



Bruxelles, 6.5.2013
SWD(2013) 168 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

relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante

{ COM(2013) 267 final }

{ SWD(2013) 169 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

relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Antefatti

La sanità delle piante riveste cruciale importanza per un'agricoltura, un'orticoltura ed una silvicoltura sostenibile e competitiva. Per ottenere colture redditizie e garantire occupazione, innovazione vegetale e sicurezza alimentare servono sementi sane e materiale di moltiplicazione sano. In relazione ad alberi e arbusti, proteggere la sanità delle piante è essenziale per preservare il patrimonio forestale, paesaggistico e le aree verdi pubbliche e private dell'Unione. Generalmente gli organismi (insetti, funghi, nematodi, batteri, virus) dannosi per le piante (organismi nocivi per le piante) si sono evoluti insieme alle specie vegetali ospiti presenti nel loro continente d'origine, nel quale provocano danni lievi e possono essere tenuti sotto controllo grazie a buone pratiche agricole quali la diversificazione e la rotazione delle colture, la selezione di varietà vegetali resistenti e l'impiego di prodotti fitosanitari (pesticidi). Queste soluzioni sono tuttavia spesso insufficienti ad affrontare organismi nocivi e malattie provenienti da altri continenti, contro i quali le piante e gli alberi europei solitamente sono privi di resistenza genetica (a causa della loro evoluzione) e per i quali non vi sono, in Europa, nemici naturali. Introdotti in Europa, tali organismi nocivi e malattie provocano gravi danni economici e riducono la crescita dell'agricoltura: essi possono infestare specie ospiti che non erano mai state colpite e addirittura specie ospiti completamente nuove, diffondersi rapidamente da un paese all'altro e provocare una permanente riduzione della resa ed un costante aumento dei costi di produzione e di controllo. Le perdite economiche spesso gravi compromettono la redditività e la competitività del settore agricolo e silvicolo e gravano ulteriormente sulle spese degli Stati membri (SM). Inoltre, l'insediamento di nuovi organismi nocivi e la comparsa di malattie spesso inducono i paesi terzi ad imporre divieti commerciali, creando danni ulteriori (economici, in termini di occupazione) per le esportazioni dell'UE.

Di conseguenza, il primo obiettivo del regime fitosanitario dell'UE consiste nel proteggere le attività agricole e forestali impedendo l'ingresso e la diffusione di organismi nocivi non indigeni (organismi nocivi e microorganismi patogeni). Il principale strumento normativo è la direttiva 2000/29/CE del Consiglio, che rispecchia anche gli accordi commerciali internazionali in tale settore. Il regime fitosanitario garantisce scambi sicuri istituendo prescrizioni per le importazioni

dell'UE e per le condizioni in cui sono effettuati gli spostamenti all'interno dell'Unione di piante e prodotti vegetali. I focolai degli organismi elencati devono essere eradicati oppure, qualora ciò non sia possibile, contenuti per proteggere il resto del territorio dell'UE. Il secondo obiettivo del regime consiste nel garantire la disponibilità e l'utilizzo di materiali vegetali sani all'inizio della catena di produzione vegetale evitando la diffusione di organismi nocivi attraverso le sementi ed il materiale di moltiplicazione. Quest'obiettivo è condiviso con il regime UE del materiale riproduttivo vegetale (di moltiplicazione). Per difendersi dagli organismi nocivi (ad esempio virus) che non possono essere combattuti con i pesticidi, è indispensabile disporre di materiale di moltiplicazione sano. Quando sono disponibili, i pesticidi sono utilizzati prevalentemente nel settore agricolo, orticolo (le applicazioni nel settore silvicolo sono molto limitate) e nei giardini e possono comportare rischi per l'ambiente e per le persone.

In assenza di un regime fitosanitario i settori agricolo, orticolo e silvicolo dell'Unione subirebbero gravi danni economici (cfr. allegato VII). Vari organismi nocivi regolamentati a livello internazionale minacciano ad esempio le colture di frumento (valore delle esportazioni UE verso paesi terzi: 9 miliardi di EUR), patate (valore della produzione UE: 9 miliardi di EUR) e pomodori (valore della produzione UE: 9-12 miliardi di EUR). Ad esempio, gli organismi nocivi per i pomodori oggetto di regolamentazione possono provocare perdite di produzione fino al 70% e possono indurre ad istituire divieti commerciali. La produzione di agrumi dell'UE (4 miliardi di EUR) subirebbe gravi danni se il cancro degli agrumi dovesse raggiungere l'Unione: si tratta di un organismo nocivo introdotto di recente negli Stati Uniti, che hanno speso finora 800 milioni di EUR in risarcimenti e costi di lotta. Dal 1999 i focolai di nematode del pino in Portogallo si trovano sotto stretto e costoso monitoraggio dato che, se l'organismo nocivo dovesse diffondersi nell'Europa meridionale, provocherebbe la mortalità del 50-90% della foresta di conifere (per un controvalore di 39-49 miliardi di EUR). I focolai di *Dendroctonus ponderosae*, che uccide attualmente l'80% della foresta di pini del Canada occidentale, che si estende su 16 milioni di ettari, costituirebbero una minaccia per i pini dell'UE, che costituiscono il 20% delle superfici forestali produttive dell'Unione. In generale il rapporto costi/benefici del regime fitosanitario ammonta, secondo le stime, almeno ad 1:500.

