



Bruxelles, 7.6.2013
SWD(2013) 194 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla catena alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla salute delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, che modifica le direttive 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 882/2004 e (CE) n. 396/2005, la direttiva 2009/128/CE, nonché il regolamento (CE) n. 1107/2009, e che abroga le decisioni 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE del Consiglio

{ COM(2013) 327 final }

{ SWD(2013) 195 final }

1: Problematiche procedurali e consultazione delle parti interessate

1. Da alcuni anni la Commissione, in particolare la DG Salute e consumatori, è impegnata nella revisione della politica dell'UE in materia di salute e benessere degli animali, sanità delle piante, materiale riproduttivo vegetale, sicurezza dei mangimi e degli alimenti e si occupa dei controlli ufficiali che garantiscono l'effettiva attuazione di tali politiche (nel seguito denominata "politica in materia di sicurezza alimentare").
2. La Commissione ha già proposto, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), lo stanziamento complessivo di 1,891 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 (ai prezzi correnti) destinato al quadro finanziario per la sicurezza alimentare. La presente valutazione d'impatto è dunque finalizzata a valutare le possibili ripercussioni delle opzioni previste per il quadro finanziario.
3. Con essa s'intende tracciare un'analisi equilibrata, conformemente agli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto.

Valutazioni d'impatto e consultazioni di supporto

4. Poiché le quattro politiche in questione sono tutte sottoposte a revisione da un certo periodo di tempo, ognuna di esse si basa su una propria valutazione d'impatto.

2: Definizione del problema

5. Si ritiene solitamente che il sostegno finanziario dell'UE per la sicurezza alimentare, la sanità degli animali e delle piante nonché i controlli ufficiali conferisca un valore aggiunto superiore agli importi assegnati e che funzioni relativamente bene nel suo formato attuale. La revisione del QFP nel suo insieme e delle singole politiche offre però l'opportunità di esaminare come apportare ulteriori miglioramenti alla situazione attuale e come stabilire un collegamento più efficace con la Commissione e gli obiettivi dell'UE, compresi gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Politica e quadro finanziario attuali

6. La stragrande maggioranza delle attività cofinanziate dall'UE si fondano giuridicamente su uno dei tre atti legislativi seguenti: la decisione 2009/470/CE del Consiglio; la direttiva 2000/29/CE, e il regolamento (CE) n. 882/2004.
7. Il bilancio 2011 destinato alla sicurezza alimentare era di poco inferiore a 314,6 milioni di EUR. Era stato così suddiviso: programmi veterinari, 75%; sanità delle piante, 6,1%; iniziativa "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti" (BTFS), 4,5%; laboratori di riferimento dell'Unione (LRUE), 4,5%; misure di emergenza veterinaria, 3,2%.

Individuazione del problema

8. **Fattore 1:** il quadro normativo attuale è eccessivamente complesso e talvolta obsoleto.
 - Problemi:
 - mancanza di allineamento con la recente proposta di QFP per il 2014-2020;
 - potenziali oneri amministrativi per gli Stati membri, derivanti dagli obblighi di aggiornamento e dalle prescrizioni amministrative e di finanziamento.
9. Il nuovo QFP trasferirà le linee di bilancio relative alla "sicurezza alimentare" dalla rubrica 2 del bilancio generale dell'UE alla rubrica 3, sotto la denominazione "Sicurezza e cittadinanza". Ciò significa che l'attuale base giuridica per i controlli finanziari e la gestione dei finanziamenti [regolamento (CE) n. 1290/2005] non includerà più la spesa relativa agli alimenti e ai mangimi. Nel caso poi di situazioni eccezionali che dovessero necessitare del sostegno finanziario dell'UE, sarà giuridicamente impossibile accedere alla "riserva per le crisi nel settore agricolo".
10. Le varie disposizioni finanziarie sono attualmente contenute in una serie di strumenti legislativi eterogenei. Tale dispersione può di per sé essere motivo di confusione per gli Stati membri che, nel tentare di comprendere la legislazione, si trovano alle prese con meccanismi amministrativi rigidi e onerosi.

