



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.12.2010
COM(2010) 785 definitivo

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

**sull'efficacia e la coerenza dei controlli sanitari e fitosanitari sulle importazioni di
prodotti alimentari, mangimi, animali e piante**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'efficacia e la coerenza dei controlli sanitari e fitosanitari sulle importazioni di prodotti alimentari, mangimi, animali e piante

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
1.1.	La domanda di importazioni	3
1.2.	Il ruolo dell'Unione europea.....	4
1.3.	Applicazione di controlli uniformi basati sul rischio.....	5
1.4.	L'Europa come attore globale	5
2.	PRESENTAZIONE DEGLI ATTUALI CONTROLLI SULLE IMPORTAZIONI ...	6
2.1.	Il quadro normativo.....	6
2.2.	Prodotti diversi, rischi diversi	6
2.3.	Quindi come funziona il tutto?.....	8
3.	MISURE VOLTE A GARANTIRE L'EFFICACIA DEI CONTROLLI SULLE IMPORTAZIONI.....	9
3.1.	Ispezioni, valutazione dei rischi e sistemi di informazione	9
3.2.	Accordi multilaterali e bilaterali	10
3.3.	Formazione.....	10
3.4.	Coordinamento e comunicazione.....	11
3.5.	Fornire una risposta adeguata.....	11
4.	QUESTIONI RECENTI ED EMERGENTI	12
4.1.	La crescente importanza delle misure SPS	12
4.2.	Le sfide.....	12
4.3.	Approcci più intelligenti	12
5.	MISURE VOLTE A MIGLIORARE E RAFFORZARE IN FUTURO I CONTROLLI SULLE IMPORTAZIONI DI PRODOTTI ALIMENTARI, MANGIMI E PIANTE.....	13
5.1.	Miglioramenti legislativi.....	13
5.2.	Miglioramenti di tipo non legislativo.....	15
5.3.	Un impiego ottimale delle risorse	15
6.	CONCLUSIONI.....	16

1. INTRODUZIONE

Nel dicembre 2008, il Consiglio ha invitato la Commissione "a sottoporre al Consiglio e al Parlamento entro la fine del 2010 una relazione sull'efficacia e la coerenza dei controlli sanitari e fitosanitari alle importazioni di prodotti alimentari, di alimenti per animali, di animali e di piante al fine di portare avanti un quadro comunitario ben funzionante in materia di importazioni, unitamente, ove opportuno, a proposte"¹.

La seguente relazione risponde a tale richiesta e in tal modo dimostra che i controlli sanitari e fitosanitari in atto alle importazioni di prodotti alimentari, di mangimi, di animali e di piante hanno la funzione di garantire che tali importazioni siano innanzitutto sicure.

È in corso un altro dibattito sulle importazioni che si occupa di questioni di competitività. Esso si concentra sulle differenze nei costi di produzione tra l'UE e i paesi terzi, quali quelle concernenti i terreni, la manodopera e il capitale, e sulle scelte dei consumatori che influenzano le decisioni d'acquisto fondate su fattori quali prezzo, disponibilità, qualità e preferenze culturali. Dato che tale dibattito non rientra nell'ambito di tale relazione, la seguente analisi si concentra unicamente sull'efficacia e la coerenza dei controlli sanitari e fitosanitari alle importazioni di prodotti alimentari, di mangimi, di animali e di piante, come richiesto dal Consiglio.

1.1. La domanda di importazioni

L'Unione europea (UE) è il più grande importatore di prodotti alimentari e di mangimi a livello mondiale, con un volume di importazioni di 85 miliardi di EUR nel periodo 2007-2009².

Se da un lato l'UE è autosufficiente per la maggior parte dei prodotti alimentari, dall'altro essa ha bisogno di importare determinati beni perché essi sono prodotti in misura esigua o non sono prodotti affatto nell'Unione (ad es. tè, caffè e spezie), oppure perché la produzione UE non riesce a soddisfare la domanda, come nel caso di pesce e mangimi. I consumatori richiedono una gamma sempre più ampia di prodotti e le imprese devono importare materie prime destinate in larga misura all'industria di trasformazione alimentare UE che quindi produce beni ad elevato valore aggiunto per il consumo interno o per l'esportazione verso paesi terzi.

