



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 27 settembre 2017
(OR. en)

12655/17

AGRI 503
AGRIFIN 97
VETER 83
AGRILEG 178
ANIMAUX 9
SAN 330
DENLEG 74
PHYTOSAN 17
SEMENCES 9

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	26 settembre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 546 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Valutazione intermedia del regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità 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 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le decisioni 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE del Consiglio

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 546 final.

All.: COM(2017) 546 final

Bruxelles, 26.9.2017
COM(2017) 546 final

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

Valutazione intermedia del regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità 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 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le decisioni 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE del Consiglio

{SWD(2017) 314 final}

{SWD(2017) 315 final}

{SWD(2017) 316 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Valutazione intermedia del regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale¹, 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 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le decisioni 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE del Consiglio

1. Introduzione

Il regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio è entrato in vigore alla fine di giugno 2014 e ha istituito un **quadro finanziario comune** nei settori della filiera alimentare, della salute e del benessere degli animali, della sanità delle piante e del materiale riproduttivo vegetale (di seguito: il "regolamento sul quadro finanziario comune").

La presente relazione viene redatta ai sensi dell'articolo 42 ("Valutazione") dello stesso regolamento sul quadro finanziario comune, che impone alla Commissione di stilare e presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione intermedia riguardante le seguenti misure di spesa:

- **programmi veterinari di eradicazione, di lotta e di sorveglianza** (di seguito: "programmi veterinari") adottati dagli Stati membri, volti ad eliminare progressivamente le zoonosi e le malattie animali e ad attuare le misure di lotta contro le malattie;
- **programmi di indagine fitosanitaria** relativi alla presenza di organismi nocivi nel territorio dell'Unione;
- **misure di emergenza fitosanitarie e veterinarie**, volte a far fronte in modo tempestivo a situazioni di emergenza connesse rispettivamente alla sanità delle piante e alla salute degli animali;
- **attività dei laboratori di riferimento dell'Unione europea**, che hanno l'obiettivo di assicurare prove uniformi e di alta qualità nell'UE e di sostenere le attività della Commissione in materia di gestione dei rischi nel campo delle analisi di laboratorio;
- **programma "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti" (BTSF)**, che è un'iniziativa formativa rivolta al personale delle autorità nazionali che partecipa ai controlli ufficiali nei settori della legislazione sugli alimenti e sui mangimi e delle norme sulla salute e sul benessere degli animali e sulla sanità delle piante.

¹ GU L 189 del 27.6.2014, pag. 1.

Nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP), gli importi stanziati per l'insieme delle attività summenzionate rappresentano quasi l'intera dotazione nel settore della filiera alimentare.

La presente relazione descrive i risultati dell'esercizio di valutazione intermedia sulla base di uno studio giustificativo esterno² e di una valutazione interna condotta a livello di Commissione. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, che presenta una panoramica dell'attuazione tecnica e finanziaria delle attività del quadro finanziario comune e riassume le conclusioni dello studio giustificativo esterno.

Il programma di spesa dell'UE fornisce sostegno finanziario per raggiungere gli obiettivi della legislazione dell'UE sugli alimenti e sui mangimi. Il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi è intrinsecamente correlato al contributo della spesa nazionale e delle misure che impongono legalmente agli Stati membri di prendere provvedimenti.

L'ambito della valutazione intermedia riguarda l'applicazione del regolamento sul quadro finanziario comune nel 2014, nel 2015 e, sulla base dei dati preliminari disponibili, nel 2016. I dati parziali disponibili per il 2016 rappresentano un limite per la presente valutazione.

2. Contesto e obiettivi del regolamento sul quadro finanziario comune

Il regolamento sul quadro finanziario comune è stato introdotto per migliorare il funzionamento della spesa per le attività attuate nel settore della filiera alimentare e per concentrarsi sulle priorità di finanziamento dell'UE che apportano un reale valore aggiunto; ha inoltre modernizzato e razionalizzato le disposizioni finanziarie preesistenti in un unico quadro tramite procedure armonizzate, tassi di pagamento standardizzati, misure e costi ammissibili più chiari.

Da un punto di vista operativo, la maggior parte delle attività e misure erano già sostenute prima del 2014. **Nuove misure sono state introdotte** nel settore fitosanitario, in particolare la possibilità di cofinanziare l'attuazione di programmi di indagine riguardanti la presenza di organismi nocivi per le piante nel territorio dell'Unione.

L'obiettivo strategico generale del regolamento sul quadro finanziario comune consiste nel contribuire a un livello elevato di protezione della salute dell'uomo, degli animali e delle piante lungo l'intera filiera alimentare e nei settori correlati, attraverso la prevenzione e l'eradicazione delle malattie e degli organismi nocivi e assicurando un livello elevato di protezione dei consumatori e dell'ambiente, rafforzando nel contempo la competitività dell'industria alimentare e dei mangimi dell'Unione e favorendo la creazione di posti di lavoro.