11. Si pone altresì il problema dell'evoluzione della normativa settoriale. Senza le opportune modifiche alle disposizioni finanziarie, queste continueranno a non rispecchiare gli obiettivi e le misure più recenti.
12. La mancanza di chiarezza a livello di tassi di finanziamento è fonte di grave incertezza per gli Stati membri quando essi pianificano i loro programmi.
13. **Fattore 2:** gli attuali strumenti di gestione finanziaria non sono ottimali.
 - Problemi:
 - mancanza di chiarezza sulle misure che potranno essere finanziate e sui relativi costi;
 - dispositivi amministrativi complessi;
 - attribuzione inefficiente delle risorse disponibili.
14. Molti degli attuali dispositivi amministrativi volti ad ottenere l'approvazione del programma e il rimborso del finanziamento sono oltremodo complessi.
15. Le attuali disposizioni finanziarie non stabiliscono in modo chiaro e coerente gli obiettivi e gli indicatori, ragion per cui non è sempre possibile valutare e migliorare i programmi in maniera coerente.
16. La definizione delle misure ammissibili e dei costi associati potrebbe essere molto più semplice e comprensibile. Gli interventi ammissibili e i tassi di finanziamento sono disseminati in più regolamenti.
17. **Fattore 3:** gli strumenti attuali non sono sufficientemente mirati per garantire il raggiungimento di obiettivi di sicurezza alimentare.
 - Problemi:
 - attuazione incompleta delle singole politiche e rischio di non conseguire pienamente gli obiettivi strategici generali.
18. A seguito di audit interni e relazioni della DG Salute e consumatori nonché di valutazioni d'impatto realizzate per i singoli settori strategici, sono state individuate numerose questioni che potrebbero essere migliorate per fornire un supporto migliore agli obiettivi corrispondenti (ad esempio la definizione delle priorità e la classificazione delle malattie).

Diritto e giustificazione dell'azione dell'UE

19. L'UE ha il diritto di intervenire in tutti questi settori, senza però godere di competenza esclusiva. Anche gli Stati membri sono liberi di adottare le proprie misure, sempre che queste non interferiscano con altre norme dell'UE.

Parametro della necessità: perché gli obiettivi non possono essere conseguiti dagli Stati membri?

20. La salute degli animali e delle piante e la sicurezza degli alimenti e dei mangimi costituiscono un bene pubblico con grandi benefici per la società. Gli Stati membri devono agire di concerto per prevenire o controllare la diffusione di malattie od organismi nocivi, avvalendosi di misure di controllo e di gestione simili o identiche. Il coordinamento a livello dell'UE consente un'azione più efficace e meno costosa, incentrata sulle priorità dell'Unione. I partner commerciali dei paesi terzi potrebbero anche applicare restrizioni sulle importazioni provenienti dall'UE nel suo insieme se non si provvede a eradicare adeguatamente un problema di sicurezza sanitaria in uno Stato membro.

Parametro del valore aggiunto: gli obiettivi possono essere conseguiti meglio dall'UE?

21. Il valore aggiunto specifico del finanziamento o del cofinanziamento dell'UE consiste nel fornire incentivi agli Stati membri affinché mettano in atto e sostengano misure di eradicazione e di sorveglianza che, a lungo termine, sono nell'interesse dell'intera Unione. Diversi sono i motivi per i quali l'UE interviene affinché si producano alimenti e mangimi più sicuri e di migliore qualità, come ad esempio le perdite economiche dirette per gli operatori, le ripercussioni indirette sul commercio e le minacce per la salute pubblica.

3: Obiettivi

Obiettivo generale

22. Le spese oggetto del presente regolamento mirano a garantire un livello elevato di protezione della salute dell'uomo, degli animali e delle piante lungo l'intera catena alimentare e nei settori correlati, nonché un livello elevato di protezione dei consumatori e dell'ambiente, consentendo all'industria alimentare e dei mangimi dell'Unione di operare in un ambiente favorevole alla competitività e alla creazione di posti di lavoro.

Obiettivi specifici

23. **Istituire un quadro giuridico semplice, chiaro, trasparente e moderno** per gli alimenti e i mangimi.

24. **Ottimizzare l'attuazione e il funzionamento degli strumenti di gestione finanziaria.**

25. **Sostenere gli obiettivi strategici stabiliti dalla legislazione in materia di mangimi e alimenti** mediante la ripartizione effettiva ed efficace del bilancio.

Obiettivi operativi

26. Questi ultimi sono sostenuti da obiettivi operativi ulteriori, più dettagliati.

4: Opzioni strategiche

Opzione 1: Scenario di base: mantenimento dello status quo

27. L'insieme di strumenti legislativi che disciplinano attualmente il quadro finanziario sarebbe mantenuto. In altre parole i programmi potrebbero inizialmente rimanere invariati, ma a partire dal 2014 non vi sarebbe più alcuna base giuridica per la gestione e il controllo delle spese.