Essendo il maggiore settore industriale europeo, con un fatturato globale di 900 miliardi di EUR l'anno e oltre 4 milioni di occupati, l'industria alimentare è essenziale per la prosperità dell'UE³. Al fine di mantenere la propria posizione di testa deve poter contare su beni di tutto il mondo⁴. Deve inoltre poter fare

¹ Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti agricoli ed agroalimentari importati e ottemperanza alla normativa comunitaria, 2917° Consiglio dei ministri dell'Agricoltura e della pesca, Bruxelles, 18 e 19 dicembre 2008 - 17169/08 ADD 1.

² DG Agricoltura e sviluppo rurale, monitoraggio delle politiche agricole e commerciali, newsletter n. 01-10, giugno 2010.

³ Commissione europea, direzione generale per le Imprese e l'industria.

⁴ COM(2010) 612, Commercio, crescita e affari mondiali, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf.

affidamento sul fatto che le norme alimentari in vigore nell'UE rimangano competitive e si avvalgano della fiducia dei consumatori europei.

Nonostante le numerose fonti di domanda, le importazioni totali di prodotti agricoli corrispondono solo a una piccola frazione del consumo e della produzione globali in Europa. L'UE importa notevoli quantitativi di mangimi, caffè, frutti tropicali e cacao, ma quantitativi molto esigui di prodotti animali, quali carne e latte. Nel 2008 le importazioni hanno superato le esportazioni di 7 miliardi di EUR, una cifra che si è ridotta a soli 2,5 miliardi di EUR nel 2009 a causa dell'impatto della crisi economica e finanziaria sia sul valore sia sul volume delle importazioni UE⁵.

Anche se il rallentamento globale del 2008 ha attenuato il commercio mondiale, gli scambi di prodotti agricoli avevano conosciuto una rapida crescita negli anni precedenti⁶. Una maggiore attenzione è stata di conseguenza rivolta ai rischi associati a tali scambi in considerazione delle potenziali minacce per la salute umana, animale e vegetale. Se tali rischi non sono controllati, si possono verificare perturbazioni del commercio che possono condurre all'improvvisa scomparsa di mercati del valore di miliardi di euro e mettere duramente alla prova la fiducia dei consumatori nei confronti dei mercati alimentari e della capacità dei governi di gestirli.

1.2. Il ruolo dell'Unione europea

È essenziale garantire che tutti i prodotti alimentari sul mercato siano sicuri. Ciò vale nella stessa misura per le importazioni e per i prodotti alimentari, i mangimi, gli animali e le piante fabbricati, allevati e coltivati in Europa. I controlli garantiscono che le importazioni siano conformi alla normativa UE così come lo sono i beni prodotti in Europa. Il principio fondamentale è che tutti i prodotti alimentari sui mercati UE devono essere sicuri, indipendentemente dalla loro origine.

L'UE dispone di un vasto corpus legislativo, fondato sulla necessità di un approccio armonizzato e basato sul rischio, volto a identificare i pericoli associati all'importazione di un particolare prodotto da un determinato paese terzo in qualsiasi momento. Una volta effettuata la valutazione dei rischi, possono essere determinate le condizioni in base alle quali un prodotto può essere importato. È quindi possibile stabilire quali controlli debbano essere istituiti. Attualmente solo un numero limitato di prodotti ad elevato rischio sono soggetti a condizioni e modalità di importazione uniformi sulla base di tale normativa.

Dato che i rischi sono in costante evoluzione, le condizioni di importazione, e di conseguenza anche i controlli applicabili, mutano nel tempo. L'UE gestisce tali mutamenti mediante una valutazione dei rischi e una capacità di gestione appropriate, un approccio armonizzato riguardo ai controlli e una normativa chiara e coerente. In tal modo l'UE, unitamente agli Stati membri, garantisce la coerenza e l'efficacia dei propri controlli.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem. Il commercio mondiale di prodotti agricoli ha registrato tassi di crescita del 21%-25% nel 2007 e nel 2008.

1.3. Applicazione di controlli uniformi basati sul rischio

I rischi derivanti dall'importazione di beni sono valutati sulla base del tipo di minaccia che tali importazioni rappresentano per la salute umana, animale e vegetale; tanto maggiore è il livello del rischio, quanto più severe saranno le condizioni d'ingresso nell'UE e quindi tanto più intensi saranno i controlli.