Il regime fitosanitario dell'UE è unico in quanto si tratta di un regime aperto: gli spostamenti di piante e prodotti vegetali verso e nell'Unione sono consentiti purché siano rispettate specifiche restrizioni e prescrizioni (ad es. provenienza da una zona indenne da organismi nocivi o trattamento adeguato). Gli ingenti volumi di importazioni da altri continenti (cfr. allegato VI) implicano tuttavia un'elevata probabilità di future infestazioni da organismi nocivi extraeuropei. Il regime è indispensabile sia per proteggere la salute, l'economia e la competitività del settore della produzione vegetale dell'UE, sia per sostenere la politica di apertura degli scambi commerciali dell'Unione.

Il 3 maggio 2011 la Commissione ha inoltre annunciato, nella strategia dell'Unione per la biodiversità fino al 2020, l'integrazione di ulteriori considerazioni in materia di biodiversità nei regimi fitosanitari e zoosanitari e l'elaborazione di uno strumento legislativo specifico per colmare le lacune politiche nella lotta alle specie esotiche invasive (organismi non indigeni introdotti in modo accidentale o deliberatamente nell'UE). L'attuale revisione del regime fitosanitario intende rafforzare la protezione

dell'Unione dagli organismi nocivi invasivi e patogeni, contribuendo ove possibile al conseguimento di obiettivi più ampi in materia di biodiversità.

La revisione del regime fitosanitario è parte di un pacchetto di quattro revisioni riguardanti la sanità delle piante, la sanità degli animali, la qualità del materiale di moltiplicazione e i controlli ufficiali di alimenti e mangimi. Taluni aspetti del regolamento sui controlli ufficiali (regolamento (UE) n. 882/2004) si applicano già al settore fitosanitario. In futuro, il regolamento si applicherà interamente al regime fitosanitario. La presente valutazione d'impatto analizza le modifiche dei "pilastri" tradizionali del regime fitosanitario, anche nei casi in cui determinate disposizioni (ad es. tariffe, importazione) sono assorbite dal suddetto regolamento. Si tratta di un elemento essenziale, dato che la revisione del regime fitosanitario riguarda il funzionamento del regime nel suo insieme. Esistono collegamenti con il regime del materiale riproduttivo vegetale per quanto riguarda la certificazione delle sementi e del materiale di moltiplicazione relativamente all'assenza di organismi nocivi. Nella presente valutazione d'impatto sono trattate le modifiche volte a migliorare la coerenza tra i due regimi.

Descrizione del problema

Dalla sua creazione nel 1977, il regime fitosanitario ha protetto in modo efficace l'UE dall'introduzione e dalla diffusione di molti organismi nocivi (ad esempio della patata e degli agrumi). La situazione è però cambiata a causa dell'attuale globalizzazione degli scambi commerciali, che provoca un continuo aumento delle importazioni da nuove zone del mondo. L'afflusso di nuovi organismi nocivi è aumentato spiccatamente, soprattutto nell'ultimo decennio. I problemi sono aggravati dal cambiamento climatico, che consente a nuovi organismi nocivi, che prima non sopravvivevano nell'UE, di insediarsi e prosperare e che rende le colture e le foreste dell'UE più vulnerabili nei confronti degli organismi nocivi extraeuropei. L'UE è quindi confrontata ad un maggiore rischio di ingresso di organismi nocivi, a maggiori possibilità di insediamento e diffusione di tali organismi e ad una maggiore vulnerabilità degli ecosistemi agricoli e naturali (comprese le foreste). Con l'allargamento dell'UE risulta ampliata anche la diversità dei climi, dei sistemi di coltivazione agricola, dei tipi di foreste, paesaggi e habitat naturali, spesso diversi tra loro nella sensibilità o nella resilienza agli organismi nocivi, con conseguenti impatti ancora più ampi e significativi a livello dell'UE.

Da una valutazione del regime (2010) risulta che esso deve essere modificato per poter affrontare con efficacia tali nuovi e maggiori rischi. Nell'ultimo decennio le gravi infestazioni da pericolosi organismi nocivi importati che hanno colpito il settore forestale (ad es. nematode del pino, anoplophora chinensis, punteruolo rosso della palma) hanno contribuito a sensibilizzare la società e la politica in merito ai costi e agli impatti di una protezione inadeguata. I principali problemi identificati riguardano l'insufficiente attenzione riservata alla prevenzione in relazione all'aumento delle importazioni di merci ad alto rischio, nonché la necessità di rendere prioritari gli organismi nocivi a livello dell'UE nei 27 Stati membri, di disporre di strumenti migliori per il controllo della presenza e della diffusione naturale degli organismi nocivi qualora essi raggiungano il territorio dell'Unione, di ammodernare e aggiornare gli strumenti riguardanti gli spostamenti intra-UE (passaporti delle piante e zone protette) e di reperire risorse aggiuntive. Anche il fondamento scientifico del regime (ricerche, laboratori) deve essere rinforzato. Per migliorare a lungo termine il

rapporto positivo costi/benefici dell'attuale regime è necessario affrontare i suddetti problemi. Se l'intervento normativo nei confronti dei focolai non ottiene risultati, la credibilità degli interventi stessi è compromessa, sono scoraggiati gli investimenti nel regime e gli SM sono incentivati a privilegiare interessi nazionali a breve termine anziché le priorità dell'Unione (circolo vizioso). Questo danneggerebbe l'intera economia dell'UE.

Sono cambiate anche le aspettative della società rispetto alla governance. Il regime attuale definisce gli obblighi dei soggetti interessati, che sono tenuti a pagare tariffe per i controlli obbligatori, ma li coinvolge solo in misura limitata nell'elaborazione e nell'attuazione della politica. Quest'atteggiamento non è più ritenuto adeguato; è necessario raggiungere un nuovo equilibrio nella condivisione di costi e responsabilità (sviluppo di partnership). Vista l'agenda SMART per il miglioramento della regolamentazione, e in considerazione soprattutto dell'attuale crisi finanziaria, occorre incrementare l'efficacia e ridurre i costi e gli oneri amministrativi inutili. Il regime deve inoltre essere ammodernato inserendo incentivi al rispetto delle norme.