Questo obiettivo generale viene realizzato attraverso quattro obiettivi specifici, uno per ciascuno dei quattro settori di spesa interessati dal regolamento sul quadro finanziario

² Valutazione intermedia del regolamento (UE) n. 652/2014 preparata da IBF International consulting (vedi documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato).

comune, ovvero: sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali, sanità delle piante e controlli ufficiali.

Gli obiettivi specifici sono accompagnati da sei indicatori specifici di prestazione, anch'essi stabiliti dal regolamento sul quadro finanziario comune, che hanno fornito una base per condurre una valutazione settoriale delle misure attuate nell'ambito di ciascuno dei quattro settori di spesa interessati.

Per raggiungere gli obiettivi del regolamento sul quadro finanziario comune è stato fissato un tetto massimo di spesa pari a 1 891 936 000 EUR per il periodo di sette anni 2014-2020 coperto dall'attuale QFP.

La spesa del quadro finanziario comune è costituita soprattutto dal cofinanziamento diretto a favore degli Stati membri, che sono i beneficiari quasi esclusivi della spesa dell'UE in questo settore. Gli Stati membri ricevono un rimborso per i costi ammissibili sostenuti per attuare le misure ammissibili. Il contributo finanziario dell'Unione è concesso per lo più sotto forma di sovvenzione.

3. Risultati della valutazione intermedia dell'applicazione del regolamento sul quadro finanziario comune

In conformità all'articolo 42 del regolamento sul quadro finanziario comune la relazione di valutazione intermedia riguarda i seguenti aspetti:

- il raggiungimento degli obiettivi del quadro finanziario comune (articolo 2, paragrafo 1), per quanto concerne l'uso efficiente delle risorse e il suo valore aggiunto a livello dell'Unione;
- le possibilità di semplificazione;
- il perdurare della pertinenza di tutti gli obiettivi e
- il contributo delle misure alle priorità dell'Unione in materia di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Essa tiene conto dei risultati delle valutazioni relative alle incidenze a lungo termine delle misure precedenti.

La valutazione tiene conto dei progressi ottenuti utilizzando i sei indicatori del quadro finanziario comune elencati all'articolo 2, paragrafo 2³.

3.1 Raggiungimento degli obiettivi del regolamento sul quadro finanziario comune: efficienza e valore aggiunto per 'UE

L'obiettivo strategico generale presentato nel contesto della presente relazione è completato da **quattro obiettivi specifici**, uno per ciascuno dei quattro settori di spesa interessati.

³ Tabella 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

- **Salute degli animali:** contribuire a ottenere una migliore situazione sanitaria e sostenere il miglioramento del benessere degli animali nell'Unione.
- **Sanità delle piante:** contribuire all'individuazione tempestiva degli organismi nocivi e alla loro eradicazione se ne è stata accertata la presenza nel territorio dell'Unione.
- **Controlli ufficiali:** contribuire a rafforzare l'efficacia, l'efficienza e l'affidabilità dei controlli ufficiali e di altre attività finalizzate all'efficace attuazione e al rispetto delle norme dell'Unione (nei settori interessati dal regolamento sul quadro finanziario comune).
- **Sicurezza alimentare:** contribuire a un livello elevato di sicurezza degli alimenti e dei sistemi di produzione alimentare e di altri prodotti che possono incidere sulla sicurezza degli alimenti, migliorando nel contempo la sostenibilità della loro produzione.

Questi obiettivi specifici sono accompagnati dai sei indicatori del quadro finanziario comune summenzionati, che forniscono un approccio generale per controllare i progressi relativi alla spesa in questo settore. Al fine di monitorare e valutare in modo concreto i risultati delle attività del quadro finanziario comune, i servizi della Commissione hanno ulteriormente convertito tali indicatori in un insieme completo di ventuno indicatori tecnici operativi, definendo obiettivi specifici per ciascuno di essi⁴ per il 2017 e il 2020. Questo insieme di indicatori fornisce informazioni sulle prestazioni tecniche delle misure del quadro finanziario comune, ma non permette di valutare l'efficacia in termini di costi del programma. È in special modo l'assenza di indicatori dell'efficacia in termini di costi a limitare la valutazione dell'efficienza delle misure del quadro finanziario comune.

3.1.1 Salute degli animali

Raggiungimento degli obiettivi

L'attuazione delle misure veterinarie rappresenta la fetta più consistente della spesa nell'ambito del bilancio del regolamento sul quadro finanziario comune, con i programmi veterinari che da soli hanno superato il 75 % della spesa totale nel 2014 e 2015. I pagamenti relativi ai programmi veterinari nel 2014 ammontavano a 136 milioni di EUR su un totale di 180 milioni di EUR, mentre nel 2015 erano pari a 148 milioni di EUR su un totale di 194 milioni di EUR. La rilevanza di bilancio si riflette anche nel fatto che 12 dei 21 indicatori tecnici monitorati in tale contesto si riferiscono a questo settore di spesa. Gli indicatori scelti si concentrano sulle zoonosi e sulle malattie animali prioritarie; essi consentono di monitorare l'evoluzione geografica delle aree dell'UE indenni da malattie animali specifiche e di misurare parametri tecnici quali la prevalenza, l'incidenza e il numero dei casi. L'analisi di tali indicatori per il periodo 2014-2016 rivela una tendenza positiva della situazione epidemiologica di tutte le malattie prioritarie che ricevono il sostegno finanziario dell'UE nell'ambito dei programmi veterinari: un numero crescente di regioni o Stati membri diventa indenne da malattie animali e si registra una generale riduzione di tutti i parametri monitorati. Un esempio significativo è rappresentato dai programmi dell'UE di lotta contro la rabbia:

