



Bruxelles, 6.5.2013
COM(2013) 264 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

Animali e piante più sani e una filiera agroalimentare più sicura

Un quadro giuridico aggiornato per un'Unione europea più competitiva

INDICE

1.	Contesto attuale.....	4
1.1.	Sanità animale	4
1.2.	Sanità vegetale	4
1.3.	Materiale riproduttivo vegetale	5
1.4.	Controlli ufficiali.....	5
1.5.	Gestione della spesa	6
2.	Necessità di modernizzare il quadro giuridico dell'UE per quanto riguarda gli animali, i vegetali e la filiera agroalimentare.....	6
2.1.	Sanità animale	6
2.2.	Sanità vegetale	7
2.3.	Materiale riproduttivo vegetale	8
2.4.	Controlli ufficiali.....	8
2.5.	Gestione delle spese	9
3.	Il "pacchetto di revisione"	9
4.	Contenuto del "pacchetto di revisione"	10
4.1.	Regolamento relativo alla sanità animale	10
4.1.1.	Principali modifiche	10
4.2.	Regolamento relativo alla sanità vegetale.....	11
4.2.1.	Principali modifiche	11
4.3.	Regolamento relativo al materiale riproduttivo vegetale.....	13
4.3.1.	Principali modifiche	13
4.4.	Regolamento relativo ai controlli ufficiali	15
4.4.1.	Principali modifiche	15
4.5.	Gestione delle spese	17
5.	Conclusione.....	17

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Animali e piante più sani e una filiera agroalimentare più sicura

Un quadro giuridico aggiornato per un'Unione europea più competitiva

Introduzione

Garantire un elevato livello di sanità umana, animale e vegetale è uno degli obiettivi del trattato dell'UE. L'UE ha progressivamente elaborato un quadro normativo completo in materia di prevenzione e gestione dei rischi per la salute animale e vegetale e in materia di sicurezza della filiera alimentare a livello europeo e nazionale. L'applicazione della legislazione in tali ambiti è garantita da un insieme di norme comuni relative ai controlli ufficiali che le autorità competenti sono tenute a svolgere negli Stati membri dell'UE.

Il quadro normativo sviluppato finora dall'UE si è dimostrato nel complesso efficace per prevenire e contrastare i rischi. Tuttavia, il mercato globale di oggi espone l'Unione europea in misura sempre maggiore a nuovi rischi ed esige in permanenza innovazione e competitività. Come confermato anche dall'esperienza acquisita con la legislazione europea in materia, è quindi evidente la necessità di semplificare e aggiornare gli strumenti esistenti e di integrare ulteriormente tale approccio nei diversi ambiti.

La Commissione ha pertanto proceduto ad una revisione dell'attuale quadro normativo in materia di sanità animale, sanità delle piante, materiale riproduttivo vegetale e controlli ufficiali che mira principalmente a migliorare l'efficacia, la coerenza e la chiarezza giuridica in tali ambiti. Gli obiettivi sono i seguenti: stimolare la produttività, migliorare il funzionamento del mercato interno e facilitare l'accesso a tale mercato, nonché rafforzare la competitività dell'Unione su scala mondiale. La revisione contribuirà pertanto, in prospettiva, ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in linea con gli obiettivi della strategia "Europa 2020".

La presente comunicazione illustra le quattro proposte legislative nei quattro ambiti della sanità animale, della sanità delle piante, del materiale riproduttivo vegetale e dei controlli ufficiali (il "pacchetto di revisione") e spiega, per ciascuno di essi, il contesto attuale, le motivazioni che ne sono alla base e i principali progressi raggiunti.

Il "pacchetto di revisione" comprende anche una quinta proposta che istituisce un programma pluriennale di finanziamento da parte dell'UE di azioni volte a garantire un elevato livello di sanità umana, animale e vegetale lungo l'intera filiera agroalimentare e nei settori correlati, consentendo alle imprese di operare in un ambiente che favorisca la competitività e la creazione di posti di lavoro.

La produzione e il consumo di alimenti rivestono la massima importanza per ciascuna società e hanno ripercussioni economiche, sociali e, in molti casi, ambientali. L'industria agroalimentare è il secondo comparto in ordine di importanza dell'industria dell'UE. La sua produzione totale è di circa 750 miliardi di EUR all'anno. Il settore impiega oltre 48 milioni di persone, dalla produzione primaria al commercio al dettaglio e alla ristorazione. Sono circa

14 milioni i produttori agricoli primari e 25 milioni le imprese che operano nella filiera agroalimentare dell'UE.

1. CONTESTO ATTUALE

Per offrire ai cittadini un elevato livello di sanità umana, animale e vegetale, contribuendo al contempo al buon funzionamento del mercato interno, il diritto dell'UE prevede una serie di norme armonizzate volte a prevenire, eliminare o ridurre i potenziali rischi per la salute umana legati alla filiera agroalimentare e ai due ambiti ad essa strettamente connessi, vale a dire la sanità vegetale e la sanità animale. L'obiettivo delle norme dell'UE consiste in generale nell'affrontare i rischi sanitari veri e propri, ossia i rischi per l'integrità delle persone, degli animali e delle piante derivanti da una contaminazione chimica o microbica, da malattie o da organismi nocivi, ma possono anche comprendere misure che garantiscono la produttività e la diversità della produzione vegetale (a fini di sicurezza alimentare) e che disciplinano metodi di produzione specifici (ad esempio, il benessere degli animali e le indicazioni geografiche).

1.1. Sanità animale

La sanità animale interessa tutti noi. Al momento attuale, l'intervento dell'UE mira essenzialmente alla prevenzione e alla lotta contro le malattie trasmissibili, che possono avere ripercussioni sanitarie ed economiche rilevanti. La comparsa di un focolaio di malattia animale può avere conseguenze di diversa portata, ma costituisce in genere un rischio diretto per la sanità animale e, spesso, per la sanità pubblica, che può essere indotto anche da alimenti di origine animale. Tuttavia, essa può avere anche effetti negativi indiretti, ad esempio effetti economici o sociali, quali i costi a carico degli allevatori e delle industrie connesse, legati alla gestione della malattia e alla perturbazione delle attività commerciali, i costi dell'eradicazione e della sorveglianza della malattia per il settore pubblico, nonché i cambiamenti nelle abitudini di consumo. Inoltre, la comparsa di tali focolai ha spesso effetti significativi sul commercio internazionale di animali e di prodotti di origine animale.