Quando il regime è stato istituito, la produttività agricola e la sicurezza alimentare erano gli obiettivi globali della politica agricola comune (PAC). Con il passare del tempo è emersa la necessità di rendere più verde la PAC e gli obiettivi relativi all'ambiente naturale hanno assunto maggiore importanza. Questo produce effetti sulla logica degli interventi, anche in termini di finanziamento, del regime, che da un regime di beni privati per l'agricoltura sta diventando un regime di beni misti pubblici/privati per le attività agricole, silvicole, dell'ambiente naturale e paesaggistiche.

Serve inoltre un quadro normativo per le specie invasive. Come annunciato nella strategia della Commissione sulla biodiversità, occorre esaminare in che misura le specie invasive possono rientrare nel campo d'applicazione dei regimi fitosanitario e zoosanitario al fine di ottimizzare l'impiego di risorse e infrastrutture, evitando il raddoppiamento delle prescrizioni nell'ambito della futura legislazione generale sulle specie esotiche invasive.

Infine, il testo attuale della direttiva sulla sanità delle piante, prodotto di 34 anni di modifiche al testo del 1977, è estremamente complesso e deve essere semplificato. I malintesi e le differenze nell'interpretazione della direttiva sono un'importante causa di non conformità e, di conseguenza, dell'incapacità di raggiungere gli obiettivi del regime.

Possibili sviluppi in assenza di interventi

Il crescente ingresso di organismi nocivi nuovi per l'UE causerebbe nuove epidemie nel settore agricolo e silvicolo dell'Unione. Le perdite inflitte dai nuovi organismi nocivi per le piante minerebbero la sostenibilità del settore agricolo e silvicolo, compromettendo la sicurezza alimentare e danneggiando il paesaggio e l'ambiente naturale. L'eradicazione ed il contenimento fallirebbero, a causa della mancanza di risorse e dell'erosione della fiducia nel regime. L'opposizione del settore privato a sostenere i costi del regime aumenterebbe, vista la sua inefficacia e la limitata condivisione dei costi e delle responsabilità tra autorità e operatori. In conseguenza dei focolai in corso e della diffusione di organismi nocivi pericolosi, le esportazioni di materiali vegetali verso i paesi terzi diminuirebbero a causa di ricorrenti divieti

commerciali. L'impatto negativo potrebbe ammontare a miliardi di euro l'anno (cfr. allegato VII e VIII). L'impatto sulle foreste potrebbe essere disastroso: talune specie di conifere comuni e di latifoglie potrebbero sparire, come è già successo in Europa e altrove ad altre specie di alberi un tempo comuni.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Il regime fitosanitario è basato sull'articolo 43 del TFUE sulla politica agricola comune. Nel quadro della revisione attuale, si intende ampliare la base giuridica per includervi anche gli articoli 114 (mercato interno) e 191 (ambiente) del TFUE.

Regolamentare la sanità delle piante a livello dell'UE consente di intervenire in modo coordinato e, a lungo termine, meno costoso sulle priorità dell'Unione, con maggiore efficacia e spese minori rispetto ad interventi di singoli SM. Ad esempio, se si dovessero effettuare controlli alle frontiere a causa di diversi elenchi nazionali di organismi nocivi, tali controlli sarebbero estremamente inefficienti e privi di efficacia, vista la libera circolazione delle merci nel mercato unico dell'UE dopo l'importazione. Inoltre gli organismi nocivi per le piante sono per natura mobili e gli effetti transfrontalieri si producono non solo con la circolazione delle merci all'interno dell'UE, ma anche tramite la diffusione naturale. Risulta pertanto inevitabile un approccio congiunto degli organismi nocivi e delle malattie di rilevanza per l'UE. L'assenza di interventi in uno SM può infatti determinare la diffusione in altri. I partner commerciali dei paesi terzi possono anche applicare restrizioni alle importazioni dall'intera UE se un focolaio in uno SM non è eradicato correttamente. Essendo membro della Convenzione internazionale per la protezione delle piante e dell'accordo sanitario e fitosanitario dell'OMC, l'UE (e non solo il singolo SM) è responsabile del mantenimento di un quadro giuridico adeguato a garantire gli standard internazionali in materia di sanità delle piante.

Lo specifico valore aggiunto del cofinanziamento del regime fitosanitario da parte dell'UE è costituito dagli incentivi agli SM che attuano interventi di eradicazione e di sorveglianza che, a lungo termine, tutelano l'interesse dell'intera Unione. Le azioni di eradicazione su vasta scala da parte degli SM in caso di focolai potrebbero risultare difficoltose senza il sostegno dell'UE, visti i notevoli costi sostenuti dagli SM a vantaggio dell'UE, mentre il rapporto globale costi/benefici per l'Unione nel suo insieme sarebbe nettamente positivo. Occorre quindi che gli SM siano solidali tra loro nel condividere costi e oneri. L'esempio attuale dei focolai di nematode del pino in Portogallo dimostra che il bilancio di cofinanziamento del regime fitosanitario dell'UE è essenziale per attuare le misure di eradicazione e di contenimento che danneggiano il settore silvicolo portoghese, ma risultano essenziali per tutelare le foreste negli altri 26 SM.

3. OBIETTIVI DELLE POLITICHE

Gli obiettivi generali della revisione mirano a garantire che il futuro regime fitosanitario:

- sostenga la politica agricola (art. 43 del TFUE) e la politica dell'ambiente dell'Unione (art. 191 del TFUE) con misure di protezione dagli organismi nocivi per le piante e con la prevenzione quale importante principio di base;

- consenta al mercato interno dell'Unione di funzionare correttamente, con una competizione equa (art. 114 del TFUE, rispettando la necessità di un livello elevato di protezione della salute e dell'ambiente, basato su dati scientifici);
- contribuisca ad uno sviluppo armonico del commercio mondiale (art. 206 del TFUE, adottando una legislazione conforme all'accordo SPS dell'OMC).

