



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 6.5.2013
SWD(2013) 160 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 alla sanità animale

{ COM(2013) 260 final }

{ SWD(2013) 161 final }

1. Problemi rilevati

Contesto

1. Nell'Unione europea il settore agricolo è quello in cui si utilizza il maggior numero di animali: almeno 2 miliardi di volatili (polli, galline ovaiole, tacchini ecc.) e 334 milioni di mammiferi (suini, ovini, caprini, bovini, animali da pelliccia, ecc.). Nell'UE sono presenti 13,7 milioni di allevamenti e la produzione che dipende dall'allevamento di bestiame ha un valore annuo di 149 miliardi di euro. Gli animali sono anche parte dell'acquacoltura, servono da animali da compagnia, vengono allevati per la loro pelliccia e sono utilizzati o rientrano in varie altre attività, quali sperimentazione, zoo, circhi, spettacoli e attività sportive.
2. Attualmente l'intervento dell'UE si concentra soprattutto sulla prevenzione e sulla lotta alle malattie trasmissibili che possono avere incidenze economiche e sanitarie rilevanti. Gli effetti di un focolaio di una malattia animale possono variare considerevolmente: in genere, comportano un rischio diretto per la sanità animale e, spesso, per la sanità pubblica. Si possono però produrre anche altri effetti negativi indiretti, ad esempio dal punto di vista economico e sociale, come i costi che devono sostenere gli allevatori e le industrie collegate per il trattamento delle malattie e a seguito della perturbazione delle attività e i costi a carico del settore pubblico per l'eradicazione e la sorveglianza, nonché cambiamenti nelle abitudini di consumo. I focolai di malattie hanno spesso anche gravi ripercussioni sul commercio internazionale di animali e prodotti di origine animale.
3. L'attuale quadro legislativo dell'UE in materia di sanità animale comprende circa 50 direttive e regolamenti di base, alcuni dei quali adottati già nel 1964. L'acquis comunitario nel settore veterinario riguarda attualmente più di 400 atti. L'apparato normativo in materia di sanità animale interagisce con l'attuale quadro giuridico riguardante il benessere degli animali, la sicurezza alimentare, la sanità pubblica, l'alimentazione animale, i medicinali veterinari, la tutela dell'ambiente, i controlli ufficiali e la politica agricola comune.

Riflessione sulla politica attuale e problemi rilevati

4. Nel 2004 la Commissione ha avviato una valutazione indipendente intesa a valutare le prestazioni della politica comunitaria in materia di salute animale (PCSA) nel corso dei dieci anni precedenti. Sulla base dei risultati di questo esercizio è stata elaborata la strategia UE per la salute degli animali 2007-2013. Alle parti interessate e alle autorità competenti degli Stati membri è stato chiesto di individuare i problemi posti dalla legislazione vigente in materia di sanità animale, nell'ambito del gruppo direttivo per la normativa in materia di sanità animale (*Animal Health Law Steering Group*). La valutazione della PCSA e la consultazione delle parti interessate hanno ampiamente convenuto sul buon funzionamento del sistema attuale, rilevando però che sono necessari miglioramenti per una serie di aspetti.
5. I principali problemi che le parti interessate hanno individuato nel corso della valutazione sono: l'estrema complessità dell'attuale PCSA, la mancanza di una strategia globale in materia di sanità animale e l'attenzione insufficiente rivolta alla prevenzione delle malattie (è emersa in particolare la necessità di

un rafforzamento della bioprotezione). È stato indicato anche un problema strategico specifico per quanto riguarda il commercio di animali vivi all'interno dell'Unione. Ciascuno di questi punti è illustrato più approfonditamente nel seguito.

6. Le parti interessate hanno rilevato e sottolineato sia l'esigenza di una semplificazione che la necessità di apportare modifiche alla politica come proposto nell'esercizio di valutazione.