Opzione 2: integrazione delle disposizioni vigenti in un unico strumento legislativo.

28. L'opzione 2 valuta la possibilità di conservare tutte le disposizioni esistenti nella legislazione attuale, accorpandole in un unico regolamento.

Opzione 3: programma finanziario unico e coerente

29. Sub-opzione 3a: definizione di un programma finanziario unico e coerente, che si basi in larga misura sulle disposizioni finanziarie esistenti, ma perfezionandole ed in particolare semplificandole.

30. Sub-opzione 3b: come la sub-opzione 3a, compresa però l'introduzione nel regolamento finanziario di taluni aspetti dei sistemi di suddivisione dei costi e delle responsabilità (*Cost and Responsibility Sharing Schemes - CRSS*).

Opzione 4: sospensione di tutte le misure dell'UE.

31. Sarebbe teoricamente possibile sospendere tutte le disposizioni finanziarie che contribuiscono alla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, e fare obbligo agli Stati membri di finanziare i propri programmi e attività.

5: Analisi degli impatti

32. Trattandosi di un regolamento strettamente finanziario, ciascuna opzione sarà esaminata in funzione del suo impatto sui principali problemi e sugli obiettivi specifici individuati nella valutazione:

- Ripercussioni sul piano amministrativo e giuridico
- Ripercussioni sul piano finanziario e della gestione
- Impatto sugli obiettivi di sicurezza degli alimenti

Opzione 1: Scenario di base: mantenimento dello status quo

33. Entro l'inizio del 2014 il quadro attuale non sarà giuridicamente conforme al nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP). Il sistema non disporrà di alcuna base giuridica specifica per la gestione o i controlli finanziari.
34. Privati dell'accesso alla riserva per le crisi, gli Stati membri verrebbero lasciati soli a gestire situazioni di emergenza eccezionalmente gravi nonché i potenziali problemi connessi alla sicurezza alimentare e alla sanità pubblica. Nell'attuale clima economico è probabile che gli Stati membri ritengano una simile eventualità ancora più difficile da sopportare.
35. Portare avanti il sistema attuale vorrebbe dire non riformare le prescrizioni ai fini di una migliore valutazione e non disporre dei mezzi per modificare i programmi in modo da renderli più efficaci: ciò equivarrebbe inevitabilmente a prolungare programmi inadeguati e addirittura inefficaci. È probabile che l'aumento delle patologie sia animali che vegetali e il corrispondente impatto sulla sicurezza alimentare e sulla sanità pubblica si rivelino in ultima analisi ancor più costosi per i bilanci pubblici.
36. Non verrebbero effettuate le modifiche delle disposizioni giuridiche che i riesami della politica settoriale richiedono. Ciò peserebbe sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi di tali riesami, con il rischio del moltiplicarsi dei problemi di sanità vegetale e animale.

Opzione 2: integrazione delle disposizioni vigenti in un unico strumento legislativo.

37. Questa opzione potrebbe conseguire l'obiettivo 1 quale definito nella sezione 3, promuovendo la semplificazione e incoraggiando una migliore comprensione della legislazione, ma non risponderebbe agli altri due obiettivi individuati. Essa non risolverebbe neppure le lacune o i problemi strategici identificati.

Opzione 3a: definizione di un programma finanziario unico e coerente, che si basi in larga misura sulle disposizioni finanziarie esistenti, ma perfezionandole.