Gli obiettivi intermedi del riesame sono:

- garantire che il territorio dell'UE resti indenne da organismi nocivi non ancora presenti nell'Unione;
- garantire che le zone dell'Unione colpite da organismi nocivi prioritari non aumentino;
- aggiornare il regime in termini di governance e incentivi;
- garantire un adeguato sostegno al regime.

Gli obiettivi specifici della revisione sono:

- (1) *definire le priorità dell'UE* (riconoscimento degli organismi nocivi prioritari per l'intero territorio dell'Unione; trasferimento agevolato degli organismi non prioritari al regime del materiale riproduttivo vegetale);
- (2) *migliorare la prevenzione nella fase di importazione* (maggiore protezione dalle merci ad alto rischio importate nell'UE e dai rischi connessi ai bagagli dei passeggeri; maggiore preparazione e sorveglianza in caso di focolai di organismi nuovi e prioritari);
- (3) *migliorare le capacità di eradicazione e contenimento* (strumenti più aggiornati e incentivi all'azione);
- (4) *ripristinare e aggiornare il regime per gli spostamenti all'interno dell'UE* (ripristinare l'affidabilità e la credibilità; riequilibrare le responsabilità delle autorità competenti e del settore privato; ridurre l'onere amministrativo; creare condizioni di parità);
- (5) *migliorare il sostegno per il regime* (cofinanziamento dell'Unione per i costi sostenuti per tutelare l'interesse pubblico; recupero integrale dei costi da parte degli operatori per i controlli effettuati dalle autorità competenti (si tratta in tal caso di interesse privato); solido sostegno diagnostico e scientifico; sensibilizzazione pubblica sulla pertinenza del regime e sostegno pubblico).

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per migliorare il regime sono state elaborate quattro opzioni. Tutte le opzioni prevedono di trasferire gli aspetti orizzontali in comune con la restante legislazione dell'Unione sulla catena degli alimenti al regolamento (882/2004) sui controlli ufficiali. La presente valutazione d'impatto riguarda i cambiamenti dei pilastri attuali del regime fitosanitario, anche nei casi in cui determinate disposizioni (ad es.

obblighi di certificazione, tariffe del passaporto delle piante, prescrizioni sull'importazione) sono assorbite dal suddetto regolamento. Le opzioni sono:

opzione 1: migliorare solo la forma giuridica e la chiarezza del regime. La legislazione è trasformata da direttiva a regolamento, semplificata e chiarita. Per quanto concerne gli aspetti di sostanza, si mantiene lo status quo.

Opzione 2: definire priorità, aggiornare e potenziare la prevenzione. Oltre a quanto previsto dall'opzione 1, la presente opzione prevede di migliorare la definizione delle priorità trasformando gli attuali allegati I e II della direttiva, in cui gli organismi nocivi regolamentati sono elencati in base alle caratteristiche tecniche, a prescindere dalla loro priorità per l'Unione, in allegati di futuri atti di esecuzione a norma del regolamento, basati sulla logica d'intervento e sulla priorità. Si prevede inoltre di aggiornare il passaporto delle piante e i sistemi delle zone protette (condivisione delle responsabilità con gli operatori) e di renderli più efficaci (portata e formato del passaporto delle piante, tariffe per il passaporto delle piante basate sul recupero obbligatorio dei costi, analogamente a quanto già avviene per i controlli all'importazione, norme riguardanti i focolai nelle zone protette). Migliorando la coerenza tra il regime fitosanitario e il regime del materiale riproduttivo vegetale li si rende più efficaci e si riducono i costi per gli operatori. La prevenzione è rafforzata introducendo una nuova categoria di materiali vegetali ad alto rischio, la cui importazione non è autorizzata finché non è completata l'analisi del rischio, ed eliminando le esenzioni per il bagaglio dei passeggeri (da sottoporre a controlli a scarsa frequenza per minimizzare l'impatto sui costi; cfr. allegato IX).

Opzione 3 : definire priorità, aggiornare, potenziare la prevenzione e rafforzare le azioni di lotta. Oltre a quanto previsto dall'opzione 2, la presente opzione introduce obblighi di sorveglianza e pianificazione per le emergenze. Analogamente alle disposizioni del regime di sanità animale, il cofinanziamento dell'UE è disponibile per la sorveglianza di organismi nocivi nuovi e prioritari e per risarcire le perdite dirette degli operatori provocate da tali organismi prioritari. Gli strumenti giuridici per l'eradicazione e il contenimento sono ulteriormente sviluppati. Le misure connesse alla diffusione per via naturale non sono più escluse.