Estrema complessità della politica attuale

7. L'attuale PCSA è estremamente complessa per una serie di ragioni. In primo luogo, il gran numero di atti legislativi in materia di sanità animale rende difficile per i diretti interessati (ad esempio, gli allevatori e altri operatori del settore) capire quali siano le loro responsabilità senza consultare esperti giuridici. In secondo luogo, le responsabilità e gli obblighi dei detentori di animali non sono sempre chiari. Alcune di queste responsabilità non sono coerenti tra i vari atti legislativi o sono interpretate in modo diverso da uno Stato membro all'altro. Questo può risultare problematico se la legislazione non è in grado di riflettere in modo adeguato i ruoli e le esigenze di quanti detengono animali. Inoltre, le differenze tra Stati membri possono creare condizioni di disparità per i detentori di animali al momento di conformarsi ai loro obblighi giuridici. In terzo luogo, le norme relative all'allevamento a fini commerciali non sempre si applicano in modo proporzionale alla detenzione di animali a fini non commerciali. Quest'ultima attività (praticata nel tempo libero come hobby o in piccoli allevamenti a conduzione familiare) comporta solitamente rischi di malattie di tipo e livello diverso rispetto all'allevamento industriale e gli oneri amministrativi imposti alla detenzione non commerciale di animali non sempre sono commisurati al livello di rischio. In quarto luogo, la definizione del ruolo dei servizi veterinari presenta aspetti di incertezza giuridica che occorre rettificare per far sì che i veterinari sappiano con precisione quali sono i loro obblighi giuridici, per evitare conflitti di interessi e per incoraggiare lo sviluppo di migliori reti veterinarie. In quinto luogo, mancano attualmente norme in materia di qualifiche professionali e di formazione dei veterinari ufficiali e riconosciuti, il che può portare a discrepanze nei livelli di tutela della salute da uno Stato membro all'altro e nell'ambito del mercato unico. Infine, alcune norme specifiche in materia di sanità animale relative alle importazioni sono difficili da comprendere e da applicare. Questo genera complicazioni ed oneri amministrativi a carico delle autorità competenti, degli importatori e dei paesi terzi, che possono incontrare difficoltà nel capire gli obblighi giuridici ad essi incombenti.

Mancanza di una strategia globale unica per la sanità animale

8. Non esiste una strategia globale unica per la sanità animale. La relazione finale di valutazione della PCSA ha messo in rilievo la mancanza di un'impostazione complessiva unica alla base di tale politica. La PCSA è invece vista come un mosaico di misure e azioni specifiche, con obiettivi non coerenti fra loro e senza un chiaro orientamento globale. Le risorse, il personale e la gestione tendono a concentrarsi sulle crisi di sanità animale e a ridurre di conseguenza l'attenzione prestata alla definizione e al conseguimento di obiettivi strategici a più lungo termine. Sono quattro i problemi principali a questo proposito. Primo, la mancanza di

categorizzazione e di un ordine di priorità nelle misure adottate in relazione alle malattie animali. Questo ha avuto spesso come conseguenza, nella lotta contro le malattie, un'assegnazione delle risorse di tipo tattico invece che strategico, non ottimale a lungo termine. Secondo, il coordinamento in materia di sorveglianza delle malattie animali resta insufficiente, con vari sistemi di sorveglianza e diversi operatori che non collaborano nel modo più efficace. Un migliore coordinamento potrebbe ridurre i rischi e l'impatto dei focolai di malattie. Terzo, la legislazione UE e le norme adottate a livello internazionale (OIE - Organizzazione mondiale per la salute animale) non sono ancora sufficientemente armonizzate. Una maggiore convergenza potrebbe migliorare la competitività sui mercati internazionali e permetterebbe di evitare controversie commerciali (rispettando nel contempo la necessità di mantenere gli elevati livelli sanitari previsti nell'UE). Quarto, la legislazione UE vigente non dimostra in misura sufficiente una visione a lungo termine per quanto riguarda le malattie emergenti, riemergenti ed esotiche. Occorre promuovere un'impostazione più strategica al fine di rispondere alle future minacce poste dalle malattie animali, controllarle e assicurarne il monitoraggio.

Prevenire piuttosto che curare

9. L'attuale quadro UE, infine, non si concentra abbastanza sulla prevenzione delle malattie all'interno dell'Unione ed è piuttosto imperniato sull'aspetto relativo alla cura. L'indennità da malattie animali è generalmente considerata un *bene pubblico mondiale* in quanto protegge sia la salute degli animali che la sanità pubblica, come evidenziato nel concetto *One World – One Health* elaborato dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità), dall'OIE e dalla FAO (Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura). La sua importanza non si limita all'economia rurale, ma si estende al complesso della società. Anche se sarà impossibile evitare del tutto le crisi di sanità animale, la valutazione della PCSA ha sottolineato la necessità di prestare maggiore attenzione alla prevenzione delle malattie e a una gestione rapida ed efficace dei rischi per ridurre l'incidenza e l'entità dei focolai di malattie animali. Le carenze in questo campo si traducono in uno scarso coordinamento a livello di monitoraggio e di lotta alle malattie animali, come indicato sopra, nella mancanza di promozione - a livello UE - di misure di bioprotezione nelle aziende per prevenire i focolai di malattie, nell'assenza di una strategia in materia di vaccinazione finalizzata a migliorare la prevenzione e la lotta alle malattie come pure nell'incoerenza delle disposizioni relative alla formazione nel campo della sanità animale per quanti si occupano di animali.

