfatta da due incubatoi principali a cui si aggiunge un incubatoio "in conto lavorazione" di minore capacità. La consistenza attuale di galline in deposizione (come verificata dalle Associazioni di categoria) comprensiva delle linee white e brown si attesta tra i 40/42 milioni di capi di cui 31/33 milioni di linea brown e 8/10 milioni di linea white".*

*La relazione del Governo rimarca quindi che, allo stato, "quale che siano le misure e la tecnologia impiegata, non possono escludersi margini di errore, ovvero situazioni di blocco del processo di identificazione e di impossibilità, non dipendente da negligenza, di rilevare tempestivamente il sesso. Come già sopra accennato, la tecnologia AAT, ad oggi già in parte in uso sul territorio italiano in quanto ritenuta la tecnologia più affidabile per la tecnica dell'ovosessaggio in termini di individuazione corretta del sesso dell'embrione, al momento permette di identificare il sesso dell'embrione di pulcini della sola specie Gallus Gallus domesticus "brown" [mentre] per gli embrioni di linea "white", con colorazione delle piume bianca, la AAT e le altre tecnologie al momento disponibili non sono altrettanto performanti. Di conseguenza, le attuali conoscenze tecnologiche sembrano limitare la individuazione tempestiva del sessaggio alle sole uova brown, nel mentre per le altre (white) l'inattendibilità dei risultati e i margini di errori nel processo di identificazione (non dipendenti da negligenza degli incubatoi ma, come detto, dallo stato delle conoscenze tecnologiche) **possono integrare le situazioni di inapplicabilità dei divieti di cui all'art. 3, comma 2, lett. a), b), c), trattandosi di cause invincibili, non soggettivamente imputabili agli incubatoi, determinanti la impossibilità di assolvere agli obblighi sanciti dal presente decreto.***

**Il comma 3 dell'articolo 3** prevede che in ogni caso, **a decorrere dal 31 dicembre 2026, l'abbattimento** dei pulcini maschi sia effettuato **esclusivamente mediante metodi alternativi alla macerazione**. Il comma richiama i metodi di abbattimento previsti dall'allegato I al regolamento (CE) n. 1099/2009: si tratta di metodi meccanici, metodi elettrici, del metodo in atmosfera controllata e dell'iniezione letale. Fra questi rientra la macerazione e, tuttavia, il regolamento europeo (articolo 26, paragrafo 2) stabilisce che "Gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento", tra gli altri, nel settore dell'abbattimento di animali fuori dai macelli. Il successivo **comma 4** prevede che l'applicazione dei succitati metodi alternativi avvenga sotto la vigilanza e il controllo del medico veterinario ufficiale della azienda sanitaria locale (ASL) competente per territorio.

L'**articolo 4** prevede che gli incubatoi, al fine di osservare le disposizioni di cui all'articolo 3, **si dotino di strumenti che consentono di determinare il sesso dell'embrione prima possibile** e, comunque, non oltre il quattordicesimo giorno dall'incubazione.

L'**articolo 5, al comma 1**, prevede che con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e con il Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, sentita la Conferenza Stato-regioni, siano stabilite linee guida<sup>2</sup>: a) per promuovere l'utilizzo dei macchinari in grado di determinare il sesso dell'embrione, secondo le più avanzate tecnologie, il prima possibile e comunque non oltre il quattordicesimo giorno dall'incubazione; b) per sostenere il sessaggio in ovo<sup>3</sup>, attraverso la promozione del miglioramento tecnologico e il monitoraggio dei risultati, con particolare riguardo ai tempi di rilevazione del sesso dell'embrione e alla percentuale di errore di sessaggio; c) per favorire, sentite le associazioni nazionali di categoria, l'adeguamento strutturale degli incubatoi e l'implementazione delle tecnologie disponibili più avanzate, al fine di evitare l'abbattimento dei pulcini maschi.

Il successivo **comma 2** demanda ad un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, l'individuazione delle linee guida per promuovere campagne informative sulla filiera di provenienza delle uova e degli ovoprodotti, attraverso un adeguato sistema di etichettatura.

*Sul piano formale, si valuti l'opportunità di prevedere un'intesa "nella" Conferenza Stato-regioni, anziché "con la" medesima Conferenza (cfr. art. 3, co. 1, d.lgs. n. 281/1997). Inoltre, potrebbe essere opportuno valutare se il disposto del comma 2 trovi riscontro tra i principi e criteri direttivi della delega.*

L'**articolo 6** dispone circa il reinserimento o l'utilizzo dei pulcini maschi rientranti in determinati casi di possibile abbattimento selettivo (quelli di cui all'art. 3, co. 2, lettere da *a*) a *c*), che secondo la relazione illustrativa configurano ipotesi di nascita per "caso fortuito" o "forza maggiore"; per l'analisi e le osservazioni su questa parte del testo, v. sopra). Si prevede che gli animali in questione possano essere affidati ad enti e associazioni, aventi ad oggetto la protezione degli animali, i cui requisiti sono da individuare con "provvedimento" del Ministero della salute da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente

---

<sup>2</sup> In relazione al regolamento, risultano già adottate alcune linee guida - predisposte dal Ministero della salute in collaborazione con il Centro di riferimento nazionale sul benessere animale - finalizzate a facilitarne e uniformarne l'applicazione sul territorio nazionale.

