



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.8.2007
COM(2007) 469 definitivo

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

sulle disposizioni legislative, sui sistemi e sulle pratiche vigenti negli Stati membri e a livello comunitario in relazione alla responsabilità nei settori degli alimenti e dei mangimi, nonché su sistemi affidabili di garanzie finanziarie nel settore dei mangimi a livello comunitario, a norma dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi

{SEC(2007)1066}

SINTESI

Quando si verificano incidenti di entità rilevante la società deve farsi carico dei costi di ritiro, trasporto, immagazzinamento e distruzione dei mangimi, degli alimenti e degli animali, oltre che dei costi di analisi e di altre spese amministrative. Su chi dovrebbero gravare i costi?

Il principio secondo cui gli operatori del settore dei mangimi sono chiamati a rispondere delle violazioni della normativa applicabile in materia di sicurezza dei mangimi, nonché delle conseguenze dirette del ritiro dal mercato, del trattamento e/o della distruzione dei mangimi, degli animali e degli alimenti da essi derivati è stabilito dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 183/2005¹ sull'igiene dei mangimi. Il legislatore, tuttavia, decise di non dettare nel regolamento un'apposita disciplina relativa alle garanzie finanziarie nel settore dei mangimi. Ciononostante la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione corredata – se del caso – di una proposta legislativa. La presente relazione intende creare le premesse di un sistema efficace di garanzie finanziarie per gli operatori del settore dei mangimi. **L'allegato contiene la versione integrale della relazione in lingua inglese.**

La relazione esamina prima di tutto le disposizioni legislative, i sistemi e le pratiche vigenti a livello comunitario e nazionale in materia di **responsabilità e garanzie finanziarie** nel settore dei mangimi e in altri settori. Propone poi un sistema praticabile di garanzie applicabile a livello comunitario. Vengono esaminate varie ipotesi di garanzie finanziarie e di conseguenza l'analisi può risultare più ampia rispetto a quelle che sono le alternative prospettate all'articolo 8.

Le **garanzie finanziarie** nel settore dei mangimi sono una soluzione tecnicamente praticabile, purché ne vengano chiaramente definiti la copertura e i meccanismi di attivazione. Le ripercussioni finanziarie per gli operatori del settore dei mangimi, comunque, varierebbero soprattutto in funzione della portata della copertura. L'introduzione di garanzie finanziarie obbligatorie non è comunque una misura gradita dagli operatori interessati. Inoltre il settore assicurativo non ha messo a punto prodotti in grado di rispondere alla domanda di garanzie finanziarie, laddove queste ultime dovessero diventare immediatamente obbligatorie.

Data la complessità del tema e le difficoltà di una rapida realizzazione del sistema, la Commissione propone quindi l'avvio – entro due anni dalla pubblicazione della presente relazione – di un ampio dibattito pubblico sulle varie opzioni, al quale faccia seguito un'ulteriore analisi dei costi delle garanzie finanziarie e la valutazione dei possibili risultati di un tale intervento. Nel frattempo gli Stati membri non sono tenuti a imporre agli operatori del settore dei mangimi di comprovare la costituzione di una copertura mediante la prestazione di garanzie finanziarie. In base all'esperienza che verrà maturata nei prossimi anni potrebbe rendersi necessario tener conto di questioni impreviste e/o di nuove politiche. La Commissione esaminerebbe allora la necessità di proposte legislative per affrontare tali problematiche attraverso la procedura di codecisione con la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo.

¹ Regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi (GU L 35 dell'8.2.2005, pag. 1).