⁴ Maggiori informazioni sugli indicatori tecnici operativi sono fornite nell'allegato 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

nell'UE questa malattia è stata quasi eradicata nella fauna selvatica (l'eradicazione completa è prevista entro il 2020) e il numero dei casi è sceso da 80 nel 2014 ad appena 18 nel 2016, il che riduce enormemente un grave rischio per la salute e consente la libera circolazione di cani e gatti nell'UE. Un altro buon esempio è dato dall'incremento del numero di Stati membri indenni da brucellosi bovina: alla fine del 2016 due dei cinque Stati membri destinatari di un programma cofinanziato dall'UE durante il periodo in esame sono diventati indenni da questa malattia; nei restanti tre Stati membri il principale indicatore di prestazione, che monitora l'evoluzione della prevalenza nei raggruppamenti di animali, è sceso del 25 % nello stesso periodo, evidenziando una tendenza positiva verso l'eradicazione completa della malattia. Tuttavia, occorre notare che ci sono ancora alcuni settori in cui la situazione non è migliorata secondo le attese, come nei casi di *tubercolosi* bovina (in uno Stato membro sui cinque destinatari di un programma cofinanziato dall'UE) e di *brucellosi* ovina e caprina (in uno Stato membro e in alcune regioni di un altro Stato membro sui sei destinatari di programmi cofinanziati dall'UE). Mentre gli indicatori sulla salmonellosi e sulla brucellosi negli animali mostrano progressi, gli indicatori sulla loro presenza nell'uomo non hanno ancora evidenziato i risultati attesi, ovvero una diminuzione dei casi del 2 per cento annuo durante il periodo di tre anni oggetto della valutazione.

L'attuazione di misure di emergenza in caso di focolai di malattie veterinarie gioca inoltre un ruolo fondamentale per ottenere una migliore situazione sanitaria degli animali nell'UE e proteggere l'economia dell'UE da una crisi veterinaria grave e su larga scala. Grazie alla rilevazione precoce e all'applicazione immediata delle misure di emergenza cofinanziate dall'UE, sono state contenute con successo tutte le epidemie recenti e sono state evitate gravi conseguenze economiche (come restrizioni commerciali e il blocco delle esportazioni). Un esempio recente è fornito dalla lotta contro l'epidemia di dermatite nodulare contagiosa (LSD), una malattia infettiva virale dei bovini trasmessa tramite gli insetti o la saliva infetta, introdotta nell'UE dalla Turchia. Nel 2016 questa malattia ha interessato sette paesi dell'Europa sudorientale comprese Grecia, Bulgaria e la regione dei Balcani. Tutti questi paesi sono ricorsi alle vaccinazioni di massa con il sostegno della banca di vaccini dell'UE contro la LSD, istituita immediatamente per affrontare l'emergenza. Questa campagna di vaccinazione è riuscita a contenere con successo la malattia: nessun altro Stato membro è stato colpito nel 2016 e la malattia non si è ripresentata nelle zone di vaccinazione.

Efficienza

Il miglioramento della situazione sanitaria degli animali è accompagnato dalla progressiva riduzione delle risorse finanziarie necessarie nel settore che, nel caso specifico dei programmi veterinari, sono diminuite di 11 milioni di EUR durante il periodo di tre anni oggetto della valutazione.

Meno prevedibile è la spesa per le misure di emergenza, che varia da un anno all'altro in conseguenza di fattori difficili da anticipare e controllare, compresi il cambiamento climatico, la globalizzazione dei vettori e la ricorrenza ciclica di alcune malattie endemiche.

Occorre sottolineare che una recente relazione speciale della Corte dei conti⁵, pubblicata ad aprile 2016, considera la strategia della Commissione in materia di lotta alle malattie animali valida e ben concepita, oltre che dotata di un quadro di riferimento adeguato per stabilire le priorità in base alle quali assegnare le risorse di bilancio ai programmi prioritari. Secondo le sue conclusioni i programmi degli Stati membri soddisfano i criteri richiesti e sono di solito ben concepiti e attuati in modo corretto. Inoltre, gli Stati membri dimostrano di disporre di sistemi adeguati per individuare i focolai di malattie animali e facilitarne l'eradicazione. Si deve tuttavia notare che la relazione della Corte dei conti riconosce inoltre che non sono disponibili indicatori economici e modelli internazionali standard, il che limita le possibilità della Commissione di dimostrare il rapporto costi/efficacia delle spese veterinarie.