Le condizioni di importazione sono stabilite sulla base della categorizzazione del rischio di ogni prodotto, tenendo conto di una varietà di fattori in un determinato momento. Tra questi si annoverano: informazioni sui focolai di malattie, dati commerciali, intercettazioni di prodotti non sicuri o non conformi e prove scientifiche. Dai partner commerciali si ottengono informazioni sulle garanzie offerte dal sistema di controllo attuato in un paese terzo, compresa la normativa applicabile e le norme di sicurezza. Si effettuano inoltre ispezioni negli Stati membri e nei paesi terzi al fine di valutare i mezzi a loro disposizione per svolgere controlli adeguati. In caso di grave focolaio di malattia o di mutamento del livello di rischio, si decide in merito a misure di salvaguardia specifiche necessarie nella fase di importazione.

Gli Stati membri effettuano controlli finalizzati ad accertare la conformità all'ampia serie di regole che disciplinano la catena alimentare, la salute animale e vegetale. Anche se la grande maggioranza delle importazioni UE non costituisce un significativo pericolo per la salute, per un certo numero di prodotti sono previsti controlli specifici armonizzati a livello UE. Per essi è necessario effettuare i controlli sanitari prima dell'importazione nell'Unione.

1.4. L'Europa come attore globale

Il modo in cui l'UE applica il proprio sistema di misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) determina fino a che punto è in grado di conservare globalmente un approccio aperto e scientifico nei confronti della salute animale e vegetale e della sicurezza alimentare. I controlli stabiliti dall'UE sono in linea con le norme fissate dagli organismi internazionali di normazione che operano nel settore della sicurezza alimentare e della salute animale e vegetale, cioè: la commissione del Codex Alimentarius, l'Organizzazione mondiale per la salute animale (UIE), la convenzione internazionale per la protezione delle piante (IPPC), come disposto dall'accordo sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS) dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Anche se i governi possono adottare misure sanitarie e fitosanitarie supplementari necessarie per la tutela della salute e della vita umana, animale o vegetale, queste sono ammissibili unicamente se viene dimostrato il loro carattere scientifico, proporzionale e non discriminatorio. Come uno dei principali attori del commercio mondiale di prodotti alimentari e mangimi, l'UE è tenuta a rispettare gli obblighi internazionali ed è consapevole che i requisiti da essa fissati fungono spesso da punto di riferimento per gli scambi internazionali e hanno un enorme impatto sui paesi in via di sviluppo, molti dei quali dipendono fortemente dall'accesso ai mercati europei.

2. PRESENTAZIONE DEGLI ATTUALI CONTROLLI SULLE IMPORTAZIONI

2.1. Il quadro normativo

I requisiti di sicurezza alimentare sono fissati dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, più comunemente noto come legislazione alimentare generale. Tale regolamento stabilisce che la politica di sicurezza alimentare dell'UE deve garantire la libera circolazione nel mercato interno e puntare a conseguire un livello elevato di tutela della salute umana, essere al servizio degli interessi dei consumatori e assicurare che i prodotti alimentari e i mangimi importati nell'Unione europea rispettino requisiti in grado di fornire garanzie di sicurezza equivalenti.

La legislazione alimentare generale è integrata dal regolamento (CE) n. 882/2004, più comunemente noto come regolamento sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi. Esso stabilisce il quadro generale dei controlli ufficiali effettuati dalle autorità nazionali competenti degli Stati membri e dalla Commissione al fine di garantire la conformità alla normativa in materia di mangimi e di prodotti alimentari e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali e, in una certa misura, alle disposizioni fitosanitarie.

Per quanto riguarda i prodotti importati, il regolamento sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi stabilisce più specificatamente i principi generali alla base della fissazione delle condizioni di importazione, del riconoscimento dell'equivalenza⁷, dell'approvazione dei controlli pre-esportazione effettuati dalle autorità competenti dei paesi terzi e riconosce il fatto che determinati beni possono richiedere controlli specifici prima della loro introduzione nel territorio dell'Unione. Assegna inoltre alla Commissione compiti specifici inerenti alla raccolta di informazioni adeguate dai partner commerciali e all'esecuzione di ispezioni in paesi terzi. Ogni anno la Commissione riferisce al Consiglio e al Parlamento europeo sul funzionamento generale dei controlli ufficiali relativi a sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e fitosanità negli Stati membri.

Esistono altresì disposizioni dettagliate relative alle importazioni in un'ampia serie di atti settoriali che riguardano fitosanità, sementi, zoonosi, controllo ed eradicazione delle malattie animali, sottoprodotti di origine animale, igiene alimentare e dei mangimi, alimenti e mangimi geneticamente modificati, residui e contaminanti, pesticidi, additivi, sostanze nutritive, alimenti dietetici, acque minerali, nuovi prodotti alimentari, materiali destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e molti altri temi.