<sup>3</sup> Il sessaggio degli embrioni in ovo (cosiddetto «*in ovo sexing*») è una metodica in grado di identificare il sesso del pulcino ancora prima della schiusa, al fine di scartare le uova che contengano pulcini maschi, menzionata espressamente nella legge delega (v. al riguardo art. 18, co. 2, lett. c) e d) della legge 127/2022).

provvedimento. In alternativa, se ne prevede l'utilizzazione per l'alimentazione animale. Secondo la relazione illustrativa allegata allo schema in esame, la predetta alternativa è una "ipotesi di utilizzo di pulcini, provenienti dagli incubatoi e nati per errori di sessaggio, destinati ad alimentazione animale, ad esempio a quella di rettili o rapaci, e si ritiene integrare una misura eticamente accettabile per la loro ricollocazione".

L'**articolo 7** individua le autorità competenti in materia di vigilanza sugli incubatoi e in tema di accertamento, contestazione delle violazioni e applicazione delle sanzioni amministrative previste dal presente provvedimento.

*Si osserva, sul piano formale, che la rubrica dell'articolo menziona solo la vigilanza sugli incubatoi.*

Si stabilisce, in proposito, che il Ministero della salute, le regioni, le province autonome e le ASL, nell'ambito delle rispettive competenze, costituiscono le autorità competenti designate: a) ad effettuare il controllo e la vigilanza sugli incubatoi, anche attraverso ispezioni volte alla verifica della osservanza delle disposizioni del provvedimento in esame; b) all'accertamento e alla contestazione delle violazioni e all'applicazione delle sanzioni amministrative secondo le modalità previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>4</sup>, salva la competenza dell'autorità giudiziaria per l'accertamento delle violazioni e l'applicazione delle sanzioni amministrative per illeciti commessi in connessione obiettiva di reato.

La relazione illustrativa del Governo evidenzia che l'articolo in commento è volto ad attuare il principio di delega contenuto nell'articolo 18, comma 2, lettera e) della legge 127/2022, secondo il quale il legislatore delegato deve adottare i provvedimenti necessari affinché le autorità sanitarie territorialmente competenti procedano ad ispezioni negli stabilimenti di allevamento di galline ovaiole per la verifica del rispetto delle disposizioni date dal legislatore delegante.

L'**articolo 8** reca le disposizioni sanzionatorie<sup>5</sup> in relazione ai divieti e alle prescrizioni introdotti dall'articolo 3 del provvedimento in esame.

Al **comma 1**, per l'inosservanza del divieto di procedere all'abbattimento selettivo dei pulcini, valevole a decorrere dal 31 dicembre 2026, è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 50.000, salvo che il fatto costituisca reato. Il predetto trattamento sanzionatorio è comminato anche per la violazione del divieto - valevole anch'esso a decorrere dal 31 dicembre 2026 - di procedere all'abbattimento con il metodo della macerazione, salvo che il fatto costituisca reato.

---

<sup>4</sup> Legge recante Modifiche al sistema penale. Questa, all'art. 24, recante la rubrica "Connessione obiettiva con un reato", stabilisce che qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa.

<sup>5</sup> Si ricorda che, quanto alla disciplina sanzionatoria, il regolamento rinvia ai legislatori degli Stati membri, prescrivendo l'introduzione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive (v. art. 23).

Il **comma 2**, nei riguardi di chi effettua l'abbattimento con metodi alternativi alla macerazione senza la prescritta vigilanza del medico veterinario della competente ASL, prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 15.000, salvo che il fatto costituisca reato.

L'articolo in esame non dispone in ordine alla destinazione dei proventi delle sanzioni. *Si valuti l'opportunità di considerare questo aspetto.*

In riferimento al descritto trattamento sanzionatorio, si ricorda che, in base alla disciplina di delega (art. 18, co. 2, legge 127/2022), il legislatore delegato è chiamato, tra l'altro, a osservare i principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 234/2012. Quest'ultimo articolo, in tema di sanzioni per assicurare l'osservanza dei decreti legislativi di recepimento della normativa eurounitaria, stabilisce (comma 1, lett. d)) che le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni, sono previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi costituzionalmente protetti. La sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro è prevista per le infrazioni che ledono o espongono a pericolo interessi diversi da quelli sopra indicati. Entro i limiti di pena anzidetti sono previste sanzioni anche accessorie identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 9, comma terzo, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022<sup>6</sup>, la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali<sup>7</sup>.

Si ricorda, altresì, che l'articolo 544-bis c.p. punisce con la reclusione da quattro mesi a due anni chiunque, per crudeltà o senza necessità<sup>8</sup>, cagiona la morte di un animale. Detto articolo non si applica ai casi previsti dalle leggi speciali in materia di caccia, di pesca, di allevamento, di trasporto, di macellazione degli animali, di sperimentazione scientifica sugli stessi, di attività circense, di giardini zoologici, nonché dalle altre leggi speciali in materia di animali (cfr. disp. coord. c.p., art. 19-ter).

**L'articolo 9** reca la clausola di invarianza finanziaria.

---

<sup>6</sup> Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

<sup>7</sup> Durante l'esame parlamentare del relativo disegno di legge costituzionale, è stato evidenziato che la modifica in questione introduce un principio di tutela degli animali, attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini le forme e i modi (v. pag. 3 del dossier dei Servizi Studi del Senato e della Camera sull'Atto Camera n. 3156-B della passata legislatura).

<sup>8</sup> La nozione di "necessità" che esclude la configurabilità del reato di uccisione di animali di cui all'art. 544-bis cod. pen. comprende non soltanto lo stato di necessità previsto dall'art. 54 cod. pen., ma anche ogni altra situazione che induca all'uccisione dell'animale per evitare un pericolo imminente o per impedire l'aggravamento di un danno alla persona propria o altrui o ai propri beni, quando tale danno l'agente ritenga altrimenti inevitabile (Cass. pen. Sez. III, Sent. 30/10/2018, n. 49672).