Scambi intra-UE di animali vivi

10. Se i problemi illustrati sopra rientrano ciascuno all'interno di una delle diverse rubriche tematiche, il gruppo direttivo per la valutazione della PCSA così come la consultazione pubblica hanno messo in luce problemi negli scambi intra-UE che riguardano più di una di queste diverse categorie. In primo luogo, le attuali norme in materia di sanità animale riguardanti gli scambi intra-UE non sono sempre proporzionate ai rischi per la sanità animale derivanti dagli spostamenti. In particolare, alcuni spostamenti a basso rischio sono tenuti a rispettare prescrizioni più rigorose del necessario. In secondo luogo, vi è spesso una duplicazione delle procedure, che contribuisce ad

umentare gli oneri amministrativi connessi agli spostamenti di animali. Infine, il concetto di compartimentazione, che è stato applicato con successo in alcuni campi, non è stato ancora esteso ad altri ambiti pertinenti della normativa UE sulla sanità animale e potrebbe esserlo in futuro.

2. Analisi della sussidiarietà: giustificazione di un'iniziativa dell'UE in base al principio della sussidiarietà

11. Gli articoli 43, 114 e 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea forniscono la base giuridica per le misure legislative UE riguardanti la sanità animale in quanto queste sono parte integrante della politica UE in materia di agricoltura, sanità pubblica e protezione dei consumatori, commercio e mercato unico.
12. La necessità di un intervento soddisfa il "criterio della necessità" e il "criterio del valore aggiunto". Gli obiettivi della politica in materia di sanità animale non possono essere realizzati dagli Stati membri singolarmente, ma possono essere conseguiti meglio mediante un intervento concordato dell'UE. In termini molto generali, una buona sanità animale non va unicamente a beneficio dei singoli detentori e proprietari di animali specifici, ma costituisce un bene pubblico con vantaggi sociali più ampi. Il fatto che molte malattie animali siano trasmissibili e si propaghino oltre le frontiere significa che un approccio comune ha più probabilità di conseguire il massimo dei benefici complessivi di una serie di singoli provvedimenti. Pertanto, sia in tempi "normali" che nel caso di un focolaio, i costi derivanti dall'assenza di un intervento a livello UE sono potenzialmente assai più elevati rispetto a quelli di un approccio comune.
13. I vantaggi offerti dalla presenza di norme armonizzate per la prevenzione, la notifica, il controllo e l'eradicazione delle malattie animali a livello UE sono stati dimostrati in occasione dei recenti focolai di malattie animali. Durante queste crisi l'Unione ha mostrato di saper reagire rapidamente, limitando la diffusione delle malattie e minimizzandone gli effetti. Ciò è stato possibile soprattutto grazie all'approccio armonizzato adottato nella lotta contro le malattie. Il sistema attuale consente inoltre di elaborare programmi sostenibili di sorveglianza e di monitoraggio mediante il cofinanziamento offerto a livello UE. In passato l'approccio armonizzato dell'UE alla lotta contro le malattie ha consentito all'Unione di difendere gli interessi dei suoi Stati membri sulla scena internazionale.
14. La diffusione delle malattie animali oltre le frontiere è una minaccia permanente per i detentori di bestiame e gli Stati membri in quanto può avere ripercussioni economiche importanti, sia per il settore privato che per quello pubblico. Molte malattie possono propagarsi facilmente da un paese all'altro sino a raggiungere le dimensioni di una pandemia. Gli animali selvatici possono svolgere un importante ruolo epidemiologico nella trasmissione delle malattie animali e i loro spostamenti tra gli Stati membri sono estremamente difficili da controllare o limitare (ad esempio, la peste suina classica nei cinghiali costituisce una potenziale minaccia per i suini d'allevamento). Occorrono quindi, a livello dell'UE, misure di controllo e sistemi armonizzati di sorveglianza.

15. Tenuto conto di quanto esposto sopra, la futura normativa dovrebbe confermare il grado elevato di responsabilità già attribuito all'Unione in questo campo negli ultimi decenni, ormai riconosciuto sia dagli Stati membri che dalle parti interessate.