Nell'UE il settore agricolo rappresenta il principale utilizzatore di animali, di cui almeno 2 miliardi sono volatili (polli, galline ovaiole, tacchini, ecc.) e 334 milioni mammiferi (suini, ovini, caprini, bovini, animali da pelliccia, ecc.). Gli allevamenti nell'UE sono 13,7 milioni. Il valore della loro produzione annua è di 156 miliardi di EUR.

1.2. Sanità vegetale

La sostenibilità e la competitività dell'agricoltura, dell'orticoltura e della silvicoltura dipendono essenzialmente dalla sanità vegetale. Il mondo vegetale fornisce larga parte degli alimenti che consumiamo e che consumano gli animali destinati alla produzione di alimenti. Il primo obiettivo delle norme fitosanitarie è di proteggere i prodotti viventi (quali alberi, arbusti e piante) dell'agricoltura, dell'orticoltura e della silvicoltura europee, il verde pubblico e privato (ad esempio, alberi lungo le strade, piante di giardini privati e pubblici), nonché l'ambiente, evitando l'ingresso e la diffusione di organismi nocivi alloctoni. Le norme fitosanitarie europee garantiscono la sicurezza degli scambi commerciali fissando prescrizioni relative all'importazione

e condizioni per gli spostamenti di piante e di prodotti vegetali all'interno dell'UE. È necessario eradicare i focolai di organismi nocivi contemplati dalla normativa o, se ciò è impossibile, contenerne la diffusione al fine di proteggere il resto del territorio dell'UE. Un altro obiettivo consiste nel garantire la qualità del materiale vegetale utilizzato all'inizio della filiera di produzione vegetale, per impedire la diffusione di organismi nocivi nelle sementi e nel materiale di moltiplicazione.

Il valore annuo delle colture nell'UE è di 205 miliardi di EUR. Senza norme fitosanitarie a loro protezione, l'agricoltura, l'orticoltura e la silvicoltura dell'UE subirebbero un grave danno economico. Organismi nocivi di varia natura, oggetto di diverse normative internazionali, minacciano la coltivazione di colture quali frumento (valore delle esportazioni dell'UE: 9 miliardi di EUR), patate (valore della produzione dell'UE: 9 miliardi di EUR) e pomodori (valore della produzione: 9-12 miliardi di EUR).

1.3. Materiale riproduttivo vegetale

Il materiale riproduttivo vegetale è fondamentale ai fini della produzione agricola, orticola e silvicola. Esso costituisce il primo anello della filiera agroalimentare ed influisce sulla diversità, sulla salute e sulla qualità delle piante e degli alimenti. Il controllo del materiale riproduttivo vegetale ne assicura l'identità, la salute e la qualità a beneficio dei suoi utilizzatori, quali agricoltori, orticoltori e silvicoltori. Gli obiettivi della legislazione dell'UE relativa al materiale riproduttivo vegetale consistono nel migliorare la produttività dell'agricoltura, dell'orticoltura e della silvicoltura, nel garantire il buon funzionamento del mercato dell'UE per quanto riguarda tali prodotti e nel favorire la competitività del settore sulla scena mondiale.

L'attuale valore del mercato di sementi commerciali dell'UE è di circa 6,8 miliardi di EUR, che rappresenta oltre il 20% delle vendite totali di tali prodotti a livello mondiale. L'Unione europea è un esportatore netto di sementi.

Tale settore dell'economia europea è inoltre altamente competitivo nel commercio mondiale: è infatti il primo esportatore mondiale di sementi, con un valore stimato in 4,4 miliardi di EUR, che rappresenta circa il 60% del valore totale delle esportazioni mondiali di sementi (7,7 miliardi di EUR).

1.4. Controlli ufficiali

Un elevato livello di protezione della salute ai diversi stadi della filiera agroalimentare dipende da un'applicazione coerente, efficace e tempestiva delle norme dell'UE da parte degli Stati membri. In tutta l'UE deve essere garantita la corretta applicazione delle norme relative alla filiera agroalimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità vegetale, al materiale riproduttivo vegetale e ai prodotti fitosanitari al fine di migliorare la sanità umana, animale e vegetale e di contribuire al buon funzionamento e allo sviluppo del mercato interno. A tal fine, le autorità competenti degli Stati membri devono poter disporre di un quadro giuridico chiaro, affidabile e coerente che consenta loro di fare un uso efficace ed efficiente degli strumenti atti a garantire il rispetto delle norme e, in particolare, dei controlli ufficiali. Esse necessitano inoltre di risorse appropriate per garantire la continuità e la coerenza del loro lavoro, in funzione degli obiettivi del controllo dell'applicazione delle normative.

Nell'UE sono più di 100 000 le persone deputate permanentemente all'esecuzione dei controlli ufficiali, che comprendono ispezioni e altre attività correlate. Per citare qualche esempio, oltre 270 laboratori accreditati analizzano ogni anno in media circa 70 000 campioni per accertare la presenza di residui di antiparassitari. Nel solo 2010 sono stati prelevati 736 806 campioni per individuare i residui di medicinali per uso veterinario. Per la lotta contro l'influenza aviaria nel pollame domestico e nei volatili selvatici nel 2011 sono stati analizzati circa 320 000 campioni.