Opzione 4: definire priorità, aggiornare, potenziare la prevenzione, rafforzare le azioni di lotta ed estendere la portata alle piante invasive. Oltre a quanto previsto dall'opzione 3, nella presente opzione il regime copre anche le piante invasive, prevedendo disposizioni giuridiche per le misure da adottare e per il cofinanziamento dell'UE. Le piante invasive (escluse le piante parassite) non sono coperte nelle opzioni 1, 2 e 3.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Ogni opzione è stata valutata in relazione ai suoi costi complessivi paragonati allo scenario di base e ai suoi impatti economici, sociali e ambientali. Secondo la relazione di valutazione, i costi di base del regime sostenuti nell'anno di riferimento 2008 ammontano a 59 milioni di EUR per le autorità competenti, 88 milioni di EUR per gli operatori e 2 milioni di EUR per il bilancio UE, a fronte di un costo totale del regime di 149 milioni di EUR. Tali cifre comprendono i costi dei controlli ufficiali (sostenuti dalle autorità competenti ma parzialmente recuperati attraverso le tariffe

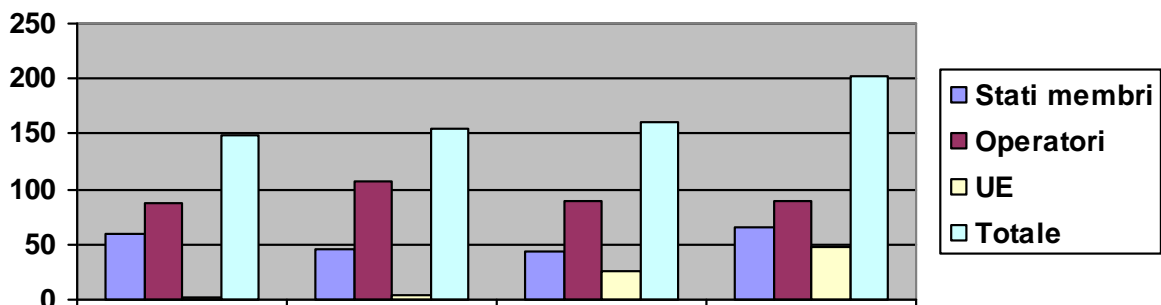
pagate dagli operatori¹⁾ e i costi delle misure di sorveglianza, eradicazione e contenimento. Occorre osservare che la cifra di base di 2 milioni di EUR per il bilancio UE si basa sulle cifre ufficiali per il 2008. Visto che per il 2010 e 2011 il livello delle domande è di 10-20 milioni più elevato, le spese annuali degli SM e dell'UE saranno aumentate di 10-20 milioni di EUR.

I costi delle opzioni strategiche sono notevolmente diversi tra loro. L'opzione 1 non ha alcun impatto sui costi. L'opzione 2 comporta costi notevolmente ridotti per gli SM e notevolmente aumentati per gli operatori (a causa del recupero integrale del costo dei controlli), mentre i costi per l'UE e i costi complessivi del regime restano sostanzialmente immutati. L'opzione 3 comporta costi notevolmente diminuiti per gli SM (a causa del recupero integrale del costo dei controlli), costi immutati per gli operatori (a causa del cofinanziamento dell'UE per le perdite connesse ad attività di eradicazione che compensa l'aumento dei costi connesso al recupero integrale del costo dei controlli), e costi più elevati di cofinanziamento per l'UE, ma solo un lieve aumento dei costi complessivi del regime. L'opzione 4 comporta costi generali quasi immutati per gli SM e gli operatori, ma un netto aumento dei costi per l'UE e per il regime nel suo insieme (a causa dei costi di sorveglianza e di eradicazione delle piante invasive).

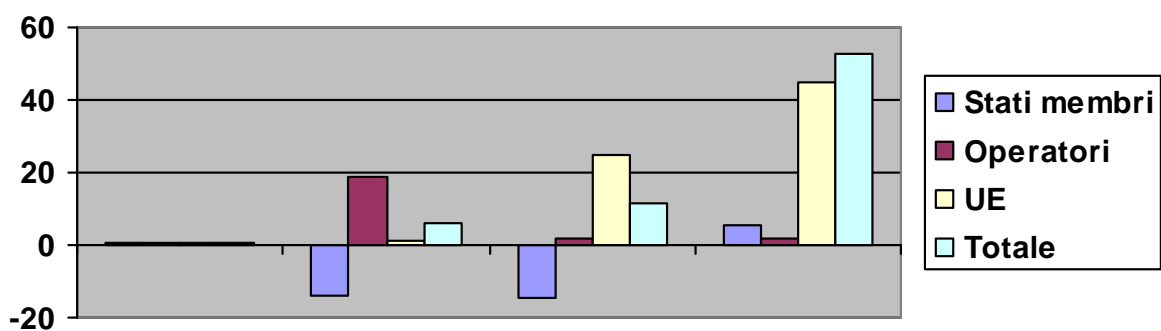
Costi complessivi di messa in conformità (compresi oneri e tariffe amministrativi)	Autorità competenti	Operatori	Bilancio UE	Totale
Scenario di base: -- prima dell'imposizione di tariffe -- dopo l'imposizione di tariffe	96 milioni di EUR 59 milioni di EUR	51 milioni di EUR 88 milioni di EUR	2 milioni di EUR 2 milioni di EUR	149 milioni di EUR 149 milioni di EUR
Opzione 1	59 milioni di EUR	88 milioni di EUR	2 milioni di EUR	149 milioni di EUR
Opzione 2	45 milioni di EUR	106,8 milioni di EUR	3 milioni di EUR	154,8 milioni di EUR
Opzione 3	44,3 milioni di EUR	89,8 milioni di EUR	26,7 milioni di EUR	160,8 milioni di EUR
Opzione 4	64,7 milioni di EUR	89,8 milioni di EUR	47,1 milioni di EUR	201,6 milioni di EUR

¹ Il regime impone agli SM di applicare tariffe per i controlli all'importazione. Il regime non impone tariffe per i controlli relativi ai passaporti delle piante, né per la registrazione degli operatori, per la quale taluni, ma non tutti gli SM, applicano tariffe.