2.2. Prodotti diversi, rischi diversi

Beni diversi comportano rischi diversi e sono quindi soggetti a condizioni e controlli sulle importazioni specifici.

2.2.1 Si ritiene che gli animali vivi e i prodotti animali (quali carne, uova e pesce) e i prodotti animali non destinati al consumo umano (quali sperma ed embrioni) rappresentino un rischio elevato dato che possono essere

⁷ Il principio di equivalenza implica che il sistema di controllo applicato dal paese terzo in questione è stato accettato dall'UE come equivalente al proprio.

vettori per la trasmissione di malattie sia al bestiame sia all'uomo. Le minacce alla salute degli animali sono particolarmente preoccupanti, dati gli effetti dannosi della diffusione di malattie sulla produzione zootecnica europea.

Gli animali vivi e i prodotti animali possono entrare nell'UE solo attraverso i posti d'ispezione frontaliere (PIF) e nel rispetto di condizioni di importazione rigorosamente armonizzate. Esse impongono che tali importazioni provengano da paesi terzi riconosciuti, da stabilimenti riconosciuti o registrati e che i certificati veterinari che accompagnano le partite siano firmati dall'autorità competente del paese esportatore e inoltre che siano fornite informazioni dettagliate sulla qualifica sanitaria e zoosanitaria dei prodotti e sulla loro conformità ai requisiti di importazione UE. In caso di grave focolaio di malattia in un paese terzo, possono essere stabilite restrizioni all'importazione per impedire l'introduzione della malattia nell'UE.

Al momento dell'arrivo dei beni, il personale dei PIF deve effettuare i controlli obbligatori che comprendono controlli documentali, d'identità e materiali finalizzati a verificare che tali beni siano conformi alla descrizione che li accompagna e che rispettino le condizioni di importazione UE. I controlli materiali sono sempre necessari nel caso di animali vivi, possono tuttavia essere ridotti se i prodotti animali rispettano le condizioni di importazione armonizzate e quando esistono accordi veterinari, purché il paese terzo interessato possa offrire i medesimi livelli di sicurezza dell'UE o livelli equivalenti. Controlli analitici mirati a una determinata frequenza possono anch'essi rientrare nei controlli materiali.

Una volta che la partita sia stata sottoposta con esito favorevole a tali controlli, viene rilasciato un documento veterinario comune di entrata (DVCE) che consente l'immissione in libera pratica dei beni. Vi è una stretta collaborazione tra le autorità veterinarie e quelle doganali che non consentono l'immissione in libera pratica degli animali o dei prodotti animali se non e fino a che non è stato rilasciato un DVCE.

- 2.2.2 Anche le importazioni di piante vive o di prodotti vegetali sono ritenute a rischio elevato data la possibile introduzione nel territorio UE di nuovi organismi nocivi e fitopatie con effetti potenzialmente disastrosi sulle colture e l'ambiente naturale. Per poter essere introdotti nell'Unione, tutte le piante vive e determinati prodotti vegetali devono essere accompagnati da un certificato fitosanitario ufficiale rilasciato dall'autorità competente del paese terzo in conformità al modello stabilito nel quadro della convenzione internazionale per la protezione delle piante.

I controlli fitosanitari, comprendenti controlli documentali, d'identità e materiali, sono effettuati su tutte le partite di piante e di prodotti vegetali regolamentati presso i punti di ingresso riconosciuti. Le autorità nazionali possono concedere una deroga all'effettuazione dei controlli materiali nel luogo di destinazione a specifiche condizioni, compreso il movimento di beni sotto sorveglianza doganale. Le autorità doganali non consentono l'importazione di nessuna pianta e di nessun prodotto vegetale

regolamentato a meno che non sia stato dimostrato che i controlli fitosanitari del caso sono stati effettuati con esito soddisfacente.

2.2.3 Determinati prodotti alimentari e mangimi di origine non animale, per cui è stato identificato un rischio noto o emergente, sono anche soggetti a controlli obbligatori prima dell'importazione presso punti di entrata designati (PED). Essi possono includere la frutta a guscio e determinati frutti e ortaggi. I beni per cui sono necessari controlli sono determinati sulla base delle ultime informazioni disponibili riguardo al profilo di rischio del prodotto. L'elenco di tali beni e dei livelli di controllo applicabili è rivisto su base trimestrale. Come nel caso degli animali e dei prodotti animali, tali beni devono essere sottoposti a controlli di frontiera obbligatori e possono essere immessi in libera pratica nell'Unione solo a condizione che l'esito dei controlli effettuati sia favorevole.