L'efficacia di un sistema di controlli ufficiali su scala dell'UE è di importanza fondamentale sia per le importazioni che per le esportazioni. La capacità dell'UE di esportare verso paesi terzi si basa sul valore aggiunto dimostrabile dei suoi prodotti rispetto ai prodotti dei concorrenti dei paesi non appartenenti all'UE. A tale scopo è indispensabile disporre di un efficiente sistema di controlli ufficiali che garantisca l'applicazione coerente di norme rigorose in materia di sicurezza e qualità e la soddisfazione delle corrispondenti aspettative dei partner commerciali. L'UE è inoltre il principale importatore mondiale di animali vivi e di alimenti per il consumo umano e animale. I controlli effettuati dalle autorità competenti degli Stati membri sui prodotti provenienti dai paesi terzi assicurano che questi ultimi rispettino le norme dell'UE o le norme che offrono un livello di protezione equivalente.

Nel 2010 il valore delle importazioni nell'UE di alimenti e bevande è stato di 78 miliardi di EUR e quello delle esportazioni di 73 miliardi di EUR. Nello stesso anno l'UE ha importato 79,3 milioni di tonnellate di alimenti e animali vivi, registrando un saldo negativo di 14 milioni di tonnellate, e 3,4 milioni di tonnellate di bevande, registrando un saldo positivo di 6 milioni di tonnellate.

1.5. Gestione della spesa

L'attuale base giuridica per il finanziamento dell'UE dei programmi veterinari di eradicazione e delle misure veterinarie di emergenza è la decisione 2009/470/CE del Consiglio, per il finanziamento delle misure fitosanitarie, la direttiva 2000/29/CE del Consiglio e per le misure di finanziamento dei laboratori di riferimento dell'UE, del programma "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti" (*Better Training for Safer Food* - BTSF) e di altre misure di attuazione delle norme in materia di controlli ufficiali il regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Nel 2011 sono stati stanziati 314,6 milioni di EUR prevalentemente per programmi di eradicazione delle malattie animali. Le spese per i laboratori, per il programma BTSF e altre misure hanno rappresentato il 9% del totale. Il 7% è stato destinato a misure operative in campo fitosanitario, mentre il 3% al Fondo di emergenza per le patologie veterinarie e per altre malattie degli animali.

2. NECESSITÀ DI MODERNIZZARE IL QUADRO GIURIDICO DELL'UE PER QUANTO RIGUARDA GLI ANIMALI, I VEGETALI E LA FILIERA AGROALIMENTARE

2.1. Sanità animale

L'attuale quadro legislativo dell'UE in materia di sanità animale è costituito da una cinquantina circa di direttive e regolamenti di base, alcuni dei quali risalgono agli

inizi degli anni '60. Da allora è stato istituito un arsenale legislativo di oltre 400 atti veterinari, la maggior parte dei quali elaborata tra il 1988 e il 1995 per una Comunità di soli dodici Stati membri. Nel frattempo sono emerse nuove problematiche: hanno fatto la loro comparsa malattie sconosciute un decennio prima, mentre altre, quali l'afta epizootica, l'influenza aviaria e la febbre catarrale degli ovini, si sono manifestate nuovamente di recente, ricordandoci le gravi minacce che esse rappresentano. Con il significativo aumento del volume degli scambi commerciali dei prodotti di origine animale sia all'interno dell'UE che a livello mondiale sono inoltre cambiate radicalmente le condizioni di tali scambi.

Nel 2004 la Commissione ha avviato una valutazione indipendente dei risultati della politica comunitaria nel settore della sanità animale del precedente decennio. Da tale valutazione e dalle successive consultazioni è emerso che, anche se nel complesso il sistema in atto funzionava bene, era però necessario rivedere le norme esistenti al fine di risolvere i seguenti problemi:

- la complessità del quadro normativo;
- la mancanza di una strategia globale in materia di sanità animale;
- la scarsa attenzione prestata alla prevenzione delle malattie;
- la possibilità di migliorare gli scambi intra-UE di animali vivi.

2.2. Sanità vegetale

Dalla sua adozione nel 1977, la normativa fitosanitaria salvaguarda l'Unione dall'introduzione e dalla diffusione di vari organismi nocivi. Il principale strumento in materia è attualmente la direttiva 2000/29/CE del Consiglio. Tuttavia, con la globalizzazione del commercio e il cambiamento climatico, cresce nell'UE il rischio che nuovi organismi nocivi entrino, si insedino e si diffondano sul suo territorio e che gli ecosistemi agricoli e naturali diventino sempre più vulnerabili.

La valutazione della normativa fitosanitaria realizzata nel 2010 ha rivelato la necessità di adeguarla per far fronte efficacemente ai nuovi rischi. Di fatto, nell'ultimo decennio, la comparsa con le importazioni di gravi focolai di organismi particolarmente nocivi alla silvicoltura (quali, ad esempio, il nematode del pino, l'*Anoplophora chinensis* o tarlo asiatico e il punteruolo rosso della palma) ha sensibilizzato i responsabili politici e l'opinione pubblica sui costi e sulle conseguenze di una protezione inadeguata. I principali problemi evidenziati dalla valutazione del 2010 erano i seguenti:

- l'insufficiente priorità accordata alla prevenzione in relazione alle importazioni che presentano elevati livelli di rischio;
- la necessità di prestare la massima attenzione agli organismi nocivi che si diffondono da uno Stato membro all'altro e che rappresentano quindi una priorità su scala dell'UE;
- la necessità di strumenti di lotta più efficaci contro la presenza e la diffusione naturale di organismi nocivi;

- la necessità di modernizzare gli strumenti esistenti che disciplinano gli spostamenti all'interno dell'UE (quali i passaporti delle piante e le zone protette).

2.3. Materiale riproduttivo vegetale

L'elaborazione del quadro giuridico dell'UE applicabile al materiale riproduttivo vegetale è iniziata negli anni '60. Esso è costituito da 12 direttive di base del Consiglio e da circa 90 atti derivati che contengono elenchi di varietà ai fini dell'autorizzazione all'immissione in commercio, nonché prescrizioni specifiche in materia di commercializzazione delle diverse specie.