Costi annui totali delle quattro opzioni strategiche (in milioni di EUR)



Costi annui aggiuntivi delle quattro opzioni strategiche (in milioni di EUR)



Secondo la valutazione degli impatti economici, sociali e ambientali del regime, l'opzione 1 ha impatti da neutri a leggermente positivi, l'opzione 2 ha impatti ambientali lievemente positivi, ma impatti economici negativi, mentre le opzioni 3 e 4 hanno impatti economici, sociali e ambientali nettamente positivi (benché i costi complessivi del regime aumentino, i vantaggi aumentano ancora di più):

Zone	Impatti			
	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4
<i>Impatti economici</i>				
Riduzione dei costi/degli oneri per gli operatori	0	—	0	0
Produttività, redditività, competitività	0	-	+++	+++
<i>Impatti sociali</i>				
Occupazione	0	-	++	++
Sicurezza alimentare	0	+	++	++

<i>Impatti ambientali</i>				
Sostenibilità	+	+	+++	+++
Biodiversità e conservazione degli ecosistemi	0	+	+	+++
Salute delle foreste, del paesaggio, delle aree verdi pubbliche e private	+	+	+++	+++

Per misurare l'utilità di ogni opzione, si è proceduto ad una valutazione rispetto agli obiettivi iniziali della revisione, per esaminare quale opzione li persegua meglio:

		Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4
Obiettivi generali	Garantire che il regime protegga con efficacia l'Unione dagli organismi nocivi prioritari	0	+	+++	+++
	Aggiornare il regime per quanto riguarda incentivi, costi e responsabilità, compresa l'eliminazione delle distorsioni della concorrenza e la riduzione degli oneri	0	+	+++	+++ (anche piante invasive)
Obiettivi specifici	Definizione di priorità per l'UE				
	-- Riconoscimento degli organismi nocivi prioritari	0	+++	+++	+++
	-- Migliore capacità di declassificare progressivamente organismi nocivi	0	+++	+++	+++
	Migliore prevenzione all'importazione				
	-- Migliore protezione dagli scambi ad alto rischio	0	++	++	+++
	-- Migliore preparazione e sorveglianza	0	++	+++	++
	Maggiori capacità di eradicazione e contenimento				
	-- Strumenti aggiornati	0	+	+++	++
	-- Incentivi alla notifica, all'eradicazione e al contenimento di focolai di organismi nocivi prioritari	0	0	+++	++
	Ripristino e aggiornamento del regime per gli spostamenti all'interno dell'UE				
-- Ripristino della credibilità dei passaporti delle piante e delle zone protette	0	+++	+++	+++	
-- Riequilibrio delle responsabilità SM/operatore, oneri/costi ridotti, condizioni di parità	0	+	+++	+++	
Migliore sostegno al regime					
-- Recupero integrale dei costi per i controlli degli operatori e cofinanziamento dell'Unione per l'interesse pubblico	0	++	+++	+++	
-- Valido sostegno diagnostico e scientifico	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
-- Sensibilizzazione e sostegno del pubblico	0	+	++	++	

Entità dell'impatto: ++ molto positivo; + positivo; -- molto negativo; - negativo; 0 nessuno. N.A.: non applicabile (perché oggetto del regolamento (UE) n. 882/2004 riveduto e del programma Orizzonte 2020).

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

L'opzione 1 non raggiunge gli obiettivi della revisione.

L'opzione 2 migliora il regime nella misura del possibile, senza ulteriori impegni dell'UE, responsabilizzando gli operatori (compreso il recupero integrale dei costi) e

rafforzando la prevenzione. Vista l'attuale crisi finanziaria, l'opzione 2 potrebbe essere quella automaticamente selezionata per il regime futuro. Dalla valutazione risulta però che la sua efficacia rispetto ai costi è scarsa.

Disposizioni più rigorose sulle importazioni contribuirebbero a ridurre l'ingresso degli organismi nocivi regolamentati nell'Unione. Gli ingenti volumi delle importazioni da altri continenti in cui tali organismi nocivi sono diffusi implicano tuttavia che, prima o poi, taluni organismi regolamentati si introdurranno e provocheranno focolai, a meno che non si abbandoni la strategia di apertura dell'UE per quanto riguarda le importazioni di materiale vegetale (opzione scartata fin dall'inizio, anche a livello politico, a causa dei danni che provocherebbe all'economia dell'UE). Tali focolai devono essere rilevati tempestivamente ed affrontati in modo efficace, se si desidera mantenere la strategia dell'apertura. La quintessenza dell'opzione 2, evitare ulteriori impegni dell'UE, implica che le necessarie spese aggiuntive per la sorveglianza e gli interventi tempestivi contro i focolai possono essere finanziate solo parzialmente con l'aumento del recupero dei costi connessi agli spostamenti di materiale vegetale all'interno dell'UE. Questo sarebbe d'aiuto solo in taluni SM (in cui attualmente il recupero dei costi non è integrale). L'onere per gli operatori aumenterebbe (disposizioni sulle importazioni più severe, sospensione temporanea degli scambi ad alto rischio) senza che vi sia l'offerta di una maggiore protezione a lungo termine contro gli organismi nocivi provenienti da paesi terzi, dato che gli operatori non sarebbero incentivati a notificare tempestivamente e molti SM non disporrebbero di risorse sufficienti per la sorveglianza e l'azione tempestiva. Si tratta di una situazione a rischio, dato che gli organismi nocivi non rispettano le frontiere degli SM.

Il principale vantaggio dell'opzione 2 è l'aggiornamento ed il riequilibrio del ruolo e delle responsabilità degli operatori rispetto alle autorità competenti degli SM (conciliando il regime fitosanitario e i regimi dei materiali di moltiplicazione e garantendo condizioni più eque). Questo era uno degli obiettivi generali della revisione; l'altro obiettivo generale (migliorare la prevenzione e l'azione tempestiva) è raggiunto solo in parte dall'opzione 2. L'afflusso di organismi nocivi nell'UE sarebbe, nel migliore dei casi, rallentato e i danni continuerebbero ad aumentare. L'opzione 2 parte dal presupposto che gli SM e gli operatori siano nelle condizioni ideali per affrontare i problemi fitosanitari, il che non corrisponde ai risultati della valutazione del regime, né a quanto preferito dalla maggior parte dei soggetti coinvolti e degli SM, ovvero un maggiore impegno da parte dell'UE. L'opzione 2 non affronta le lacune del mercato e non tiene conto di importanti aspetti di interesse pubblico, ma rispecchia l'attuale logica del regime fitosanitario secondo la quale il regime si occupa di agricoltura e spostamenti a carattere commerciale.