3. Obiettivi dell'iniziativa dell'UE: principali obiettivi strategici

16. L'Unione europea, nel suo complesso, è impegnata a conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020¹. Gli obiettivi riguardanti la sanità animale dovrebbero sostenere questi obiettivi fondamentali di ampia portata riducendo il rischio di ripercussioni negative sul piano economico, sociale - anche per la sanità pubblica - e ambientale dovute a una sanità animale carente o a focolai di malattie animali e contribuire così alla sicurezza economica e al successo delle attività dei detentori di animali, in particolare degli allevatori. In questo modo si contribuirebbe anche all'obiettivo di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.
17. Va ricordato che gli obiettivi in materia di sanità animale non sono isolati: una buona sanità animale è infatti fondamentale per garantire l'efficienza e la sostenibilità del mercato interno e in particolare del comparto alimentare, che è il maggiore settore economico dell'UE. È inevitabile che vi siano sovrapposizioni e interazioni con altri settori strategici, quali il benessere degli animali, la sicurezza alimentare, l'alimentazione degli animali, i medicinali veterinari e i controlli ufficiali, ma anche con questioni agricole e ambientali più ampie, come il problema delle specie esotiche invasive.
18. Gli obiettivi generali della politica dell'UE in materia di sanità animale sono quelli indicati nella strategia UE per la salute degli animali 2007-2013, vale a dire:
 - assicurare un livello elevato di sanità pubblica e di sicurezza degli alimenti riducendo l'incidenza di rischi biologici e chimici per l'uomo;
 - promuovere la sanità animale con la prevenzione/riduzione dell'incidenza delle malattie degli animali e sostenere in tal modo l'allevamento e l'economia rurale;
 - migliorare la crescita economica/la coesione/la competitività garantendo la libera circolazione delle merci e spostamenti proporzionati per gli animali;
 - promuovere le pratiche di allevamento e il benessere degli animali per prevenire le minacce collegate alla sanità animale e minimizzare l'impatto ambientale a sostegno della strategia dell'UE a favore dello sviluppo sostenibile.
19. Il benessere degli animali, in particolare, è strettamente legato alla sanità animale e qualsiasi obiettivo in materia deve tenere pienamente conto delle

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

esigenze in materia di benessere degli animali, ai sensi dell'articolo 13 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

20. Questi obiettivi generali dimostrano che la base dell'intervento dell'UE va oltre il semplice scopo di prevenire l'insorgere di problemi di salute pubblica o degli animali o di garantire la sicurezza economica degli allevatori. Ogni nuova misura dovrà riguardare non solo gli animali detenuti dall'uomo (compresi gli animali da produzione, gli animali utilizzati per il lavoro, lo sport, le attività ricreative o le esposizioni, gli animali da compagnia e gli animali utilizzati nella ricerca), ma anche, in certa misura, gli animali selvatici se ed in quanto il loro cattivo stato sanitario è in grado di compromettere uno di questi obiettivi.
21. Il presente esercizio mira a creare un quadro legislativo per la sanità animale più semplice e coerente, fondato sulla buona governance e conforme alle norme internazionali (ad esempio, norme dell'OIE).
22. La relazione illustra più in dettaglio gli obiettivi specifici e operativi della normativa in materia di sanità animale.

4. Opzioni strategiche

23. Per trovare una soluzione ai problemi rilevati e realizzare gli obiettivi operativi indicati sopra, sono state prese in considerazione le cinque opzioni strategiche presentate di seguito.
24. Opzione 1: Status quo (ovvero continuare la politica attuale). Si manterrebbero le norme in materia di sanità animale in vigore, apportando i necessari aggiornamenti e adeguamenti tecnici, ma senza introdurre un quadro orizzontale con obiettivi strategici generali. Per affrontare i problemi rilevati si ricorrerebbe, ove possibile, agli strumenti normativi esistenti.
25. Opzione 2: Semplificazione della legislazione esistente senza cambiamenti sostanziali di politica o contenuto. Questa opzione consentirebbe di riunire tutti gli atti legislativi esistenti in materia di sanità animale in un unico testo legislativo, ma non modificherebbe in modo sostanziale il contenuto della legislazione stessa. Verrebbero apportate modifiche solo se richiesto dalle circostanze e per conformarsi al trattato di Lisbona.
26. Opzione 3: Quadro giuridico esistente, con una maggiore autoregolamentazione. Questa opzione integrerebbe l'attuale politica per la sanità animale e la legislazione esistente in materia con ulteriori iniziative di tipo non normativo (l'autoregolamentazione è definita dalla Commissione come "accordi volontari fra organismi privati per risolvere i problemi assumendo impegni fra di loro").
27. Opzione 4: Un nuovo quadro legislativo generale flessibile e semplificato per le questioni di sanità animale, basato sul conseguimento di determinati risultati. Con questa opzione, un nuovo quadro giuridico semplificato fisserebbe i principi e gli obiettivi della politica in materia di sanità animale necessari per conseguire i risultati auspicati. Tali risultati, come determinati standard di sanità animale e standard correlati di sanità pubblica, sarebbero concordati a livello dell'UE. Il quadro dovrebbe però essere flessibile per

consentire agli Stati membri di applicare le norme UE in funzione delle circostanze locali al fine di ottenere i risultati stabiliti.