La legislazione dell'UE ha conseguito gli obiettivi iniziali di garantire la libera commercializzazione e la sicurezza e la qualità del materiale riproduttivo vegetale, ma è tuttavia necessario prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- la complessità e la frammentazione della normativa in vigore;
- il rilevante onere amministrativo che grava sulle autorità, in quanto la maggior parte dei compiti di iscrizione e di certificazione ricade su di esse;
- la mancanza di coerenza con le altre politiche dell'UE (ad esempio, la gestione sostenibile dell'agricoltura e della silvicoltura, la protezione della biodiversità, il cambiamento climatico, la bioeconomia);
- l'assenza di un approccio coerente nel recupero dei costi di iscrizione delle varietà e di certificazione del materiale riproduttivo vegetale.

2.4. Controlli ufficiali

I controlli ufficiali sono disciplinati dal regolamento (CE) n. 882/2004. La sua applicazione è documentata essenzialmente dai risultati dei controlli in loco realizzati dagli esperti della Commissione europea, ma anche dal feedback sulla sua quotidiana applicazione da parte degli Stati membri e delle parti interessate. Tali dati confermano che gli importanti miglioramenti introdotti dal regolamento del 2004 nelle modalità di organizzazione e di svolgimento dei controlli ufficiali da parte delle autorità competenti nei vari stadi della filiera agroalimentare hanno posto le basi di un approccio più integrato e più orizzontale e, quindi, più efficace del controllo dell'applicazione. Essi evidenziano allo stesso tempo una serie di carenze che richiedono ulteriori miglioramenti, in particolare:

- una semplificazione del quadro giuridico generale, che soffre del persistere della frammentazione, delle sovrapposizioni e delle lacune e, di conseguenza, di divergenze di interpretazione e di applicazione a livello nazionale;
- un uso più coerente del principio dei "controlli proporzionati ai rischi";
- un uso più sistematico e coerente degli strumenti di cooperazione amministrativa e dei sistemi informatici di gestione dell'informazione;
- la soppressione di disposizioni regolamentari inutili.

Per quanto riguarda il finanziamento dei controlli ufficiali e la necessità di garantire un finanziamento regolare e coerente del lavoro delle autorità competenti, i dati sottolineano inoltre le attuali incertezze circa la sostenibilità a lungo termine dei controlli ufficiali. Uno studio esterno realizzato nel 2011 ha concluso che le disposizioni del regolamento relative al finanziamento dei controlli ufficiali con le tariffe non hanno raggiunto pienamente l'obiettivo di garantire un adeguato livello di risorse per l'effettuazione di tali controlli.

È altresì provato che le norme attuali non sono in grado di assicurare un approccio equo e coerente in tutti i settori: soltanto alcuni di essi infatti sono soggetti ad oneri e le tariffe non sono calcolate in maniera uniforme e trasparente in tutti gli Stati membri o in modo da premiare gli operatori che rispettano le norme.

2.5. Gestione delle spese

L'attuale quadro giuridico deve essere adeguato in funzione delle modifiche proposte nei diversi ambiti di intervento, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi attesi. Inoltre, la gestione delle spese è attualmente complessa e deve essere allineata con il quadro finanziario pluriennale. È pertanto necessaria una nuova base giuridica.

3. IL "PACCHETTO DI REVISIONE"

Al fine di rafforzare, modernizzare e semplificare l'attuale contesto normativo e di garantire un elevato livello di protezione della salute umana, animale e vegetale, la Commissione propone un pacchetto di cinque proposte intese a modificare le norme dell'UE nei seguenti ambiti:

- fissazione delle prescrizioni in materia di sanità animale (regolamento relativo alla sanità animale);
- definizione delle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante (regolamento relativo alla sanità vegetale);
- regolamentazione della produzione e dell'immissione sul mercato del materiale riproduttivo vegetale (regolamento relativo al materiale riproduttivo vegetale);
- regolamentazione dei controlli ufficiali e di altre attività ufficiali, volti a garantire il rispetto dell'insieme delle norme relative alla filiera agroalimentare, comprese le norme di cui sopra (regolamento relativo ai controlli ufficiali); e
- regolamentazione della gestione delle spese dell'UE nei principali settori della filiera agroalimentare.

Le cinque proposte legislative contenute nel pacchetto devono essere presentate al Parlamento europeo e al Consiglio per essere adottate, secondo la procedura legislativa ordinaria (conformemente all'articolo 289, paragrafo 1, e all'articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sarà chiesto di esprimere un parere.

4. CONTENUTO DEL "PACCHETTO DI REVISIONE"

4.1. Regolamento relativo alla sanità animale

La strategia per la salute degli animali nell'Unione europea (2007-2013) è stata adottata nel 2007¹. Essa si basa sul principio che "prevenire è meglio che curare". I suoi obiettivi sono garantire un livello elevato di sanità pubblica e di sicurezza alimentare, sostenere l'allevamento e l'economia rurale, rafforzare la crescita economica, la coesione e la competitività e promuovere le pratiche di allevamento e il benessere degli animali limitando il più possibile l'impatto sull'ambiente. Il successivo piano d'azione per l'attuazione della strategia² faceva riferimento all'elaborazione di un regolamento dell'UE in materia di sanità animale, definito nel presente documento "regolamento relativo alla sanità animale", come uno dei principali risultati tangibili della strategia volta a creare un quadro giuridico moderno e innovativo in vista del conseguimento degli obiettivi suindicati. Tale regolamento proposto dalla Commissione è il risultato di ampie consultazioni delle parti interessate.

4.1.1. *Principali modifiche*

La **semplificazione**, la **modernizzazione** e il **rafforzamento della coerenza** della legislazione dell'UE in materia di sanità animale sono i grandi principi alla base del processo di revisione in questo settore.