BASE GIURIDICA

A norma dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, "per predisporre un sistema efficace di garanzie finanziarie per gli operatori del settore dei mangimi, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio [...] una relazione sulle garanzie finanziarie nel settore dei mangimi; oltre ad esaminare le disposizioni legislative, i sistemi e le pratiche nazionali vigenti in relazione alla responsabilità nel settore dei mangimi e settori connessi, la relazione è corredata, se del caso, di proposte legislative riguardanti un sistema praticabile di garanzie applicabile a livello comunitario. Tali garanzie dovrebbero coprire i costi totali di cui gli operatori potrebbero essere ritenuti responsabili in diretta conseguenza del ritiro dal mercato, trattamento e/o distruzione di qualsiasi mangime, animale e alimento ad esso riconducibile."

STUDI E DISCUSSIONI PRELIMINARI

Per aiutare l'elaborazione della presente relazione da parte della Commissione, un consulente esterno è stato incaricato di svolgere uno studio sulle garanzie finanziarie nel settore dei mangimi, che si è concentrato in particolare su:

- un'analisi dei costi di passati incidenti che hanno determinato il ritiro dal mercato di mangimi, animali destinati alla produzione alimentare e alimenti da essi derivati;
- una rassegna delle disposizioni legislative, dei sistemi e delle pratiche vigenti a livello comunitario e nazionale (nell'UE-25 e in uno Stato membro del SEE non appartenente all'UE²) in materia di responsabilità e garanzie finanziarie nel settore alimentare e dei mangimi;
- una valutazione di fattibilità e dei costi relativa alle ripercussioni che le varie ipotesi di garanzie finanziarie produrrebbero nel settore dei mangimi.

Per la realizzazione di questo studio i soggetti interessati hanno partecipato nel 2005 a un'ampia consultazione, che si è svolta attraverso incontri e questionari scritti. Agli incontri hanno partecipato organizzazioni europee rappresentative degli operatori del settore dei mangimi e del mondo assicurativo. I questionari sono stati inviati alle organizzazioni nazionali ed europee degli operatori del settore dei mangimi e alle autorità nazionali competenti.

La Commissione ha ricevuto, oltre a questo studio, le osservazioni di varie organizzazioni nazionali ed europee degli operatori del settore dei mangimi e di altri soggetti interessati, che rappresentavano produttori primari di mangimi e alimenti, allevatori, cooperative produttrici di mangimi, fabbricanti di additivi per mangimi, premiscele e mangimi composti, aziende molitorie, operatori dello stoccaggio, imprese di trasporto e infine il settore assicurativo.

² Hanno risposto 24 autorità competenti, comprendenti quelle di tutti gli Stati membri dell'UE-25 (salvo Grecia e Malta) e della Norvegia, unico Stato membro del SEE non appartenente all'UE ad aver partecipato all'indagine.

LA RESPONSABILITÀ NELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

I **trattati** non prevedono un'esplicita base giuridica che conferisca alla Comunità il potere di disciplinare la responsabilità. In assenza di tali disposizioni, le eventuali norme comunitarie in materia di responsabilità si basano su **competenze di settore**, riguardanti ad esempio la salute pubblica, l'ambiente, l'agricoltura e i trasporti.

FORME E PRESTATORI DI GARANZIE FINANZIARIE

Come possibili forme di garanzie finanziarie, sono state analizzate l'assicurazione, in regime di assicurazione volontaria od obbligatoria, le garanzie bancarie e i depositi a risparmio, i fondi di garanzia di settore, cui si può dar vita ad esempio attraverso mutue assicuratrici, e i fondi speciali con partecipazione o sostegno pubblici. Per ciascuna di queste soluzioni è importante capire a quali condizioni il mercato sarebbe in grado di fornire un siffatto prodotto e disposto a farlo.

Le soluzioni obbligatorie comportano la necessità di garantire l'effettivo rispetto di tale prescrizione da parte di tutti gli operatori del settore dei mangimi cui essa si applica. Spetterebbe pertanto alle autorità competenti assicurare l'applicazione delle norme nel quadro delle procedure di registrazione o di altre attività di controllo ufficiale.

Un regime di assicurazione obbligatoria di questo tipo dovrebbe risolvere il problema di come estendere le garanzie finanziarie anche a favore di quegli operatori la cui copertura sarebbe considerata eccessivamente rischiosa da parte di qualsivoglia compagnia di assicurazione o altro prestatore di garanzia.