28. Opzione 5: Un nuovo quadro legislativo prescrittivo per le questioni di sanità animale, basato sulla definizione di procedure e standard specifici per la politica in materia di sanità animale. Con questa opzione, un nuovo quadro giuridico generale definirebbe i principi e gli obiettivi della sanità animale. Tale quadro fisserebbe standard specifici per le norme e le procedure in materia di sanità animale che tutti gli Stati membri sarebbero tenuti a rispettare, con limitata flessibilità per adeguare le norme alle loro diverse circostanze.

5. Valutazione degli impatti

Opzione 1 – Nessun cambiamento

29. Per consentire un adeguato confronto tra le opzioni, l'opzione 1, che prevede il mantenimento della politica per la sanità animale attualmente in vigore, è utilizzata come scenario di riferimento in rapporto al quale sono valutati gli impatti delle altre opzioni.
30. L'opzione "nessun cambiamento" è già stata respinta sia dalla valutazione di impatto relativa alla strategia per la salute degli animali che da quella della PCSA e sarebbe quindi estremamente difficile da giustificare. Lo status quo significherebbe mantenere l'approccio attualmente adottato a livello dell'UE per affrontare le questioni della sanità animale e i problemi rilevati nella relazione.

Opzione 2 - Semplificazione del quadro giuridico esistente senza cambiamenti sostanziali di politica

31. Questa opzione presuppone una semplificazione del quadro giuridico esistente riunendo i vari atti legislativi esistenti in un unico atto legislativo globale, senza considerare però gli obiettivi e gli sviluppi strategici definiti nella strategia per la salute degli animali.
32. Non vi sarebbero modifiche sostanziali della politica relativa alla sanità animale: i vantaggi di questa opzione sarebbero soltanto quelli derivanti dalla semplificazione della legislazione. Riunire tutti gli atti legislativi esistenti in un unico testo legislativo permetterebbe di conseguire una maggiore semplicità e di evitare duplicazioni.
33. Tuttavia, poiché nella legislazione esistente manca un insieme di principi coerenti generali, riunendo tutti gli atti legislativi in un testo unico si otterrebbe solo un lungo elenco dell'acquis esistente, senza una vera e propria semplificazione: gli obiettivi fissati nella strategia per la salute degli animali non sarebbero quindi realizzati.

Opzione 3 – Quadro giuridico esistente, con una maggiore autoregolamentazione

34. Questa opzione comprende principalmente vari interventi a carattere non normativo da realizzare con le risorse attualmente disponibili, senza creare oneri amministrativi aggiuntivi. Tali interventi prevedono che la

Commissione e/o gli Stati membri elaborino orientamenti e buone pratiche per migliorare le misure in materia di sanità animale o incoraggino le parti interessate a farlo. Gli orientamenti e le buone pratiche verrebbero a integrare il quadro giuridico esistente in questo campo e avrebbero lo scopo di migliorare la prevenzione delle malattie degli animali. Si procederebbe ad aggiornare i singoli atti legislativi, se necessario per conformarsi alle nuove prescrizioni (ad esempio i nuovi processi decisionali conseguenti all'adozione del trattato di Lisbona) o agli sviluppi tecnologici.

35. In termini generali, l'elaborazione di orientamenti e la promozione di buone pratiche sulle misure per la sanità animale consentiranno ai detentori di animali e agli altri operatori della filiera alimentare di essere meglio informati su tali misure e sui rischi di malattie animali come pure sulle loro responsabilità. I detentori di animali a conoscenza delle migliori pratiche per la prevenzione delle malattie saranno più propensi ad attuare misure utili in termini di riduzione della frequenza e dell'impatto delle malattie animali, come misure di bioprotezione e di sorveglianza.
36. Questi interventi non saranno tuttavia obbligatori, ma dipenderanno in primo luogo dalla volontà delle parti interessate di elaborare orientamenti e, successivamente, dalla collaborazione dei detentori di animali nel seguire su base volontaria questi orientamenti anche quando può non essere nel loro interesse diretto. Gli effetti concreti della messa in pratica di questa opzione sono quindi molto incerti e vanno dall'assenza di qualsiasi cambiamento, a un estremo, a un impatto potenzialmente alquanto positivo, all'altro.