In tale ottica il regolamento relativo alla sanità animale costituisce il fondamento di un **quadro legislativo ampio e completo** per la pertinente politica dell'UE. Esso definisce chiaramente i principi e gli obiettivi generali necessari per ridurre ulteriormente le malattie animali, mantenendo al contempo la competitività economica dell'UE. Disposizioni dettagliate, quali misure specifiche di lotta contro le malattie, norme relative all'identificazione e alla registrazione di talune specie e misure specifiche concernenti gli spostamenti intra-UE di determinate specie, devono essere adottate tramite atti delegati o atti di esecuzione. Il ricorso a tali atti per introdurre norme o requisiti più specifici consente di disporre della flessibilità e della rapidità necessarie per reagire a scenari in rapida evoluzione e ad emergenze veterinarie.

Il rafforzamento della sorveglianza e della notifica delle malattie, nonché **delle reti di comunicazione** favorirà l'individuazione precoce e il controllo delle malattie, comprese le malattie emergenti, come quelle associate al cambiamento climatico, e garantirà una maggiore convergenza con le norme internazionali.

Semplificazione e chiarimenti

Un **quadro legislativo semplificato** è più facilmente comprensibile e utilizzabile dalle autorità e dagli operatori, garantirà che le loro azioni siano più coerenti e più mirate e fisserà i principi generali da rispettare per promuovere la prevenzione e la lotta contro le malattie. Potrà contribuire a **ridurre l'onere amministrativo** a loro carico riducendo il tempo necessario per familiarizzarsi con la normativa

¹ http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/index_en.htm.

² COM(2008) 545 def. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/documents_en.htm.

consentendo di semplificare e di rendere più coerenti alcune disposizioni regolamentari, ad esempio un quadro giuridico più coerente e uniforme in materia di vaccinazioni.

Il nuovo regolamento proposto **chiarirà le responsabilità** degli operatori, dei veterinari e di altri attori nel campo della **sanità animale**, anche imponendo, per la prima volta, un livello di conoscenze di base.

Introduzione di nuove tecnologie

Il regolamento in oggetto consentirà una maggiore applicazione delle **nuove tecnologie** per attività di veterinaria, quali la sorveglianza degli agenti patogeni, l'identificazione e la registrazione elettroniche degli animali e i certificati elettronici. L'uso di nuove tecnologie e di sistemi moderni contribuirà a ridurre l'onere amministrativo che grava sul lavoro quotidiano delle autorità veterinarie e degli operatori del settore.

Maggiore flessibilità grazie ad un approccio basato sui rischi

Il regolamento proposto stabilisce i criteri per la redazione di un **elenco delle malattie animali, repertorate** sistematicamente su base empirica e scientifica. Ciò consentirà all'UE di utilizzare al meglio le risorse in funzione delle priorità, attribuendo meno importanza alle malattie che comportano rischi minori.

Il regolamento proposto prevede un maggior ricorso alla "**compartimentazione**" (vedi il caso di alcune aziende considerate sicure anche in presenza di focolai di malattia), che nella lotta contro le malattie animali consente di seguire un approccio maggiormente basato sui rischi e riduce le potenziali restrizioni commerciali.

4.2. Regolamento relativo alla sanità vegetale

Il regolamento concernente misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, proposto dalla Commissione e definito nel presente documento "regolamento relativo alla sanità vegetale", fa seguito alla richiesta del Consiglio, del 21 novembre 2008, di procedere ad una valutazione della normativa fitosanitaria dell'UE, considerando l'opportunità di modificare il quadro giuridico esistente e analizzando le conseguenze di tali modifiche. Il processo di revisione ha comportato ampie consultazioni con le parti interessate e le autorità degli Stati membri.

In tale contesto, il regolamento proposto mira a colmare le carenze individuate dalla valutazione del 2010 della normativa fitosanitaria e a istituire un quadro normativo solido, trasparente e sostenibile, che sia adeguato all'obiettivo perseguito. Esso rafforza in generale le sinergie con la regolamentazione del materiale riproduttivo vegetale ed elimina inutili duplicazioni e oneri superflui. I controlli ufficiali effettuati dalle autorità competenti degli Stati membri per verificare il rispetto da parte degli operatori delle prescrizioni dell'UE in materia di sanità vegetale sono oggetto della proposta di regolamento relativa ai controlli ufficiali.

4.2.1. Principali modifiche

Campo d'applicazione

Il campo di applicazione geografica del regolamento proposto è **limitato alla parte europea dei territori degli Stati membri**, esclusi i paesi e i territori d'oltremare e le regioni ultraperiferiche, dove gli organismi nocivi contro i quali l'UE deve essere protetta sono indigeni.

Il regolamento proposto contempla tutti gli organismi direttamente nocivi per le piante, quali insetti, acari, nematodi, microrganismi patogeni e piante parassite (definiti nel presente documento "organismi nocivi"). Esso riguarda gli **organismi nocivi da quarantena** e gli **organismi nocivi per la qualità**, attualmente disciplinati dalle direttive relative alla commercializzazione delle sementi e del materiale riproduttivo vegetale. I criteri per determinare la categoria cui appartengono gli organismi nocivi (da quarantena o per la qualità) sono indicati negli allegati del regolamento. Negli allegati figurano anche i principi e le misure per la gestione dei rischi fitosanitari.

Il regolamento proposto si applica anche alle **esportazioni** di piante, prodotti vegetali e altri oggetti verso i paesi terzi. Le esportazioni sono disciplinate dalle pertinenti prescrizioni dell'UE o del paese terzo interessato, nella misura in cui lo prevedano le norme interne di tale paese o il paese sia d'accordo. La proposta prevede inoltre un **certificato di pre-esportazione** nei casi in cui il materiale vegetale sia esportato da uno Stato membro diverso dallo Stato membro d'origine. Tale certificato è destinato a sostituire il documento orientativo informale utilizzato attualmente.