2.2.4 Si ritiene che la maggior parte dei prodotti della catena alimentare non comporti un rischio intrinseco alla salute pubblica, animale o vegetale. Molti prodotti cosiddetti "a lunga conservazione" (in scatola, trasformati, essiccati, ecc.), prodotti composti e molti frutti e ortaggi rientrano in questa categoria. In questi casi i controlli sulle importazioni sono effettuati dagli Stati membri sulla base dei propri piani di controllo pluriennali e alla luce del rischio potenziale identificato dagli Stati membri.

2.3. Quindi come funziona il tutto?

I paesi terzi che desiderano esportare prodotti considerati a rischio nell'UE devono soddisfare requisiti severi prima di essere ritenuti ammissibili. Tali requisiti possono comprendere tutti o alcuni dei seguenti elementi:

- la presentazione formale di una domanda scritta di esportazione nell'UE;
- verifica della qualifica zoosanitaria, fitosanitaria e sanitaria del paese terzo, compresa la normativa pertinente, i sistemi di controllo, le misure di sorveglianza delle malattie e le strutture di laboratorio;
- la presentazione di certificati sanitari o fitosanitari che dimostrino che i prodotti da esportare soddisfano i requisiti UE;
- il riconoscimento degli stabilimenti che desiderano esportare nell'UE con certificazione che essi soddisfano i pertinenti requisiti dell'Unione, in particolare nel caso di animali vivi e prodotti animali;
- la presentazione e l'approvazione di un piano di monitoraggio per i residui delle sostanze vietate o soggette a limitazioni nell'UE.

Nel caso di alcuni prodotti ad elevato rischio sono obbligatorie le missioni di ispezione volte a verificare la conformità con la normativa UE. Nei casi in cui siano previste condizioni di importazione ed esse siano soddisfatte dal paese terzo oppure se possono essere stabiliti obblighi di redazione di un elenco o controlli prima dell'esportazione, deve essere adottata una decisione ufficiale da parte della Commissione, in consultazione con gli Stati membri, prima che siano consentite le importazioni da tale paese terzo.

Dopo l'approvazione, la conformità è valutata regolarmente durante le ispezioni condotte dalla Commissione e in seguito ai risultati dei controlli svolti dagli Stati membri.

3. MISURE VOLTE A GARANTIRE L'EFFICACIA DEI CONTROLLI SULLE IMPORTAZIONI

3.1. Ispezioni, valutazione dei rischi e sistemi di informazione

3.1.1 Il servizio d'ispezione della Commissione della DG Salute e consumatori, l'Ufficio alimentare e veterinario (UAV), effettua ispezioni sia negli Stati membri sia nei paesi terzi per garantire il rispetto della normativa UE. Svolge tale attività sulla base di un piano annuale che riunisce la propria esperienza di lunga data e i pareri degli Stati membri al fine di stabilire le proprie priorità. Oltre a monitorare la supervisione degli operatori alimentari e a controllare la qualifica zoosanitaria e fitosanitaria di Stati membri e paesi terzi, l'UAV conduce regolarmente missioni per accertare in loco la conformità alle condizioni di importazione stabilite per i paesi terzi. Una volta che questi elementi siano risultati soddisfacenti e siano consentite le importazioni di un particolare bene proveniente da un determinato paese terzo, l'UAV svolge ulteriori missioni periodiche per confermare la continuazione delle importazioni su base sicura. Esso effettua inoltre ispezioni presso i PIF e i PED situati negli Stati membri per garantire la conformità alla normativa UE. Le ispezioni in loco hanno diversi obiettivi; consentono uno stretto coordinamento con gli Stati membri e i paesi terzi e il monitoraggio della conformità e, elemento forse ancora più importante, consentono di avviare un'azione tempestiva per affrontare qualsiasi rischio inaccettabile identificato.

3.1.2 L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), istituita dalla legislazione alimentare generale, fornisce alla Commissione europea consulenza scientifica indipendente su tutte le questioni con impatto diretto o indiretto sulla sicurezza della catena alimentare. Si tratta di un'entità giuridica separata, indipendente dalle istituzioni UE, la cui attività copre tutte le fasi della produzione e dell'approvvigionamento alimentare, dal produttore al consumatore. Se del caso, l'EFSA valuta il rischio costituito da un particolare bene in funzione del pericolo da esso derivante.