Soluzioni assicurative

Il ritiro dei prodotti sarebbe assicurabile?

L'assicurazione può rappresentare una soluzione per la copertura di un rischio qualora siano soddisfatti i seguenti criteri: prevedibilità, indipendenza, stabilità ed eccezionalità. La prevedibilità significa la possibilità di calcolare la probabilità di un ritiro nel tempo e la popolazione complessiva da assicurare. Questa condizione sembrerebbe essere soddisfatta in quanto esistono statistiche relative perlomeno ai ritiri più importanti e alle loro motivazioni. Per la loro notevole imprevedibilità dovrebbero tuttavia essere escluse le conseguenze indirette, quali gli ulteriori richiami dovuti al ritiro di un ingrediente, le quali dovrebbero rientrare piuttosto nelle coperture assicurative sottoscritte dagli operatori più a valle della catena. Il carattere indipendente del rischio significa che il soggetto che richiede l'indennizzo non dovrebbe essere in grado di provocare egli stesso il ritiro. È più difficile che questa condizione sia soddisfatta: dovrebbero essere esclusi dall'assicurazione i ritiri dovuti a chiara negligenza del soggetto che chiede l'indennizzo o ad altre ragioni a lui imputabili. Con stabilità si intende che il numero dei ritiri e il loro valore medio dovrebbe rimanere più o meno stabile o che le relative variazioni nel tempo possono essere stimate. L'eccezionalità significa che i ritiri, perlomeno quelli di notevole portata, costituirebbero eventi rari e straordinari. Sembra che i ritiri soddisfino sia il criterio della stabilità, sia quello dell'eccezionalità.

Assicurazione obbligatoria o volontaria?

L'assicurazione può essere obbligatoria, ovvero tutto un determinato settore è tenuto a stipulare un'assicurazione per coprire i rischi in questione. Di solito un'assicurazione obbligatoria è notevolmente meno cara di un'assicurazione volontaria, in quanto il rischio è ripartito tra tutti i soggetti interessati.

L'assicurazione volontaria è spesso accompagnata dal difficile problema dell'antiselezione: sottoscriveranno una copertura assicurativa coloro che prevedono di averne bisogno, ovvero quelli che pensano di dover procedere al ritiro dei prodotti. Ciò significa che il rischio per coloro che si assicurano è di solito maggiore e che i premi sono di conseguenza più elevati. Per quanto riguarda le garanzie finanziarie, resta inoltre il problema di quali sarebbero le implicazioni di una soluzione volontaria per coloro che dovessero scegliere di non sottoscrivere l'assicurazione volontaria, ovvero il problema di che cosa verrebbe accettato come garanzia finanziaria per costoro.

Franchigia/scoperto, riassicurazione, gestione del rischio

L'assicurazione di norma comporta una franchigia/uno scoperto, in percentuale o in cifra fissa o in una combinazione di entrambi. Ciò significa che il soggetto che chiede l'indennizzo dovrà sostenere eventuali costi fino a concorrenza della franchigia/dello scoperto e che la società di assicurazione si farà carico del resto dei costi. Di norma non è fissato un massimale per la quota a carico della compagnia di assicurazione. Tuttavia per i sinistri molto onerosi le compagnie di assicurazione sono di solito riassicurate presso compagnie di riassicurazione, che sopportano il rischio dei sinistri molto onerosi in luogo del primo assicuratore. Occorre definire bene e in modo chiaro la copertura assicurativa e dovrebbero essere esclusi, sulla base dell'enunciato criterio dell'indipendenza, gli eventuali rischi per i quali l'assicurato può influire sulla richiesta di indennizzo. Spesso il rischio può essere attenuato attraverso interventi di prevenzione e una buona gestione del rischio da parte dell'assicurato. Ciò si riflette spesso sull'entità del premio e può incentivare la riduzione del rischio dei ritiri. Infine i prodotti assicurativi prevedono, talvolta, il diritto di richiedere premi aggiuntivi a fronte di perdite eccezionali. In pratica dopo un anno caratterizzato da gravi sinistri non solo i premi vengono di solito adeguati al nuovo livello di rischio ma si può assistere anche alla richiesta di un pagamento aggiuntivo finalizzato all'indennizzo di coloro che hanno subito gravi perdite.