Rafforzamento della prevenzione all'importazione e della reazione tempestiva ai focolai

La prevenzione è rafforzata dal potere conferito alla Commissione di adottare misure precauzionali nei confronti di una nuova categoria di **materiale di moltiplicazione ad alto rischio, importato dai paesi terzi**, sulla base di una valutazione preliminare dei rischi, per una durata massima di quattro anni. Tale lasso di tempo è considerato necessario per procedere ad un'analisi completa dei rischi e per decidere in merito all'opportunità di adottare misure permanenti. Il regolamento proposto stabilisce che i **viaggiatori** devono rispettare tutte le prescrizioni e i divieti applicabili qualora **introducano attraverso i loro bagagli nel territorio dell'UE specie di piante regolamentate**.

Inoltre, il regolamento proposto impone agli Stati membri l'obbligo di svolgere **sul loro territorio attività di sorveglianza per individuare la presenza di organismi nocivi** nelle regioni in precedenza riconosciute indenni. Qualora ne accertino la presenza, gli Stati membri dovranno adottare misure di eradicazione, inclusa la delimitazione di una zona soggetta a restrizioni, consistente in una zona infestata circondata da una zona cuscinetto. Inoltre, per gli organismi nocivi da quarantena considerati **organismi nocivi prioritari** è imposto un maggior livello di preparazione e di sorveglianza. Gli obblighi di sorveglianza e di eradicazione non si applicheranno agli organismi nocivi per la qualità.

Il regolamento proposto conferisce alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per contenere (lottare contro) gli organismi nocivi da quarantena la cui eradicazione dal territorio dell'UE è impossibile.

Rafforzamento e modernizzazione delle disposizioni relative al mercato interno

In caso di spostamenti del materiale vegetale all'interno dell'UE, il regolamento proposto prevede l'uso obbligatorio di un passaporto delle piante, che attesti il rispetto delle norme applicabili agli organismi nocivi da quarantena e agli organismi nocivi per la qualità. Il **passaporto**, semplificato e standardizzato in base alla proposta della Commissione, deve essere **rilasciato dagli operatori sotto la supervisione delle autorità competenti**. Gli operatori saranno tenuti a conservare le informazioni necessarie per rintracciare partite infestate, ma potranno sostituire il numero di lotto corrente con un altro supporto di dati (codici a barre, ecc.). Qualora, a norma del regolamento dell'UE relativo al materiale riproduttivo vegetale, il materiale di moltiplicazione debba essere accompagnato da un passaporto delle piante e da un'etichetta contenente il marchio di certificazione, questi possono essere riuniti in un documento unico, il che riduce l'onere amministrativo per gli operatori. Il passaporto delle piante sarà obbligatorio **per tutte le piante da vivaio, ma non per le vendite agli utilizzatori finali non professionisti**.

4.3. Regolamento relativo al materiale riproduttivo vegetale

Nel 2007, gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno chiesto che fosse semplificata la legislazione vigente sulla commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale. In esito ad una valutazione esterna³ realizzata nel 2007-2008, nel 2009 è stato adottato un piano d'azione⁴. La proposta della Commissione di un regolamento relativo alla commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale, definito nel presente documento "regolamento relativo al materiale riproduttivo vegetale", si fonda su ampie consultazioni con gli Stati membri, le parti interessate e l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (UCVV).

4.3.1. Principali modifiche

I grandi principi di base della revisione sono la **semplificazione**, la modernizzazione, la riduzione dei costi, una maggiore efficienza e una **maggiore flessibilità** per gli operatori, la garanzia di un adeguato livello di armonizzazione in tutta l'UE e il coordinamento orizzontale con altri obiettivi strategici dell'UE, principalmente obiettivi ambientali.

Semplificazione e modernizzazione

Tali obiettivi sono stati raggiunti sostituendo le **12 direttive** esistenti relative ai diversi tipi di materiale riproduttivo vegetale, quali il materiale di moltiplicazione delle colture agricole, delle piante da frutto, delle piante ornamentali, degli ortaggi e il materiale riproduttivo forestale, con **un unico regolamento**. Esso introduce **norme di base armonizzate** applicabili a tutti i tipi di materiale riproduttivo vegetale (ad esempio, l'assenza di organismi nocivi e di difetti), mantenendo nel contempo norme più rigorose per le specie rilevanti per il mercato dell'UE (ad esempio, le specie vegetali inserite in un elenco, le cui varietà sono soggette ad esami per verificarne la distinguibilità, l'omogeneità e la stabilità e che, per essere commercializzate, devono essere sottoposte a certificazione e ispezione). Inoltre, il campo di applicazione del

³ FCEC (2008), *Evaluation of the Community acquis on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM)*. Relazione finale.

⁴ SEC(2009) 1272 definitivo.

regolamento è esteso alle esportazioni e alle forniture destinate a trattamenti industriali.

Flessibilità, riduzione dei costi e miglioramento dell'efficienza

Per raggiungere l'obiettivo di una significativa riduzione dei costi e degli oneri amministrativi globali, il regolamento proposto dà agli operatori e alle autorità competenti un ampio **marginе di manovra nella realizzazione dei compiti di iscrizione e di certificazione** e stabilisce il **principio del recupero dei costi** di iscrizione delle varietà (il recupero dei costi di certificazione è previsto dal regolamento relativo ai controlli ufficiali). Tuttavia, è prevista una deroga per le microimprese; potrebbero inoltre essere ridotte le tariffe per le varietà che dispongono di una descrizione ufficialmente riconosciuta e per l'iscrizione di materiale eterogeneo nell'interesse della conservazione delle risorse genetiche e della biodiversità.

Il nuovo regolamento favorisce la flessibilità nell'iscrizione delle varietà consentendo agli operatori, che lo richiedano, di espletare la maggior parte dei compiti di iscrizione delle nuove varietà sotto la supervisione ufficiale.

L'attuale obbligo di notificare alla Commissione una data varietà e di iscriverla nei cataloghi comuni prima della sua commercializzazione nell'UE sarà soppresso **per accelerare l'innovazione**, vale a dire **l'accesso al mercato di nuove varietà vegetali**. Sarà sufficiente iscrivere una varietà vegetale in un unico Stato membro.