Valore aggiunto per l'UE

L'ottenimento di una migliore situazione sanitaria degli animali è il risultato delle misure giuridiche messe in atto a livello dell'UE con il sostegno tecnico e finanziario da questa fornito agli Stati membri. Quando si sospetta o viene confermata la presenza di una malattia vengono immediatamente messe in atto diverse azioni di controllo e prevenzione nell'ambito del sistema di misure di emergenza, comprese la chiusura temporanea delle frontiere per quanto riguarda il movimento delle partite sensibili e la regionalizzazione⁶ della malattia. La gamma di misure da mettere in atto per contrastare le malattie animali e il fatto che molte malattie ignorano i confini richiedono un sistema di gestione centralizzato per coordinare e organizzare in modo corretto l'attuazione di azioni specifiche negli Stati membri.

I vincoli di bilancio in alcuni Stati membri, specialmente in quelli che affrontano crisi economiche o altre restrizioni, possono limitare o ritardare l'attuazione delle misure necessarie a contenere un focolaio di malattia. Il contributo finanziario dell'UE sostiene quindi il sistema di gestione delle crisi dell'UE in caso di comparsa di un focolaio. Un buon esempio di coordinamento dell'UE è la recente gestione a livello dell'UE del focolaio di peste suina africana, che ha raggiunto l'UE dalla Russia nel 2014. Dalle primissime fasi dell'epidemia, per la quale non sono disponibili vaccini, la Commissione ha promosso in modo proattivo una strategia comune tra gli Stati membri interessati, i paesi terzi limitrofi e gli Stati membri confinanti a rischio, sulla base della legislazione dell'UE e delle più avanzate conoscenze scientifiche. La Commissione ha fornito assistenza tecnica e finanziaria a misure specifiche volte a sostenere tale politica. Questa azione coordinata ha portato al contenimento della malattia durante il periodo oggetto della presente valutazione, ha limitato i costi sia per l'UE che per i bilanci nazionali e ha evitato considerevoli perturbazioni degli scambi, sia nell'UE che con i paesi extra UE.

3.1.2 Sanità delle piante

Raggiungimento degli obiettivi

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_06/SR_ANIMAL_DISEASES_IT.pdf.

⁶ La regionalizzazione è una metodologia recente per la lotta contro le malattie che prevede la separazione delle zone indenni da malattie da quelle infette in base a criteri epidemiologici.

Benché l'UE fornisca il proprio sostegno finanziario per l'attuazione di misure di emergenza fitosanitarie ormai da molti anni, il finanziamento di programmi di indagine fitosanitaria si trova ancora in una fase iniziale.

I programmi di indagine sono stati istituiti per la prima volta nel 2015: la valutazione dei loro risultati è stata quindi limitata dal breve lasso di tempo e dall'assenza di misure precedenti. A ogni modo, gli Stati membri dell'UE hanno accolto con favore la loro introduzione sin dal primo anno: 17 paesi dell'UE hanno presentato un programma nel 2015 e 22 nel 2016. Nel 2015 l'attuazione di programmi di indagine ha permesso di rilevare una serie di nuovi rischi emergenti nel territorio dell'Unione, come il batterio delle piante *Xylella fastidiosa*.

La dotazione finanziaria disponibile per sostenere l'attuazione di misure di emergenza e programmi di indagine sulla presenza di organismi nocivi rappresenta una parte limitata della spesa totale nell'ambito del bilancio del regolamento sul quadro finanziario comune. La spesa per attuare misure di emergenza è stata pari a 7,7 milioni di EUR nel 2014 e a 12,2 milioni di EUR nel 2015, mentre la spesa per i programmi di indagine è stata pari a 4,2 milioni di EUR nel 2015.

Per dare seguito ai risultati dell'attuazione delle misure di emergenza fitosanitarie, la Commissione monitora il numero di casi per selezionare gli organismi nocivi prioritari, compresi alcuni patogeni devastanti come la *Xylella fastidiosa*. Nel settore fitosanitario, in caso di focolaio è possibile conseguire l'eradicazione solo se misure decisive vengono attuate immediatamente e non quando un organismo nocivo è già endemico nella zona. Le difficoltà nel conseguire l'eradicazione possono derivare da una mancanza di soluzioni efficaci per il trattamento, dal numero elevato di specie di piante sensibili, dalla dinamica della popolazione e dal ciclo di vita degli organismi nocivi e dai loro vettori presenti in foreste, parchi e piantagioni di alto valore economico, sociale e ambientale. Nei casi in cui l'eradicazione non è realizzabile, allo stato attuale della scienza il contenimento è l'unica alternativa disponibile. Ciò sottolinea l'importanza della rilevazione precoce da conseguire attraverso i programmi di indagine.

Efficienza

L'attuazione dei programmi di indagine mira a individuare la presenza di organismi nocivi prioritari nel territorio dell'UE. In quest'ottica è previsto un progressivo incremento delle risorse finanziarie nell'ambito dell'attuale QFP, a sostegno dell'obiettivo di aumentare la copertura del territorio dell'Unione da parte di tali indagini entro il 2020.