Opzione 4 – Quadro legislativo generale e flessibile per gli aspetti relativi alla sanità animale

37. Gli effetti dell'opzione 4 sul piano economico e per la sanità pubblica dovrebbero essere in gran parte positivi. In primo luogo, vi sono i vantaggi attesi dalla riduzione dei casi di malattie. Nel complesso, le risorse saranno meglio orientate in funzione del rischio, in modo da risparmiare tempo e denaro. Verrà elaborata una strategia per utilizzare al meglio i vaccini, che potrà avere un impatto economico positivo sulla riduzione dei casi di malattie animali e tutta una serie di effetti positivi associati.
38. Vi sarebbero indubbiamente alcune ripercussioni iniziali dovute alla necessità, per gli allevatori, gli altri detentori di animali e le autorità competenti, di familiarizzarsi con il nuovo quadro legislativo. Questa iniziativa mira tuttavia a semplificare la normativa esistente, per cui si ritiene che gli eventuali oneri sarebbero in realtà assai limitati, con l'introduzione, se del caso, di deroghe. Eventuali nuove misure, ad esempio in materia di bioprotezione, si baseranno sull'offerta di possibilità e incentivi per un miglioramento piuttosto che sull'introduzione di provvedimenti obbligatori. Ciò significa, ad esempio, che sarà a discrezione dell'allevatore o dell'operatore scegliere di familiarizzarsi ulteriormente con tali misure e di attuarle al fine di generare ripercussioni positive (dal punto di vista economico e per la sanità animale). Data la natura stessa delle malattie animali, gli aggiornamenti sistematici delle norme in vigore costituiscono già una procedura standard; i costi una tantum per familiarizzarsi con il nuovo quadro legislativo saranno probabilmente integrati nei normali costi di funzionamento. A lungo termine, un quadro strategico semplificato e più

coerente dovrebbe andare a vantaggio di tutti, e risultare in particolare più chiaro per quanti stanno imparando a conoscere i propri obblighi (per esempio, i nuovi allevatori).

39. In generale e a lungo termine, è lecito ritenere che un quadro semplificato, flessibile e basato sui risultati imporrà un onere amministrativo minore per il settore agricolo, i settori connessi e i detentori di animali rispetto al quadro prescrittivo dell'opzione 5. La sua intrinseca flessibilità significa infatti che gli obblighi e le prescrizioni potrebbero essere adeguati alle circostanze nazionali o regionali, con l'introduzione, se del caso, di deroghe per le situazioni a basso rischio e la possibilità per gli Stati membri di adattare ogni eventuale obbligo amministrativo a quanto strettamente necessario in base a una ragionevole valutazione del rischio.
40. Tre aspetti, giudicati particolarmente importanti, sono stati analizzati più in dettaglio, ovvero la bioprotezione, il commercio e la vaccinazione, che figurano nel testo della relazione e, con maggiori particolari, nei suoi allegati. Un esempio del potenziale impatto sugli oneri amministrativi è sintetizzato nella tabella 5.2 della relazione principale.
41. Come osservato sopra, questa opzione dovrebbe produrre effetti sociali leggermente positivi per quanto riguarda la flessibilità del mercato del lavoro veterinario e, in particolare, alcuni vantaggi derivanti dal conseguimento dello stesso livello di sicurezza per gli animali e i prodotti di origine animale.
42. Presupponendo che vi sia una riduzione del numero di focolai di malattie animali, è possibile prevedere numerosi altri effetti positivi per l'ambiente. Le malattie animali individuate negli animali detenuti dall'uomo possono avere ripercussioni negative sulla fauna selvatica (per esempio, l'influenza aviaria dal momento che gli uccelli selvatici possano non solo diffondere attivamente la malattia al pollame domestico ma anche essere infettati da quest'ultimo). La riduzione dell'incidenza di tali patologie dovrebbe quindi avere un impatto generale positivo sulla fauna selvatica.