L'opzione 3 differisce dalla 2 in quanto prevede un maggiore cofinanziamento dell'UE per la sorveglianza e l'eradicazione dei focolai. Questo determina una serie di sinergie che risultano essenziali per garantire un migliore funzionamento del regime fitosanitario per quanto concerne la prevenzione e l'accertamento precoce dei focolai nonché gli interventi di lotta, necessari per ottenere gli auspicati vantaggi socioeconomici e ambientali.

Il sostegno finanziario dell'UE per la sorveglianza di organismi nocivi nuovi e prioritari contribuirebbe ad accertare e ad eradicare tempestivamente i focolai, più che nell'opzione 2, dove non è sicuro che gli SM dispongano delle risorse necessarie

a rispettare i nuovi obblighi relativi all'esecuzione di indagini più approfondite. Anche le azioni di eradicazione sarebbero probabilmente effettuate con maggiore intensità. Con il cofinanziamento dei risarcimenti versati dagli SM ai coltivatori per le perdite dirette conseguenti all'eradicazione degli organismi prioritari, l'UE riuscirebbe a dissuadere gli agricoltori dal tenere nascosti i focolai. Subordinando tali risarcimenti al rispetto di buone pratiche di biosicurezza e alla notifica tempestiva dei focolai, si creerebbe un incentivo alla prevenzione, che è assente nell'opzione 2. Aiutare gli operatori a superare le perdite dirette da essi subite in conseguenza dei focolai li incoraggerebbe a diventare partner nel regime fitosanitario dell'UE, conformemente alle loro richieste. Finché gli operatori non ricevono un risarcimento integrale a livello nazionale (solitamente questo non avviene), è improbabile che un cofinanziamento delle loro perdite da parte dell'UE agisca da incentivo perverso alla negligenza. Inoltre, l'ammissibilità al cofinanziamento dell'UE sarebbe limitata alle perdite dirette di valore, mentre le perdite indirette resterebbero a carico del coltivatore; esse possono essere coperte da un'assicurazione o dai fondi di mutualizzazione della politica agricola comune. Il cofinanziamento delle perdite dirette da parte dell'UE potrebbe incentivare il necessario sviluppo di fondi di mutualizzazione nazionali. La proposta della Commissione sul sostegno allo sviluppo rurale (trasmessa il 12 ottobre 2011) prevede un sostegno ai contributi finanziari agli agricoltori per assicurazioni e fondi di mutualizzazione destinati al risarcimento di danni, compresi quelli provocati da focolai di organismi nocivi per le piante regolamentati.

Nell'opzione 3 si raggiunge l'equilibrio tra costi e benefici per tutte le parti in causa. Diversamente dall'opzione 2, i costi per gli operatori restano stabili e i costi per gli SM diminuiscono, mentre i vantaggi a livello economico e ambientale sono molto più elevati. Questo richiede tuttavia maggiori spese da parte dell'UE. Si tratta di spese motivate, che servono ad affrontare le lacune del mercato in relazione alla sanità delle piante, in particolare la mancanza di sostegno ad obiettivi di interesse pubblico. Accettando la responsabilità dell'UE per la tutela dell'ambiente anche dal punto di vista finanziario, l'intero regime può funzionare meglio. Vi sarebbero inoltre economie di scala a livello dell'Unione. Occorre osservare che i costi globali dell'opzione 3 sono solo lievemente superiori a quelli dell'opzione 2, mentre i vantaggi sono molto maggiori. Con investimenti limitati nell'accertamento e nell'eradicazione tempestivi, si possono ottenere ampi risparmi per quanto riguarda le perdite connesse ai focolai e alle misure terapeutiche da adottare nei loro confronti nell'agricoltura e nell'ambiente naturale. Il migliore rapporto costi/benefici è dovuto ad una redistribuzione dei costi degli operatori, degli SM e dell'Unione. Questo consente di introdurre incentivi e di creare sinergie. L'opzione 3 converte i "sussidi" degli SM per le tariffe in incentivi alla conformità (risarcimenti delle perdite dovute a misure di eradicazione). Gli operatori sono quindi responsabilizzati a livello della biosicurezza e i loro rischi sono parzialmente coperti, ma solo se relativi ad organismi prioritari e a condizione che sussista la conformità alla legislazione dell'UE.

L'opzione 4 aggiunge all'opzione 3 la copertura delle piante invasive (escluse le piante parassite). Questo comporta ulteriori vantaggi per l'ambiente, ma costi potenzialmente elevati per gli SM e per l'UE. Finché le piante invasive non sono ancora presenti nell'UE, i costi per includerle nel regime sono minimi. Se però si dovessero verificare focolai, i costi delle indagini e delle misure di eradicazione aumenterebbero notevolmente, a livelli equivalenti a quelli raggiunti dai focolai di