Premio assicurativo

Il premio assicurativo è di norma calcolato sulla base dei fattori che incidono sul rischio: ad alcuni settori di attività può essere associata una probabilità di ritiro più elevata, aziende più grandi possono ovviamente avere rischi e perdite maggiori, ed anche l'ubicazione, ad esempio, può avere una sua incidenza. Anni senza sinistri, come pure la prevenzione dei rischi, possono tradursi in una riduzione del premio. Ovviamente la soglia della franchigia/dello scoperto può avere un'incidenza notevole sugli esborsi di una compagnia di assicurazione e di conseguenza sul premio. La franchigia/lo scoperto dovrebbero di solito essere fissati a un livello tale che l'operatore medesimo possa farsi carico delle spese connesse a un ritiro, laddove esse siano inferiori a tale soglia.

Quale sarebbe il costo di un'assicurazione?

Gli operatori del settore dei mangimi hanno già in passato gestito direttamente ritiri di modeste dimensioni e non sembrano esserci motivi specifici per modificare tale procedura. Tuttavia le loro risorse finanziarie sarebbero insufficienti nel caso di sinistri di notevoli dimensioni che avessero una diffusione rilevante e conseguenze gravi. Ciò sembrerebbe indicare che una soluzione adeguata potrebbe consistere in un'assicurazione con una franchigia/uno scoperto abbastanza consistenti.

Attualmente agli occhi degli operatori del settore dei mangimi il costo di un sistema basato sull'assicurazione appare come uno svantaggio concorrenziale a causa dei timori di esborsi molto elevati. Se si ricorresse alla soluzione assicurativa come forma di garanzia finanziaria solo per i rischi molto elevati, i premi assicurativi potrebbero con ogni probabilità essere assolutamente ragionevoli. Se ad esempio la soglia della franchigia venisse fissata al livello del reddito o del fatturato annuo dell'operatore, con copertura delle perdite derivanti unicamente da ritiri molto consistenti, il premio assicurativo non sarebbe rilevante. A quanto è dato oggi sapere, nell'arco degli ultimi 5–10 anni su 5 milioni di operatori le spese per i pochi ritiri di notevole importanza sono state pari a 3 miliardi di euro, in un mercato del bestiame che ha avuto un fatturato di 129 miliardi di euro nel 2005 (nell'UE-25). Secondo un calcolo approssimativo, che va visto solo come un'indicazione molto imprecisa e sommaria delle spese in questione, il costo annuo effettivo dei ritiri più importanti ammonterebbe ad appena 60–120 euro per operatore.

Quale sarebbe una soluzione assicurativa praticabile?

Dato che finora gli operatori sono stati in grado di far fronte direttamente ai rischi più contenuti sembra possibile che essi possano continuare a farlo anche in futuro. Tuttavia avrebbero bisogno di proteggersi attraverso le garanzie finanziarie dalle spese e dalle conseguenze di ritiri importanti e di notevoli dimensioni. Se si pensa a garanzie finanziarie basate sull'assicurazione, una soluzione praticabile sarebbe un'assicurazione obbligatoria di tutti gli operatori, con una franchigia/uno scoperto molto elevati. Questa soluzione dovrebbe però essere accettata dall'industria assicurativa e dai riassicuratori; sarebbero necessarie imprese assicuratrici che offrissero questi prodotti assicurativi in tutti i paesi interessati. In alcuni paesi dell'UE queste soluzioni già esistono sotto forma di assicurazione della responsabilità civile prodotti, ma in nessun caso si tratta di un'assicurazione obbligatoria. L'assicurazione per il ritiro dei mangimi potrebbe rientrare in questa copertura assicurativa o costituirne un'estensione.