Come nel caso delle misure di emergenza veterinarie, la spesa per le misure di emergenza fitosanitarie è variabile e meno prevedibile a causa di rischi emergenti come gli effetti del cambiamento climatico, il commercio mondiale e la circolazione dei viaggiatori in tutto il mondo. Nel periodo 2014-2016 tale spesa è stata principalmente destinata soltanto a quattro organismi nocivi principali: quasi tutti i pagamenti (91 %) sono stati utilizzati per le misure di emergenza concernenti il nematode del pino, la *Xylella fastidiosa*, l'*Anoplophora glabripennis* e la *Pomacea insularum*. Durante il periodo in esame il sostegno finanziario dell'UE per

l'attuazione di misure di emergenza ha contribuito a prevenire l'ulteriore introduzione e diffusione nel resto del territorio dell'Unione degli organismi nocivi summenzionati.

Valore aggiunto per l'UE

L'intervento dell'UE sostiene la gestione dei focolai di natura fitosanitaria. In tale contesto l'UE fornisce il contributo finanziario necessario a livello di Stati membri per attuare le misure di emergenza al fine di prevenire l'ulteriore diffusione degli organismi nocivi pertinenti nel resto del territorio dell'Unione.

Inoltre, il sostegno dell'Unione facilita il coordinamento degli Stati membri finalizzato a svolgere indagini sugli organismi nocivi per le piante meritevoli di particolare attenzione visto il loro impatto economico, ambientale e sociale.

Nel complesso, l'attuazione nel territorio dell'UE delle misure di emergenza e dei programmi di indagine cofinanziati dall'UE contribuisce a preservare la produzione agricola tramite la protezione della sanità delle piante, nonché a tutelare la biodiversità, le foreste e la competitività agricola.

3.1.3 Controlli ufficiali

Raggiungimento degli obiettivi

Il sostegno finanziario dell'UE al sistema dei controlli ufficiali è indirizzato a due strumenti principali, che coprono quasi il 100 % dei costi ammissibili sostenuti: le attività di prova eseguite dalla rete dei 43 laboratori di riferimento dell'Unione europea e le attività di formazione erogate in diversi settori prioritari nel campo della sicurezza alimentare sia da tali laboratori che nel contesto dell'iniziativa BTSF. Per monitorare i risultati delle principali misure cofinanziate nel campo dei controlli ufficiali sono stati sviluppati quattro indicatori operativi⁷.

I laboratori di riferimento dell'Unione europea hanno contribuito, tra l'altro, al continuo aggiornamento degli strumenti diagnostici per la tempestiva individuazione di agenti patogeni. Ciò è fondamentale per uniformare l'attuazione dei controlli in tutta l'UE, in quanto crea fiducia nell'affidabilità dei risultati delle prove e assicura la concorrenza in condizioni di parità. Il tasso di successo medio dell'85 % riportato dai laboratori partecipanti alle prove valutative⁸ eseguite dalla rete dei laboratori di riferimento dell'Unione europea dimostra la proficua applicazione dei metodi di prova dei laboratori di riferimento in tutta l'UE. Tramite la formazione continua, con un seminario annuale organizzato da ciascun laboratorio di riferimento dell'Unione europea, i laboratori nazionali di riferimento coinvolti nel controllo ufficiale hanno potuto migliorare le proprie competenze. Il tasso di soddisfazione medio dei partecipanti riguardo ai contenuti delle attività di formazione è stato superiore all'87 %.

⁷ Allegato 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁸ Le prove valutative determinano le prestazioni dei singoli laboratori riguardo a misurazioni o prove specifiche e vengono utilizzate per monitorare costantemente le prestazioni dei laboratori. Vengono anche definite "prove comparative tra laboratori". Come indicato dal termine stesso, le prove valutative confrontano i risultati delle misurazioni ottenuti da laboratori diversi.

L'iniziativa formativa BTSF ha riguardato, nei tre anni in esame, 52 temi di fondamentale importanza per i settori interessati dal quadro finanziario comune. Il programma è stato ritenuto utile dai partecipanti, sia negli Stati membri dell'UE che nei paesi terzi, con un tasso di soddisfazione superiore al 90 % per tutti gli anni presi in esame. Anche il tasso di successo delle prove eseguite dai partecipanti dopo la formazione è molto alto, pari a circa l'88 %. Le attività formative hanno contribuito a creare una visione comune tra gli Stati membri riguardo ai loro obblighi e alle migliori strategie per applicare la pertinente legislazione dell'UE. Il programma BTSF si è anche rivelato utile nel rispondere a nuove esigenze, in particolare durante le crisi, allorché ha contribuito sia alla prevenzione di tali eventi che alla preparazione agli stessi. Un esempio concreto è l'iniziativa formativa BTSF sulle indagini relative ai focolai di tossinfezione alimentare, che è stata organizzata durante tutti e tre gli anni in esame e si è concentrata su temi quali la preparazione ai focolai, la gestione dei focolai e la comunicazione in caso di crisi, rivolgendosi a team nazionali di autorità per la sicurezza alimentare, autorità veterinarie e autorità sanitarie.