Opzione 5 – Quadro legislativo generale prescrittivo per le questioni di sanità animale

43. L'opzione 5 dovrebbe verosimilmente comportare una riduzione significativa dei casi di malattie degli animali nell'UE, con tutti i relativi vantaggi economici, sociali e ambientali che sono analizzati più in dettaglio nella relazione. È probabile tuttavia che a tale opzione siano associati notevoli oneri amministrativi. Inoltre, con i cambiamenti tecnologici e ambientali, norme maggiormente cogenti sono con ogni probabilità destinate a diventare obsolete assai più rapidamente.
44. L'opzione 5 dovrebbe comportare una diminuzione delle malattie animali, ma è difficile affermare con certezza che l'imposizione generalizzata delle stesse norme, come previsto da questa opzione, avrà un impatto migliore o peggiore rispetto a un approccio ben applicato basato sulla valutazione del rischio, come previsto dall'opzione 4. Ciò dipende dal livello al quale si applicano le risorse e si definiscono le norme. Si potrebbe affermare che (presupponendo che in ciascuna delle due opzioni le risorse siano al medesimo livello)

un'adeguata applicazione delle risorse in base al rischio dovrebbe risultare più vantaggiosa dell'applicazione sistematica di una norma uniforme.

45. Con questa opzione l'onere amministrativo per gli Stati membri è potenzialmente molto elevato. La sua entità dipenderebbe dalle modalità di attuazione, ma risulterebbe assai significativa nel caso fosse introdotto l'obbligo per gli Stati membri di provvedere alla formazione dei detentori di animali e di elaborare, gestire e far applicare nuove misure di bioprotezione e sorveglianza in materia di sanità animale.
46. Un quadro legislativo prescrittivo definirebbe le conoscenze e le competenze da conseguire nelle qualifiche professionali e nella formazione per i veterinari ufficiali e riconosciuti a livello UE. Dovendo disporre delle stesse conoscenze e competenze in tutta l'UE i veterinari ufficiali e riconosciuti potranno lavorare più facilmente in uno Stato membro diverso dal loro senza compromettere gli standard di salute.
47. L'attuazione dell'opzione 5 dovrebbe in larga misura avere effetti ambientali positivi, analoghi a quelli descritti per l'opzione 4. Da un lato, si potrebbe supporre che un maggior numero di azioni obbligatorie sia destinato a produrre più effetti positivi per l'ambiente del tipo indicato in rapporto all'opzione 4. Tuttavia, la maggiore rigidità dell'opzione 5 può avere come conseguenza che le misure siano meno adattabili a circostanze ambientali specifiche, con il rischio di alcune ripercussioni negative per l'ambiente e anche a livello di benessere. È molto difficile valutare anche solo l'orientamento che potrebbe prendere quest'opzione, e tanto più quantificare gli impatti previsti.

6. Confronto tra le opzioni

48. Nel complesso, l'opzione 4 è quella con maggiori probabilità di conseguire un buon livello di efficienza, efficacia e coerenza con gli obiettivi dell'UE. Tale opzione dovrebbe raggiungere i principali obiettivi, ovvero fornire una strategia e un quadro globali dotati di chiarezza e coerenza e lasciare nel contempo la flessibilità necessaria per tenere conto di circostanze particolari in determinati Stati membri o zone e per adeguarsi a un contesto in rapida evoluzione. Si tratta quindi anche dell'opzione che meglio rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Le opzioni 2 e 3, pur offrendo una maggiore continuità con il quadro attuale, sono prive di garanzie quanto a risultati positivi e conservano l'attuale confuso mosaico di normative. L'opzione 5 sarebbe in grado di conseguire l'obiettivo di una semplificazione grazie a una strategia e un quadro generali, ma risulterebbe probabilmente troppo rigida per adeguarsi con successo alle diverse circostanze presenti all'interno dell'Unione, con il rischio di compromettere le sue stesse finalità.
49. Il principale vantaggio dell'opzione 4 consiste nella sua flessibilità. Come già osservato, la natura stessa di un quadro globale flessibile consente di avvalersi, per determinati provvedimenti strategici specifici, degli strumenti illustrati in termini generali nelle opzioni 3 o 5. Gli strumenti dell'opzione 3 (alcuni sistemi o elementi di autoregolamentazione) potrebbero essere introdotti o incoraggiati se risultasse inutile o inadeguato disciplinare una questione specifica nella legislazione. Qualora fossero necessarie o opportune misure maggiormente dettagliate il quadro legislativo più prescrittivo previsto

dall'opzione 5 potrebbe essere introdotto per questioni, specie o malattie specifiche mediante atti delegati o di esecuzione nell'ambito del quadro legislativo flessibile.