Soluzioni di tipo privato

Se non si dovessero imporre agli operatori soluzioni obbligatorie, una copertura assicurativa volontaria, come quella sopradescritta, potrebbe costituire la soluzione. Gli interessati potrebbero anche tutelarsi con semplici depositi a risparmio.

Da un punto di vista economico, i depositi a risparmio in funzione di eventuali ritiri comporterebbero l'accantonamento su conti bancari o in altre forme di risparmio di importi di denaro notevolmente maggiori di quelli necessari se si ricorresse ad altre alternative e da un punto di vista della società si tratterebbe di una soluzione assai poco efficiente. Inoltre nessun normale risparmio potrebbe coprire casi possibili, anche se non molto probabili, di ritiri importanti. Se anche i depositi potessero essere sufficienti come garanzia finanziaria, resterebbe comunque da trovare una soluzione per i casi in cui i costi del ritiro superassero l'ammontare dei depositi.

Forse una combinazione tra assicurazione per coprire i rischi eccezionali di notevole entità e i depositi a risparmio per far fronte ai ritiri "normali" potrebbe comunque rappresentare una soluzione praticabile.

Un'assicurazione volontaria come prodotto a sé stante in grado di fornire una garanzia finanziaria presenterebbe alcuni problemi evidenti. In primo luogo, dato che non tutti stipulerebbero l'assicurazione, di quali garanzie finanziarie disporrebbero gli altri operatori? In secondo luogo un'assicurazione volontaria non sarebbe molto ben accolta in quanto il suo premio potrebbe rivelarsi alquanto elevato; ciò in ragione del fatto che coloro che ricorrono alla copertura assicurativa sono spesso quelli che hanno una probabilità molto elevata di avvalersene nel breve periodo, ovvero di effettuare un ritiro. Inoltre perché il settore assicurativo offra questa forma di copertura, occorre che l'interesse del mercato per questo prodotto sia sufficientemente ampio.

Un'altra combinazione possibile potrebbe essere un'assicurazione obbligatoria con una franchigia/uno scoperto elevati, integrata da una copertura volontaria per i rischi più modesti. In questo caso l'operatore acquisterebbe un'ulteriore copertura assicurativa con una franchigia/uno scoperto più bassi.

Garanzie bancarie

Un'altra possibilità risiede nella garanzia bancaria: in pratica l'operatore comprerebbe da una banca una garanzia corrispondente a un importo concordato. Questa somma verrebbe escussa nei casi preventivamente concordati tra l'operatore e la banca. Di norma queste garanzie tendono a essere più costose dei prodotti assicurativi corrispondenti e la loro disponibilità potrebbe costituire un problema in quanto le banche potrebbero non essere disposte a offrire queste garanzie.

Fondi di garanzia

L'interrogativo è se la costituzione di fondi di garanzia – tra tutti gli operatori del settore dei mangimi o tra quelli che operano nella stessa fase di una determinata filiera – per coprire i costi del ritiro dei mangimi rappresenti una garanzia finanziaria idonea ai sensi del regolamento proposto. Un progetto di questo tipo, qualora riuscisse a ottenere un sostegno ampio e se ne possa garantire l'efficacia, potrebbe essere realizzato in varie forme, ovvero quale alternativa all'assicurazione obbligatoria disponibile sul mercato o quale sua integrazione. In pratica si tratterebbe probabilmente di istituire una speciale mutua assicuratrice il cui obiettivo sarebbe quello di coprire questo rischio in una determinata filiera. Un gruppo di operatori potrebbe fornire i fondi di garanzia necessari (capitale iniziale) e le competenze di gestione oppure svolgere il ruolo di vigilanza in seno al fondo di garanzia o alla mutua assicuratrice. Tale fondo di garanzia dovrebbe probabilmente essere costituito a livello dell'UE in modo che la sua base sia sufficientemente ampia da garantire la solvibilità del fondo medesimo. I premi che dovrebbero essere raccolti presso i soci del fondo di garanzia verrebbero stabiliti in modo più o meno analogo a quanto avviene per i premi assicurativi. Inoltre, a differenza di quanto non accada con le assicurazioni per le quali si versa un premio annuo, il denaro non andrebbe perso nel caso in cui non ci fosse alcun ritiro, ma resterebbe disponibile per le annualità successive. In tal modo si potrebbe alla fine avere una riduzione delle quote da versare. Un fondo di garanzia potrebbe stabilire a carico dei soci l'obbligo di effettuare versamenti supplementari in caso di anni caratterizzati da sinistri molto gravi.