Efficienza

Queste due attività sono finanziate al 100 % dall'UE e ciascuna ha un costo annuale di circa 15 milioni di EUR per il bilancio dell'UE. Questo costo limitato ha tuttavia consentito ai laboratori di riferimento dell'Unione europea di svolgere attività di prova di alto livello e di formare centinaia di laboratori nazionali di riferimento all'anno, mentre il BTSF ha preparato ogni anno circa 6 000 funzionari delle autorità nazionali competenti coinvolti nei controlli ufficiali.

Valore aggiunto per l'UE

Il valore aggiunto per l'UE fornito dalle attività dei laboratori di riferimento dell'Unione europea e dai programmi BTSF è collegato alla natura di tali attività: la rete di laboratori garantisce che tutti gli Stati membri dell'UE operino entro un quadro normativo uniforme e coerente e il programma di formazione dell'UE promuove un approccio comune all'applicazione della legislazione dell'UE. Questo contributo all'armonizzazione delle norme a livello dell'Unione e alla condivisione di conoscenze e competenze nel campo della sicurezza alimentare e nei settori correlati rappresenta un importante esempio di interazione positiva all'interno dell'UE, che non potrebbe invece essere ottenuta attraverso sforzi isolati a livello nazionale e senza il sostegno finanziario dell'UE.

3.1.4 Sicurezza alimentare

Il raggiungimento dell'obiettivo di sicurezza alimentare deve essere considerato da una prospettiva integrata, poiché si tratta di un obiettivo orizzontale risultante dall'attuazione e applicazione del quadro normativo con il contributo dei programmi di spesa nazionali e dell'UE. La salute degli animali, la sanità delle piante e le attività di controllo ufficiali contribuiscono a un livello elevato di sicurezza degli alimenti e dei sistemi di produzione alimentare, nell'interesse di tutti i cittadini dell'UE. La sicurezza degli alimenti richiede piante e animali sicuri e sani e un sistema di controlli di alta qualità. Esiste quindi un legame diretto e vincolante tra il raggiungimento di un livello elevato di salute degli animali, sanità delle piante e controlli ufficiali e il soddisfacimento di questa prescrizione.

L'efficace applicazione delle prescrizioni dell'UE nei settori summenzionati all'interno dell'UE e nei paesi extra UE che esportano animali, piante e prodotti nell'UE è il fattore chiave per mantenere livelli elevati di sicurezza degli alimenti.

Oltre a facilitare gli scambi intra UE, gli elevati standard dell'UE creano opportunità per le imprese europee di competere sul mercato globale. Livelli elevati di sicurezza sono fondamentali per la stabilità dei mercati e la fiducia dei consumatori e per proteggere l'Europa dai costi umani ed economici dei focolai di malattia.

Durante il periodo coperto dalla valutazione i servizi della Commissione hanno svolto circa 200 audit e ispezioni all'anno, che hanno contribuito a diverse priorità principali della Commissione, in particolare a istituire un contesto normativo che favorisca l'occupazione, la crescita e gli investimenti assicurando livelli elevati di sicurezza con il sostegno di sistemi di controllo e di applicazione validi, e a realizzare un mercato interno più approfondito e più equo stabilendo condizioni di parità in cui cittadini e imprese possano contare su livelli di sicurezza elevati e uniformi e su informazioni trasparenti sullo stato di attuazione dei controlli negli Stati membri e nei paesi extra UE, che forniscono a loro volta informazioni ai decisori politici in merito all'efficacia del regolamento nei settori pertinenti.

Attraverso l'esperienza maturata negli audit la Commissione fornisce riscontri importanti sull'efficacia, sull'impatto e sul valore aggiunto delle attività e della legislazione dell'UE.

Se il raggiungimento degli obiettivi settoriali analizzati nelle sezioni precedenti contribuisce a una valutazione positiva della situazione generale della sicurezza alimentare a livello dell'UE, la reputazione dei prodotti alimentari dell'UE non ha bisogno di presentazioni. Le produzioni agroalimentari dell'UE sono apprezzate a livello globale per la loro qualità e per gli elevati standard di sicurezza: esse rappresentano il più grande settore manifatturiero europeo e occupano una posizione di primo piano a livello mondiale. In tale contesto, la dotazione dell'UE per la sicurezza alimentare gioca un ruolo fondamentale nel contribuire alla competitività di tali produzioni.

3.2 Semplificazione

In linea con la comunicazione "Un bilancio per la strategia Europa 2020"⁹, si prevedeva che il regolamento sul quadro finanziario comune modernizzasse e semplificasse le disposizioni finanziarie preesistenti. La semplificazione e la razionalizzazione sono state affrontate:

- sostituendo il precedente quadro normativo, eccessivamente complesso e spesso superato, con un unico testo legislativo riguardante l'intera filiera alimentare;
- razionalizzando i tassi di finanziamento tramite la definizione di tre soli tassi standard, ovvero: 50 %, 75 % e 100 %;
- uniformando le procedure nel settore veterinario e fitosanitario in un quadro armonizzato per assicurare chiarezza e trasparenza nonché un contesto normativo solido;
- riducendo il ricorso alle decisioni della Commissione e di comitatologia al fine di ridurre i tempi necessari per i contratti e i pagamenti.