organismi nocivi per le foreste. I focolai su vasta scala possono determinare costi più elevati di quelli sostenuti per il regime fitosanitario nell'ambito del suo attuale campo d'applicazione. A norma dell'accordo SPS non è consentito vietare l'importazione di piante invasive da paesi terzi senza analoghe misure nazionali. Quindi una regolamentazione delle piante invasive comporta il rischio di costi inaspettatamente elevati per il bilancio UE. Dato che il bilancio è limitato, la copertura delle piante invasive andrebbe a svantaggio delle necessità del regime nella sua forma attuale, a meno che non si applichi una diversa logica d'intervento per le piante invasive (il che metterebbe in discussione la loro integrazione nel regime). Sottraendo le piante invasive nella nuova politica sulle specie esotiche invasive, l'opzione 4 potrebbe determinare incoerenze con gli obiettivi strategici generali, visto che non sarebbe adeguato optare per un approccio di eradicazione in habitat naturali di importanza ambientale. Nella gestione delle piante delle specie esotiche invasive può risultare necessario accettare un'immissione limitata a livello locale per usi di giardinaggio, mentre va categoricamente vietata l'immissione di organismi nocivi. I principali strumenti per garantire la sicurezza degli spostamenti internazionali di piante, ovvero il certificato fitosanitario ed il passaporto delle piante, non servono a disciplinare gli spostamenti di piante delle specie esotiche invasive. La gestione di tali piante richiede quindi uno strumento giuridico specifico.

Opzione prescelta

Dalla valutazione d'impatto di cui sopra è risultato che l'opzione 3 prevede la metodologia migliore per raggiungere gli obiettivi con il migliore rapporto costi-benefici ed un equilibrio ottimale tra gli input degli Stati membri, degli operatori e dell'Unione. L'opzione 3 ha un notevole impatto positivo sulla redditività e sulla crescita economica dei settori coinvolti; inoltre è l'opzione che rispecchia più fedelmente i risultati della consultazione dei soggetti interessati e degli SM. Il bilancio UE necessario per attuare l'opzione 3 è garantito dalla proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020.

La questione relativa alle specie esotiche invasive può essere risolta creando, nel regolamento (UE) n. 882/2004, la possibilità per gli SM di utilizzare i posti di controllo frontaliere per i controlli ufficiali delle importazioni di piante e di animali di specie esotiche invasive (analogamente a quanto avviene attualmente per l'attuazione della CITES). In questo modo gli SM possono sfruttare le sinergie tra controlli sanitari sulle piante (e sugli animali) e controlli frontaliere sulle piante delle specie esotiche invasive. La sorveglianza territoriale e le disposizioni di eradicazione saranno stabilite da un atto legislativo specifico sulle specie invasive, conformemente a quanto avvenuto per la legislazione settoriale sulla sanità delle piante e degli animali.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La revisione del regime fitosanitario dell'UE intende innanzitutto migliorarne l'efficienza. La maggior parte degli obiettivi riguarda il miglioramento delle misure che contrastano l'ingresso, l'insediamento e la diffusione di organismi nocivi nell'UE. Altri riguardano l'aggiornamento del funzionamento e della governance del regime, con un uso più efficiente delle scarse risorse disponibili, un riequilibrio delle

responsabilità e dei costi tra autorità competenti e operatori privati, la riduzione dell'onere amministrativo e la garanzia di condizioni di parità.

Per quanto riguarda gli obiettivi della revisione, si possono utilizzare i seguenti indicatori di progresso (a prescindere dal fatto che le disposizioni legali si trovino nel nuovo regolamento sulla sanità delle piante o nel futuro regolamento sui controlli ufficiali):

- numero di organismi nocivi regolamentati presenti/non presenti nell'Unione;
- zone dell'Unione colpite da organismi prioritari;
- numero di controlli e di prove all'importazione effettuati dagli SM;
- numero delle ispezioni e delle prove a fini di sorveglianza effettuate dagli SM per gli organismi la cui presenza nell'UE non è nota e per gli organismi nocivi elencati come prioritari per l'UE;
- numero di focolai eradicati/non eradicati, nel territorio dell'UE, causati da organismi nocivi elencati come prioritari per l'UE;
- tempo trascorso tra l'accertamento della presenza degli organismi nocivi regolamentati e la loro notifica;
- tempo trascorso tra l'accertamento della presenza degli organismi nocivi prioritari e la loro eradicazione;
- intercettazioni da parte degli SM di organismi nocivi regolamentati in partite provenienti da altri SM (in numeri assoluti e in percentuali del volume di scambi);
- numero dei focolai eradicati/non eradicati nelle zone protette;
- livello di soddisfazione degli operatori in merito al funzionamento del regime e all'entità dei costi;
- percentuali dei costi per i controlli all'importazione e per i controlli dei passaporti delle piante recuperati dagli SM;
- numero di laboratori di riferimento nazionali e dell'UE;
- livello di sensibilizzazione dei cittadini in merito all'esistenza del regime e al suo sostegno.

Malgrado le previste difficoltà metodologiche, si prevede di lavorare anche allo sviluppo di parametri sulle perdite evitate, che potrebbero poi servire per misurare in modo più diretto l'efficienza del regime.

Gli indicatori di cui sopra fanno parte degli obblighi generali attuali di trasmissione delle informazioni di cui al regolamento (CE) n. 882/2004 e alla direttiva 2000/29/CE, benché non sia fatto riferimento agli indicatori specifici di cui sopra. La legislazione comprenderà disposizioni in base alle quali gli Stati membri rileveranno a scadenza annuale i dati pertinenti agli indicatori di cui sopra, nella misura in cui

essi riguardino parametri concreti connessi ad attività ufficiali. La misurazione del livello di soddisfazione degli operatori in merito al funzionamento e ai costi del regime, nonché del livello di sensibilizzazione dei cittadini in merito al regime e al suo sostegno sono un elemento nuovo. Tali misurazioni non devono essere effettuate annualmente, ma faranno parte della futura valutazione ricorrente del regime, riguardante anche l'evoluzione dei suddetti indicatori e delle spese.