Fondi speciali

Il quadro si presenta molto diverso quando si prendono in esame meccanismi pubblici di redistribuzione, quali la partecipazione delle autorità competenti: ciò è avvenuto ad esempio in alcuni paesi dell'UE per coprire le perdite prodotte da epizootie. Le partnership pubblico-privato possono articolarsi in forme diverse: vanno da istituzioni pubbliche, quali gli organismi di assicurazione sociale, a fondi privati a iscrizione obbligatoria sottoposti a vigilanza pubblica. Tutti i problemi di assicurabilità sono facilmente risolti quando lo stato garantisce i pagamenti che il fondo deve effettuare nel caso di una perdita. Ciò può avvenire, ad esempio, essere gestita attraverso l'intervento statale, attraverso sovvenzioni a parziale copertura della perdita, mediante il prefinanziamento di grosse perdite destinate a essere coperte in un momento successivo o mediante altre forme di garanzia.

Un problema dei fondi speciali risiede nel fatto che essi rappresentano un importante intervento pubblico in contrasto con i principi del libero mercato, e il ricorso a questo strumento deve avere una giustificazione precisa, come nel caso delle calamità naturali o delle epizootie. Lo stato, inoltre, assumendo rischi non assicurabili e offrendo una copertura riassicurativa per le punte di eccesso danni (*excess losses*), ripiana deficit, finendo per impiegare i fondi pubblici per riparare a danni provocati da operatori privati.

INTERVENTI NON LEGISLATIVI DI MEDIO PERIODO

Data la complessità del tema e le **difficoltà di una rapida realizzazione di un sistema di garanzie finanziarie**, la presente relazione sarà seguita da un ampio dibattito pubblico. La Commissione propone pertanto:

- di aprire un dibattito sulle diverse garanzie finanziarie possibili, con la partecipazione degli operatori, del **settore assicurativo**, degli Stati membri e degli altri soggetti interessati, e di stimolare lo **sviluppo**, da parte dei **prestatori di garanzie finanziarie**, di **prodotti** in grado di rispondere in futuro a un aumento della domanda di garanzie finanziarie, sulla base della **copertura** e del **meccanismo di attivazione** proposti nella presente relazione;
- di avviare un'analisi con gli **Stati membri** al fine di promuovere:
- i principi relativi alle migliori pratiche di **gestione del rischio** nel campo dei ritiri dei mangimi e degli alimenti, soprattutto nel caso di **incidenti di entità rilevante**, con l'obiettivo di elaborare **orientamenti** su questo tema;
- un **chiarimento** sul tema della **responsabilità** in relazione al ritiro di mangimi e alimenti.

Queste tappe intermedie dovrebbero concludersi entro due anni dalla pubblicazione della presente relazione. Fino ad allora gli Stati membri non sono tenuti a imporre agli operatori del settore dei mangimi di comprovare la costituzione di una copertura mediante la prestazione di garanzie finanziarie. La Commissione, inoltre, approfondirà ulteriormente l'analisi dei costi delle garanzie finanziarie, cui farà seguito una valutazione dei possibili risultati di tali interventi.