L'UCVV assumerà un ruolo più importante nell'**iscrizione delle varietà**. Esso sostituirà la Commissione nella gestione della banca dati dell'UE delle varietà vegetali. Sarà introdotta la possibilità di iscrivere una varietà direttamente presso l'UCVV. I centri nazionali di esame delle varietà saranno sottoposti ad audit da parte dell'UCVV per garantire la qualità delle procedure di iscrizione. L'UCVV continuerà inoltre ad armonizzare i protocolli di analisi delle nuove varietà. Inoltre, secondo il **principio "una chiave apre varie porte"**, basterà una sola procedura per iscrivere una nuova varietà a fini di commercializzazione e per riconoscerle la privativa per ritrovati vegetali.

Sarà inoltre resa più **flessibile** la procedura di **certificazione** delle partite di **materiale riproduttivo vegetale** prima della loro commercializzazione. La possibilità per l'operatore di procedere alla certificazione sotto la supervisione ufficiale dell'autorità competente di uno Stato membro sarà estesa a tutte le specie inserite in elenco e a tutte le categorie di commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale.

Coordinamento orizzontale con altri obiettivi strategici dell'UE

Al fine di migliorare la biodiversità e la conservazione delle risorse fitogenetiche in azienda, i requisiti applicabili alle **varietà tradizionali e alle varietà da conservazione** e a materiale di altro tipo, ad esempio materiale eterogeneo e materiale per mercati di nicchia, sono stati notevolmente ridotti. L'analisi e la certificazione delle varietà non sono obbligatorie. Ciò faciliterà considerevolmente l'accesso al mercato per tali materiali. Le varietà tradizionali e le varietà da conservazione possono essere iscritte a basso costo, sulla base dei dati storici, utilizzando una descrizione della varietà riconosciuta dalle autorità competenti.

Inoltre, le norme sono state modificate per tener conto della possibilità di autorizzare le microimprese a commercializzare in piccole quantità materiale eterogeneo (ad esempio, popolazioni) e materiale destinato a nicchie di mercato.

I protocolli di analisi relativi ai **criteri di un'agricoltura sostenibile** (ad esempio resistenza alle malattie e alla siccità) per l'iscrizione delle varietà saranno per la prima volta armonizzati al fine di dare alla **selezione delle specie vegetali** un orientamento più **sostenibile**. Tuttavia, gli Stati membri possono continuare a testare nuove varietà per determinarne il valore agronomico e di utilizzazione, sulla base delle loro condizioni agroecologiche.

4.4. Regolamento relativo ai controlli ufficiali

La proposta intesa a modificare il quadro generale per i controlli ufficiali stabilito dal regolamento (CE) n. 882/2004 contiene i risultati di una serie di valutazioni di vari elementi di tale quadro.

Le possibilità offerte dalla revisione sono state ampiamente discusse con gli Stati membri in seno al gruppo di lavoro sull'applicazione generale del regolamento (CE) n. 882/2004 e nelle fasi preparatorie di due studi realizzati nel 2009 e 2011 sull'applicazione delle modalità di finanziamento dei controlli ufficiali. Le parti interessate sono state consultate in seno al gruppo consultivo per la catena alimentare e per la salute animale e vegetale.

4.4.1. Principali modifiche

Consolidamento dell'approccio integrato, con flessibilità specifica per settore

Un'importante novità è l'estensione del campo di applicazione delle norme relative ai controlli ufficiali, in particolare ai pertinenti controlli fitosanitari e controlli del materiale riproduttivo vegetale e dei sottoprodotti di origine animale, regolamentati finora da disposizioni settoriali non pienamente coerenti con la strategia del regolamento (CE) n. 882/2004. L'attuale arsenale di norme dettagliate applicabili ai controlli ufficiali sui residui di medicinali per uso veterinario sarà abrogato affinché tale settore sia disciplinato dallo stesso quadro legislativo, con una maggiore attenzione ai rischi e alla protezione della salute.

Tale revisione avrà ripercussioni rilevanti sul quadro giuridico che disciplina i controlli ufficiali dei prodotti provenienti dai paesi terzi. Essa prevede una serie di norme comuni per tutte le attività di controllo esercitate presso le frontiere dell'UE sugli animali e sulle merci provenienti dai paesi terzi e che, per ragioni sanitarie, richiedono un'attenzione particolare. In tale contesto, essa introduce posti di controllo frontaliere (PCF) che sostituiscono gli attuali posti d'ispezione frontaliere (PIF, per gli animali e i prodotti derivati), i punti di entrata designati (PED, per i mangimi e gli alimenti di origine vegetale) e i punti di entrata (per i vegetali e i prodotti vegetali). Ai controlli effettuati presso i PCF si applicherà un insieme uniforme di norme e, per comunicare preventivamente l'arrivo di partite e registrare i controlli ufficiali e le decisioni sarà utilizzato un documento sanitario comune d'entrata (DSCE)⁵ che

⁵ Vale a dire, il documento veterinario comune di entrata (DVCE) nel settore dei controlli veterinari, il documento comune di entrata (DCE) per i controlli non veterinari e il certificato fitosanitario attualmente in uso nel settore della sanità vegetale.

sostituirà i documenti tipo attualmente in uso in ciascun settore. La documentazione continuerà ad essere controllata sistematicamente per tutte le merci e tutti gli animali regolamentati, ma criteri comuni garantiranno che non siano effettuati controlli di identità e controlli fisici in numero maggiore di quello richiesto dal tipo di rischio connesso con le diverse categorie di prodotti.

Il regolamento proposto prevede che siano adottate mediante atti delegati e atti di esecuzione altre norme applicabili a settori specifici.