L'introduzione di un sistema di costi unitari utilizzato per rimborsare le attività eseguite per attuare i programmi veterinari ha costituito un ulteriore passo verso la semplificazione complessiva del sistema, che copre circa il 50 % dei costi ammissibili ed è attualmente in fase di revisione al fine di estenderlo anche ad altri settori. Il nuovo sistema è stato percepito sia dalla Commissione che dagli Stati membri come un fattore che facilita le richieste di finanziamento e rimborso.

Riguardo agli obblighi di presentare relazioni, alcuni Stati membri li hanno ritenuti sproporzionati solo per le misure di emergenza e i programmi veterinari di minor rilievo.

3.3 Contributo a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Secondo gli ultimi dati di EUROSTAT, nel 2015 la produzione dell'intera industria agroalimentare nell'UE è stimata a oltre 410 miliardi di EUR: essa rappresenta il più grande settore manifatturiero europeo e occupa una posizione di primo piano a livello mondiale, con un aumento continuo delle esportazioni di prodotti agricoli. Nel complesso, nell'UE questo settore offre circa 44 milioni di posti di lavoro, 22 milioni dei quali in aziende agricole.

La competitività della produzione alimentare europea dipende dalla sua reputazione e la dotazione dell'UE per la sicurezza alimentare gioca un ruolo fondamentale nel contribuire alla sicurezza e alla qualità dei prodotti alimentari europei.

Tuttavia, aspetti come la globalizzazione del commercio, i cambiamenti climatici, le richieste di partner commerciali e il comportamento dei consumatori in caso di crisi alimentari rappresentano delle sfide per il sistema di produzione dell'UE. In questo mondo in continua evoluzione, la strategia di crescita Europa 2020¹⁰ vuole trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva. Queste tre priorità che si rafforzano reciprocamente

⁹ COM(2011) 500 definitivo del 29.6.2011.

¹⁰ COM(2014) 130 final del 5.3.2014.

dovrebbero aiutare l'UE e gli Stati membri ad offrire alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

Nel settore agroalimentare questi obiettivi possono essere raggiunti solo garantendo un livello elevato di protezione della salute dell'uomo, degli animali e delle piante lungo l'intera filiera alimentare e nei settori correlati e attuando azioni volte a prevenire attivamente ed eradicare malattie e organismi nocivi.

3.4 Pertinenza

In linea con il principio guida della dichiarazione di Roma¹¹, le misure del quadro finanziario comune contribuiscono a un'Europa sicura, in cui i cittadini possono avere accesso ad alimenti di alta qualità che rispettano le più severe norme internazionali; i rischi per la sanità pubblica e umana sono contenuti grazie all'intervento a lungo termine dell'UE in questo settore e alla sua reazione tempestiva in caso di emergenze. Prevenendo il verificarsi o la diffusione di epidemie nel territorio dell'Unione, le misure relative alla filiera alimentare svolgono un ruolo fondamentale nella protezione dell'economia dell'UE, per la quale le crisi veterinarie, fitosanitarie e alimentari possono avere conseguenze devastanti dai costi potenzialmente enormi sia per i bilanci pubblici che per l'intero settore agroalimentare. Ciò influenza la dimensione sociale dell'Europa in quanto esercita un effetto positivo sulla protezione degli interessi di tutti i cittadini dell'UE, dai produttori iniziali ai consumatori finali. Infine, questo sistema contribuisce a rafforzare la posizione dell'industria agroalimentare dell'UE sulla scena globale, creando economie di scala nel mercato interno dell'UE, che a loro volta sostengono l'esportazione di prodotti agricoli dell'UE.

3.5 Impatto a lungo termine delle misure precedenti

La maggior parte delle misure attualmente oggetto del regolamento sul quadro finanziario comune erano già cofinanziate nel quadro della normativa precedente. Per avere successo molte di queste misure, in particolare quelle in materia di salute degli animali, richiedono per loro stessa natura un investimento a lungo termine.

Tra i risultati principali derivanti dall'impatto a lungo termine delle misure attuate prima del 2014, l'eradicazione dell'encefalopatia spongiforme trasmissibile nei bovini, una malattia mortale trasmissibile agli esseri umani attraverso il consumo di alimenti a base di carne bovina contaminata, costituisce un buon esempio. Il cofinanziamento a lungo termine dell'UE nella lotta contro questa malattia ha giocato un ruolo fondamentale nella diminuzione del numero di casi positivi, che sono passati da più di 2 000 nel 2001 a soli 5 nel 2016: l'eradicazione è stata quasi raggiunta. Ciò ha a sua volta permesso la revoca di numerose misure di protezione molto costose e la creazione di nuove opportunità commerciali.

Un altro buon esempio riguarda un'importante zoonosi come la rabbia, che nell'UE è stata quasi eradicata nella fauna selvatica (l'eradicazione completa è prevista entro il 2020): il numero dei casi è sceso da 726 nel 2010 ad appena 18 nel 2016, il che ha consentito la libera circolazione di cani e gatti nell'UE.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/05_the_rome_agenda_it_web.pdf.