CONCLUSIONI

Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte. **Sebbene l'adozione delle norme sulla responsabilità connesse alla legislazione alimentare debba avvenire a livello nazionale, gli operatori del settore dei mangimi sono chiamati a rispondere – in forza del diritto comunitario – delle violazioni della normativa applicabile in materia di sicurezza.** Tuttavia finora essi non sono tenuti a comprovare l'esistenza di una garanzia finanziaria che assicuri la loro capacità di far fronte agli oneri di cui siano responsabili.

La **legislazione comunitaria** non disciplina in modo specifico, salvo nel caso delle spese derivanti da **controlli ufficiali supplementari**, la responsabilità nel settore alimentare, ma impone piuttosto agli Stati membri di adottare provvedimenti in materia. Per quanto concerne il **settore dei mangimi**, esistono principi comunitari specifici che disciplinano la responsabilità attinente all'igiene dei mangimi, ma la loro operatività dipende dalla legislazione nazionale, che stabilisce i rapporti giuridici e le obbligazioni che sono alla base della responsabilità, e definisce i fatti, le circostanze e le condizioni in cui sorgono tali rapporti e obbligazioni. I **sistemi nazionali** che sono stati esaminati presentano alcune differenze in tema di responsabilità. Inoltre i ritiri disposti dalle autorità competenti dipendono in genere dalla legislazione dello Stato membro, dalla valutazione del rischio e dall'esercizio della discrezionalità amministrativa. Di conseguenza può variare da un paese all'altro il rischio finanziario che grava sull'operatore del settore dei mangimi per richieste di risarcimento connesse all'eventuale ritiro ed eliminazione di mangimi.

In teoria le garanzie finanziarie nel settore dei mangimi, sotto forma di assicurazione, garanzia bancaria, depositi a risparmio, fondi di garanzia e fondi speciali, **costituiscono una soluzione tecnicamente praticabile**. Tuttavia è dalla **concezione** del sistema di garanzie finanziarie che dipende in pratica la possibile copertura degli operatori del settore dei mangimi. Esiste il rischio che un sistema di garanzie finanziarie, concepito in modo non adeguato e che non tenga conto dei **criteri di assicurabilità**, possa determinare una situazione in cui sia quasi impossibile ottenere una copertura sul mercato privato o la si possa ottenere solo dietro versamento di premi proibitivi. È necessario stabilire in modo chiaro i **limiti della copertura** e i meccanismi di **attivazione delle garanzie finanziarie**.

L'assicurazione della responsabilità civile prodotti esiste in alcuni Stati membri, ma l'esperienza pratica in relazione all'**assicurazione ritiro prodotti nel settore dei mangimi** è scarsa. Attualmente non si sa con precisione quale sarebbe il livello del premio di una siffatta assicurazione nel caso in cui, ad esempio, la copertura riguardasse episodi di ritiro e di eliminazione di mangimi su vasta scala – ipotesi questa che richiederebbe la fissazione di una franchigia/uno scoperto alquanto elevati. Ciononostante alcuni regimi sono già operativi o in fase di preparazione nel settore dei mangimi composti. Attualmente la maggior parte delle **compagnie di assicurazione** è estremamente restia a entrare in questo mercato, anche se alcune sembrano disposte ad assumere questo rischio purché le condizioni di assunzione del rischio siano molto rigorose. L'interrogativo principale non riguarda quindi l'esistenza di una copertura assicurativa (che in alcuni paesi esiste) per il ritiro e l'eliminazione dei mangimi, ma le modalità, i tempi e le condizioni alle quali le principali compagnie di assicurazione sarebbero disposte a entrare in questo mercato.