Meccanismi più efficaci di controllo dell'applicazione

Una serie di modifiche renderà più facili da utilizzare e più efficaci i meccanismi di controllo dell'applicazione che il regolamento (CE) n. 882/2004 mette a disposizione delle autorità nazionali a ciò preposte:

- per ciascun settore coperto dal pacchetto legislativo gli Stati membri saranno chiamati a designare un'unica autorità incaricata di coordinare la preparazione e di assicurare la coerenza di un piano di controllo pluriennale e che funga da punto di contatto con la Commissione e gli altri Stati membri per quanto riguarda i controlli ufficiali;
- sarà introdotto un trattamento elettronico dei DSCE per tutti gli animali e tutte le merci soggetti a controlli alle frontiere;
- sarà mantenuto l'obbligo di accreditamento secondo la norma ISO 17025 di tutti i laboratori ufficiali, ma saranno previste, a seconda dei casi, misure transitorie e deroghe temporanee o permanenti.

La proposta mira anche a facilitare l'applicabilità delle norme in materia di "assistenza amministrativa", vale a dire meccanismi che consentano alle autorità di controllo nazionali di cooperare su questioni di applicazione transfrontaliera, qualora una violazione delle norme dell'UE sia da perseguire non solo nello Stato membro in cui è stata constatata, ma anche nello Stato membro in cui è stata commessa. Il regolamento proposto instaurerà un meccanismo europeo per lo scambio rapido di informazioni relative a violazioni gravi e diffuse, che permetterà agli Stati membri di contrastare più efficacemente pratiche fraudolente.

Finanziamento dei controlli ufficiali

È essenziale destinare risorse adeguate ai controlli ufficiali per evitare gravi perturbazioni del sistema europeo dei controlli ufficiali nella filiera agroalimentare e garantire la capacità di anticipare e di reagire alle emergenze sanitarie nel modo più efficace possibile.

Il regolamento proposto si basa sul sistema attuale di tariffe obbligatorie (cui sono soggetti al momento solo determinati operatori e/o solo per determinati controlli). Esso rafforza il principio in base al quale le autorità competenti dovrebbero poter imporre alle imprese il versamento di tariffe al fine di recuperare i costi sostenuti nell'espletamento delle loro attività di controllo ufficiale lungo la filiera agroalimentare e nei settori correlati (ad esempio, i controlli veterinari e fitosanitari, i controlli sul materiale riproduttivo vegetale).

È stato proposto un certo numero di miglioramenti da apportare al dispositivo di norme in vigore al fine di assicurare alle autorità competenti un flusso di risorse regolare e coerente e di colmare le lacune del sistema esistente:

- le tariffe saranno obbligatorie per tutte le imprese registrate del settore alimentare e dei mangimi e per gli operatori del settore dei vegetali e del materiale riproduttivo vegetale, per far sì che i costi dei controlli siano ripartiti lungo l'intera filiera;
- le tariffe consentiranno alle autorità competenti di recuperare integralmente i costi sostenuti, in modo da rendere le loro entrate meno dipendenti dalle politiche di bilancio nazionali e ridurre il rischio che le risorse siano insufficienti a causa della loro riassegnazione a priorità concorrenti;
- saranno raggiunte maggiore equità e correttezza garantendo la massima trasparenza dei metodi di calcolo delle tariffe e dell'elenco dei costi sostenuti e imponendo agli Stati membri di premiare gli operatori rispettosi delle norme (ad esempio riducendo le aliquote tariffarie);
- in linea generale, le microimprese saranno esentate dall'obbligo di pagamento delle tariffe.

4.5. Gestione delle spese

L'obiettivo principale della proposta della Commissione sulla gestione delle spese è di sostenere le modifiche proposte nei diversi settori strategici e di assicurare l'allineamento con il quadro finanziario pluriennale dell'UE, consentendo di attingere, in determinate circostanze, ad esempio in situazioni di crisi, alle riserve del settore agricolo.

Per quanto riguarda la sanità vegetale, al fine di proteggere l'UE dall'introduzione e dalla diffusione di organismi nocivi, i programmi di indagine della presenza di tali organismi e le misure fitosanitarie di sostegno alle regioni ultraperiferiche degli Stati membri potranno beneficiare del contributo finanziario dell'UE. Il nuovo quadro normativo consentirà inoltre il finanziamento di iniziative volte ad aggiornare la legislazione per adeguarla ai progressi tecnologici e scientifici e per garantire un'applicazione efficace delle norme. In caso di misure di emergenza, con l'entrata in vigore del regolamento relativo alla sanità vegetale sarà possibile un cofinanziamento dell'Unione per risarcire i coltivatori delle perdite subite a causa della distruzione di materiale vegetale.

5. CONCLUSIONE

Il pacchetto legislativo proposto è il risultato di una profonda revisione degli elementi essenziali della legislazione dell'UE in materia di produzione e immissione sul mercato degli alimenti, di sicurezza della filiera alimentare umana e animale, nonché di sanità vegetale e animale.

Gli esperti degli Stati membri e tutte le parti interessate hanno partecipato a tale revisione, dal 2004 per quanto riguarda la normativa in materia di sanità animale e da più di tre anni per gli altri settori. L'obiettivo consisteva nel valutare la pertinenza del

vasto dispositivo di norme che l'UE ha progressivamente elaborato per conseguire gli obiettivi del trattato consistenti nell'assicurare un livello elevato di protezione della salute dell'uomo, degli animali e delle piante in tutte le fasi della filiera agroalimentare, dal produttore al consumatore (dalla produzione primaria al consumo e allo smaltimento degli alimenti). I metodi e le tecniche di produzione sono cambiati, la globalizzazione e la crescita degli scambi commerciali moltiplicano i pericoli e i rischi, sono emersi pericoli e rischi nuovi e sono cambiate contestualmente l'educazione e le aspettative dei consumatori.

Questo processo di revisione globale si è tradotto nelle modifiche proposte della normativa in materia di sanità animale, di sanità vegetale e di materiale riproduttivo vegetale, nonché delle norme relative ai controlli ufficiali e ad altre attività ufficiali lungo la filiera agroalimentare. Tali modifiche mirano a fornire un quadro normativo più efficace e moderno nei settori interessati, ad accrescere la flessibilità e la proporzionalità delle norme, alcune delle quali esistono da più di 40 anni, e, in generale, a soddisfare meglio le esigenze dei cittadini e delle imprese.