38. Verrebbero semplificati i tassi di finanziamento e ne risulterebbero soltanto tre tassi di base. Ciò migliorerebbe la trasparenza e la coerenza tra le diverse misure dell'UE. La scomparsa della possibilità di finanziare interventi di valore inferiore a 50 000 EUR eliminerebbe un onere amministrativo sproporzionato sia per la Commissione che per gli Stati membri.
39. Per il settore fitosanitario si propone un sostegno finanziario più strettamente correlato con la sanità animale sotto il profilo delle procedure e dei processi. Si introduce inoltre la possibilità di razionalizzare l'onere amministrativo sia a livello di Commissione che di Stati membri.
40. Ne risulterebbero pertanto semplificate le prescrizioni giuridiche cui sono sottoposti l'approvazione dei processi, il rimborso dei programmi veterinari e le misure di emergenza. Ciò consentirà di ridurre sensibilmente l'onere amministrativo in termini di partecipazione oraria del personale della Commissione e degli Stati membri e renderebbe presumibilmente più rapidi i pagamenti agli Stati membri.
41. Con siffatta riforma gli strumenti di gestione finanziaria risulterebbero migliorati. Fissando obiettivi e indicatori più chiari per i programmi e sottoponendo le valutazioni ad un follow-up più approfondito, è probabile che le misure veterinarie e fitosanitarie risultino molto più efficaci.
42. Il riesame del regolamento concernente i controlli ufficiali sugli alimenti e sui mangimi consoliderà la base giuridica dell'iniziativa BTSF, renderà più coerente il suo campo di applicazione e ne migliorerà l'efficienza e l'efficacia.
43. L'opzione 3a consentirà di contribuire più efficacemente al conseguimento degli obiettivi in campo fitosanitario rispetto allo scenario di base. Ad esempio, il settore fitosanitario non è attualmente contemplato dai LRUE e i laboratori per la sanità delle piante non sono tuttora accreditati.

Opzione 3b: adozione di alcuni elementi dei "sistemi di suddivisione dei costi e delle responsabilità" (CRSS).

44. Trattandosi di un'emanazione dell'opzione 3a, le ripercussioni già descritte per tale alternativa strategica rimangono in maggioranza valide nell'esaminare l'opzione 3b. L'elemento CRSS aggiuntivo introdotto con questa opzione comporta ripercussioni supplementari o modifica i risultati attesi per l'opzione 3a.

45. È poco probabile che un CRS risulti accettabile per gli Stati membri e per le parti interessate. L'introduzione del sistema CRSS intralcerrebbe il raggiungimento degli obiettivi di chiarezza e semplicità. A causa dell'attuale clima finanziario, è più difficile sotto il profilo politico e culturale che gli Stati membri e le parti interessate si accollino una quota maggiore dell'onere finanziario, anche se ciò ridurrebbe a lungo termine i costi complessivi generati da focolai e organismi nocivi.

Opzione 4: sospensione di tutti gli interventi dell'UE.

46. Questa opzione è stata scartata senza essere stata esaminata nei minimi dettagli. È palese che essa non permetterebbe di raggiungere nessuno degli obiettivi di cui alla sezione 3.

47. È improbabile che gli Stati membri continuerebbero a finanziare autonomamente programmi di eradicazione, in particolare nell'attuale contesto di crisi economica. Si rischierebbe di mettere a repentaglio i risultati degli investimenti già realizzati.

6: Opzioni a confronto

48. La soluzione preferita è l'opzione 3a. È l'unica alternativa che permetterebbe di conseguire tutti e tre gli obiettivi, con pochissimi effetti negativi o addirittura senza.

49. L'opzione 3b è stata per il momento accantonata. In futuro e in un contesto diverso, essa potrebbe tuttavia offrire la soluzione più idonea a molti dei problemi più generali e mutevoli che toccano la sanità degli animali e delle piante, e potrebbe quindi essere riesaminata.

Valutazione comparativa degli impatti

	Opzione 3a	Opzione 3b
Conseguimento degli obiettivi giuridici e amministrativi	<p>+</p> <p>Riduzione degli oneri amministrativi sull'AP e sul settore privato</p>	<p>-</p> <p>Oneri amministrativi supplementari per gli Stati membri e il settore privato (a breve termine)</p>
Ottimizzazione degli strumenti di gestione finanziaria	<p>+</p> <p>Maggiore efficienza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obiettivi e indicatori più chiari • sostenibilità a lungo termine 	<p>-/+</p> <p>A breve termine: (possibile) efficienza ridotta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tempo necessario per familiarizzarsi con il nuovo sistema • difficoltà per gli Stati membri e il settore privato ad accettare il nuovo sistema
		<p>+</p> <p>A lungo termine: maggiore efficienza.</p>
Sostegno alla realizzazione degli obiettivi in materia di alimenti e mangimi	<p>+</p> <p>Maggiore efficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • migliore coerenza tra le politiche dell'UE e gli impegni internazionali 	<p>++</p> <p>Maggiore efficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • incentivi supplementari a favore della prevenzione e dell'eradicazione

7: Monitoraggio e valutazione

50. Si prevedono una valutazione e una relazione di valutazione ex post, e sono stati predisposti indicatori per gli obiettivi. I risultati delle valutazioni saranno debitamente comunicati.