Il settore assicurativo è contrario a un sistema obbligatorio di garanzie finanziarie nel settore dei mangimi; l'introduzione di una qualsiasi assicurazione obbligatoria è di solito fortemente avversata dal mondo delle assicurazioni, dati gli evidenti problemi che tali soluzioni comportano. Alcuni anni fa le associazioni nazionali delle imprese assicuratrici hanno esaminato questo approccio, segnalando i pericoli dello sviluppo dell'assicurazione ritiro prodotti nel settore dei mangimi. Inoltre esse dubitano che un tale sistema consentirebbe agli operatori del settore dei mangimi di adempiere alle prescrizioni in materia di garanzie finanziarie o di realizzare l'obiettivo strategico che consiste nel trasferire i costi del ritiro e dell'eliminazione dal settore pubblico a quello privato. Tuttavia l'assicurazione della responsabilità civile prodotti esiste già in alcuni Stati membri e la sua struttura e il suo campo di applicazione non sono molto diversi dalla copertura che si intende realizzare in questo caso.

Anche molti rappresentanti degli operatori del settore dei mangimi sono contrari a un sistema di garanzie finanziarie e, laddove tale sistema dovesse essere istituito, preferirebbero che fosse volontario. Un vantaggio di un **sistema volontario** risiede nella possibilità di concludere contratti rispondenti alle esigenze e condizioni specifiche dei singoli operatori, senza l'espulsione degli operatori che non intendono o non sono in grado di partecipare. Da segnalare come svantaggi principali di questa opzione sono i premi che rischiano di essere elevati e la possibilità che, a fronte di un'assicurazione non obbligatoria, la percentuale degli operatori assicurati sia modesta, a maggior ragione a causa dei premi elevati. In tal caso gli operatori responsabili, coinvolti in un incidente, ma sprovvisti di garanzie finanziarie, dovrebbero reperire i mezzi per far fronte ai costi di ritiro e di eliminazione. Qualora non fossero in grado di sostenere questi costi o non dovessero pagare, verrebbe alla fine compromesso l'obiettivo di evitare l'impiego di fondi pubblici per incidenti legati alla sicurezza dei mangimi. È quindi improbabile che questo tipo di sistema riduca l'onere finanziario a carico delle autorità pubbliche nei casi di crisi su vasta scala e non verrebbero meno le pressioni esercitate sui governi affinché aiutino le imprese interessate.

Alcune **autorità competenti** sostengono e altre potrebbero prendere in considerazione un sistema di garanzie finanziarie, ma sono divise sull'obbligatorietà di un tale sistema.

La nuova strategia di Lisbona ha individuato nella **semplificazione** una priorità dell'UE. La strategia, che si prefigge di promuovere la crescita e l'occupazione in Europa, è pertanto incentrata sugli elementi dell'acquis che riguardano la competitività delle imprese nell'UE. L'obiettivo generale consiste nel contribuire a un quadro regolamentare europeo che soddisfi i più elevati criteri di normazione nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. A questo proposito la semplificazione mira a **rendere la legislazione comunitaria e nazionale meno gravosa, più facile da attuare e quindi più efficace nella realizzazione degli obiettivi.**

Le misure stabilite nel regolamento sull'**igiene dei mangimi**, come ad esempio le disposizioni sulle fonti di approvvigionamento dei mangimi, sulla rintracciabilità, sull'igiene, sui principi HACCP e sulla registrazione, unitamente agli altri **atti legislativi in materia di sicurezza alimentare**, costituiscono importanti iniziative adottate al fine di ridurre i rischi e prevenire il verificarsi di incidenti. **La piena attuazione da parte degli operatori del settore dei mangimi dell'insieme di tali misure dovrebbe consentire di ridurre la probabilità di gravi incidenti nel mercato dei mangimi e degli alimenti**, simili a quelli cui si è assistito negli ultimi anni. Il nuovo assetto dei **controlli ufficiali**, cui le autorità competenti stanno dando attuazione in modo da verificare il rispetto della normativa da parte degli operatori del settore, potrebbe diventare un ulteriore, efficace strumento per **rafforzare la sicurezza dei mangimi e degli alimenti.**