Tabella 6.1: Confronto delle opzioni da 3 a 5

Obiettivi	Opzione 3	Opzione 4	Opzione 5
Efficacia	<p>L'opzione 3 comporta una serie di risultati che vanno dall'assenza di cambiamenti rispetto allo scenario di riferimento a un sistema relativamente importante di autoregolamentazione. Pertanto, la sua efficacia in relazione al conseguimento degli obiettivi ha più probabilità di essere positiva che negativa.</p> <p>+</p>	<p>L'opzione 4 risulterà probabilmente efficace nel raggiungere o nel perseguire gli obiettivi.</p> <p>+</p>	<p>È probabile che l'opzione 5 sia efficace nel raggiungere o nel perseguire gli obiettivi, ma è meno probabile che mantenga tale efficacia a lungo termine a causa della sua mancanza di flessibilità.</p> <p>+</p>
Efficienza	<p>La sua efficienza dipende da quante saranno le risorse destinate a mettere a punto e a far funzionare un sistema di autoregolamentazione. Non saranno tuttavia necessarie lunghe procedure di modifica della normativa.</p> <p>+/-</p>	<p>Il quadro flessibile previsto da questa opzione richiederà costi limitati per familiarizzarsi con la nuova normativa dal momento che tale operazione di familiarizzazione avverrà nell'ambito di reti di formazione già esistenti (ad es. programma BTSEF ecc.). È probabile che questa opzione risulti, a lungo termine, più comprensibile ed efficiente per le parti interessate (sia detentori di animali che Stati membri).</p> <p>++</p>	<p>L'opzione 5 comporterà probabilmente maggiori oneri amministrativi per la sua comprensione e la sua attuazione. Pur garantendo una maggiore coerenza legislativa, che potrebbe risultare nel complesso positiva, la mancanza di flessibilità che caratterizza questa opzione significa che, con il mutare delle circostanze, occorreranno più risorse per modificare la legislazione.</p> <p>+</p>

<p>Coerenza con gli obiettivi dell'UE</p>	<p>Questa opzione non consentirebbe di conseguire l'obiettivo stabilito nella strategia UE per la salute degli animali di riunire in un quadro unico tutti gli atti legislativi in materia di sanità animale.</p> <p>-</p>	<p>Questa opzione permetterebbe di conseguire l'obiettivo della strategia UE per la salute degli animali di riunire in un quadro flessibile e coerente tutti gli atti legislativi in materia di sanità animale. È conforme all'approccio flessibile adottato in altri settori ed è l'opzione con le maggiori probabilità di realizzare gli obiettivi operativi della sezione 3.</p> <p>++</p>	<p>Tale opzione permetterebbe di conseguire l'obiettivo della strategia UE per la salute degli animali di introdurre un quadro legislativo unico, ma la mancanza di flessibilità rende meno probabile la realizzazione di alcuni obiettivi operativi poiché sarebbe più difficile adattarsi, in futuro, ai cambiamenti di circostanze.</p> <p>+</p>
---	--	---	---

7. Monitoraggio e valutazione

50. Indicatori di risultato semplici ed affidabili aiuteranno a misurare i progressi compiuti. Dovrà trattarsi sia di indicatori tangibili ("hard") per la sanità animale che di indicatori intangibili ("soft") che seguano la fiducia, le aspettative e le percezioni dei cittadini europei.
51. È molto difficile prescrivere in questa sede una serie di indicatori precisi che dimostrino in via definitiva che un'iniziativa di ampia portata come la normativa in materia di sanità animale è riuscita a realizzare i suoi obiettivi. Tuttavia, una serie di misurazioni su un arco di tempo abbastanza lungo dovrebbe dare un'indicazione dell'orientamento generale.
52. Esempi di indicatori tangibili della riuscita dell'iniziativa sono:
- la percentuale di spesa UE nel settore veterinario per misure di eradicazione e monitoraggio rispetto a misure di emergenza;
 - restrizioni (numero di zone x durata delle restrizioni) introdotte in seguito all'insorgenza di focolai di malattie da notificare in virtù delle normative applicabili;
 - il numero di focolai di malattie di vasta entità e di animali abbattuti nel quadro di misure di eradicazione;
 - i costi e le perdite complessivi per l'UE, gli Stati membri, gli allevatori e altri soggetti interessati a seguito di focolai di malattie animali;
 - le spedizioni transfrontaliere di animali nell'ambito del regime semplificato;
 - il numero di sessioni di formazione seguite dai detentori di animali, in particolare dagli allevatori.
53. Come osservato sopra, la presente valutazione d'impatto fornisce necessariamente una panoramica generale. Quando saranno introdotte misure specifiche di diritto derivato, sarà probabilmente necessario elaborare valutazioni d'impatto più particolareggiate e, nel quadro di tale operazione, indicatori molto più specifici per ciascuna misura. Una valutazione dovrebbe essere realizzata circa cinque anni dopo l'attuazione della normativa in materia di sanità animale e i suoi risultati saranno messi a disposizione per il futuro processo decisionale.