Si è registrata una diminuzione delle infezioni di *salmonella spp.* nella popolazione avicola (come le galline ovaiole) in seguito all'attuazione dei programmi di controllo della *salmonella* cofinanziati dall'UE. Ciò ha determinato anche benefici in termini di salute umana, poiché la *salmonellosi* è un'importante zoonosi e il consumo di uova è una delle cause principali di contaminazione nell'uomo. L'incidenza di casi confermati nell'uomo, analizzata durante un periodo più lungo di quello oggetto di valutazione, è scesa da 105 450 nel 2010 a 94 600 nel 2015. Si possono tuttavia osservare picchi annuali di casi nell'uomo dovuti a diversi fattori quali l'interruzione della catena del freddo delle uova.

3.6 Altri settori da esaminare

Nell'ambito del bilancio dell'UE 2014-2020, la riserva per le crisi nel settore agricolo non è disponibile per il programma Alimenti e mangimi. In caso di comparsa di focolai di epidemie veterinarie e fitosanitarie su larga scala, come il caso recente dell'influenza aviaria¹², la cui incidenza sul bilancio potrebbe essere superiore alla dotazione del programma attuale, potrebbe essere difficile apportare il sostegno finanziario necessario all'attuazione delle attività di eradicazione e a un contenimento tempestivo del diffondersi di queste epidemie.

Il finanziamento delle attività fitosanitarie è ancora in una fase iniziale e dovrà essere oggetto di ulteriore approfondimento per rispondere tempestivamente alle esigenze in questo settore, ad esempio in termini di integrazione tra programmi di indagine e misure di emergenza. Nel frattempo occorre notare che l'efficacia delle misure di emergenza fitosanitarie merita particolare attenzione. In tal senso è importante considerare che conseguire l'eradicazione di certi organismi nocivi è spesso più complicato di quanto non lo sia nel settore della salute degli animali, a causa dell'elevato numero di specie ospiti, della latenza dei sintomi e della loro presenza nei vettori. Nei casi in cui l'eradicazione non è più possibile, un approccio di contenimento rappresenta ancora un modo efficace per prevenire l'ulteriore diffusione dell'organismo nocivo nel restante territorio dell'Unione.

Sono state introdotte alcune modifiche per adattare gli strumenti finanziari utilizzati in questi settori di spesa alle disposizioni dell'attuale regolamento finanziario¹³, in particolare le sovvenzioni. Tuttavia, l'esperienza dimostra che, considerando le caratteristiche della spesa in materia di sicurezza alimentare (finanziamenti non competitivi costituiti da rimborsi agli Stati membri), le sovvenzioni non sono sempre lo strumento migliore nel settore specifico delle misure veterinarie e fitosanitarie.

Per quanto riguarda il sostegno finanziario ad altre attività, si dovrebbe riflettere sul modo in cui le sovvenzioni volte a sostenere un comportamento più sostenibile di certi attori nella filiera alimentare contribuiscano all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, come indicato nella comunicazione "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe". È opportuno esaminare ulteriormente le opzioni disponibili per sostenere la possibilità di donare alimenti consumabili senza rischi estendendo le sovvenzioni a organizzazioni attive

¹² L'epidemia è iniziata nel 2015 e non si è ancora estinta. Ad oggi, i costi provvisori superano i 110 milioni di EUR.

¹³ Regolamento (UE) n. 966/2012 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

nella redistribuzione di alimenti sicuri, secondo quanto suggerito nella relazione speciale "Lotta allo spreco di alimenti" della Corte dei conti europea.

4. CONCLUSIONI

L'applicazione e il rispetto del quadro dell'UE sulla sicurezza alimentare, la salute degli animali e la sanità delle piante sono stati generalmente riconosciuti uniformi e in larga misura coerenti in tutti gli Stati membri. Questo a sua volta garantisce che i cittadini e le imprese siano certi che questo quadro sia equo ed efficace nel promuovere elevate norme di sicurezza in un settore fondamentale dell'economia dell'UE. Gli investimenti dell'UE nella sorveglianza, nell'eradicazione e nel controllo di malattie e organismi nocivi contribuiscono alla sicurezza e agli scambi lungo l'intera filiera alimentare. La valutazione intermedia del regolamento sul quadro finanziario comune evidenzia che l'attuale quadro finanziario funziona correttamente all'interno del suo contesto strategico: tutte le attività che ricevono il sostegno finanziario dell'UE in questo settore sono al servizio degli obiettivi specifici e generali del regolamento sul quadro finanziario comune, in particolare il miglioramento della salute dell'uomo, degli animali e delle piante, nonché delle priorità generali della Commissione, compreso il funzionamento di un mercato interno efficace e il sostegno al commercio con i paesi extra UE.

Lo strumento finanziario del regolamento sul quadro finanziario comune si è anche dimostrato flessibile nell'affrontare le nuove esigenze di cofinanziamento, in particolare in caso di focolai. Le attività finanziate nell'ambito del regolamento sul quadro finanziario comune sostengono il quadro dell'UE in materia di alimenti e mangimi e contribuiscono a un'UE sicura, prospera, sostenibile, sociale e più forte sulla scena mondiale.