3.1.3 Il Trade Control and Expert System (TRACES), sistema esperto per il controllo degli scambi, mette a disposizione on line informazioni sulle partite importate di animali vivi e prodotti animali. Facilita lo scambio di informazioni tra le autorità competenti sulle ispezioni sanitarie e zoosanitarie, consente alle autorità veterinarie di reagire rapidamente a eventuali emergenze sanitarie e velocizza le procedure amministrative per gli operatori economici. TRACES è impiegato dagli Stati membri e da un numero crescente di paesi terzi⁸. TRACES incorpora il sistema

⁸ Attualmente circa 5 000 DVCE per animali vivi e 40 000 per prodotti di origine animale sono registrati ogni mese in TRACES. Quattordici paesi terzi utilizzano TRACES per produrre i certificati che accompagnano gli animali o i prodotti destinati a essere importati nell'UE.

armonizzato di designazione e codificazione delle merci dell'Organizzazione mondiale delle dogane (codici a sei cifre) e la nomenclatura combinata dell'UE (codici a otto cifre). In tal modo i sistemi di codificazione che descrivono i beni possono interagire a livello mondiale sulla base di un codice a sei cifre.

3.1.4 L'UE dispone di due sistemi di allarme per consentire uno scambio rapido ed efficace delle informazioni. Il sistema di allarme rapido per i prodotti alimentari e i mangimi (RASFF)⁹ consente di inviare in qualsiasi momento notifiche urgenti quando sono individuati prodotti alimentari o mangimi che presentano seri rischi. Il RASFF informa il paese terzo in questione al fine di impedire che il problema si ripeta. Un sistema di allarme analogo, EUROPHYT¹⁰, consente lo scambio di informazioni nei casi in cui piante o materiale vegetale sono intercettati perché non rispettano i requisiti fitosanitari UE.

3.2. Accordi multilaterali e bilaterali

L'UE svolge un ruolo attivo in seno all'Organizzazione mondiale del commercio e agli organismi internazionali di normazione. Ciò le consente di promuovere il proprio modello normativo e quindi di contribuire alla definizione delle norme internazionali che a loro volta si applicheranno all'UE.

L'Unione intrattiene inoltre un dialogo permanente con i paesi terzi sulle questioni SPS ed è impegnata nell'ambito di accordi commerciali bilaterali che comprendono disposizioni SPS relative agli scambi di prodotti agricoli. Esistono anche alcuni accordi con un numero limitato di paesi terzi che hanno lo scopo di facilitare il commercio di animali vivi e di prodotti animali. In determinati casi, tali accordi dispongono il riconoscimento dell'"equivalenza" che può comportare deroghe a alcuni controlli veterinari. Tuttavia l'UE non abbassa mai il proprio livello di protezione.

Il regolamento sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi dispone altresì il riconoscimento unilaterale dell'"equivalenza" da parte dell'UE in qualsiasi settore della catena alimentare. Conformemente all'accordo SPS dell'OMC, ogni membro di tale organizzazione ha il diritto di richiedere ai propri partner commerciali di discutere il riconoscimento dell'"equivalenza". Inoltre un paese terzo può richiedere un livello più basso di controlli sulle importazioni al momento dell'entrata dei beni nell'UE sulla base di controlli pre-espportazione rafforzati. Questi ultimi possono essere verificati dall'UAV.

3.3. Formazione

Il programma "Migliorare la formazione per rendere più sicuri i prodotti alimentari" è un'iniziativa della Commissione che ha avviato un ampio pacchetto di programmi di formazione destinati alle autorità competenti degli Stati membri e finalizzati a mantenerle aggiornate su determinati aspetti della normativa UE e a garantire che i controlli siano effettuati in modo uniforme, obiettivo e adeguato. I programmi comprendono tra l'altro un modulo di formazione

⁹ Fanno parte del RASFF gli Stati membri UE, la Commissione, l'EFSA, la Norvegia, il Liechtenstein e l'Islanda.

¹⁰ EUROPHYT fornisce un accesso web diretto per la Commissione, gli Stati membri e la Svizzera.

specifico per il personale dei PIF volto a favorire l'adozione di un approccio armonizzato riguardo alle importazioni da parte dei PIF stessi. Le formazioni organizzate per gli Stati membri sono aperte ai partecipanti di paesi terzi e in alcuni casi si tengono sessioni di formazione specifiche nei paesi terzi, in particolar modo nei paesi in via di sviluppo.

3.4. Coordinamento e comunicazione

La Commissione discute regolarmente con gli Stati membri all'interno di gruppi di esperti e comitati di regolamentazione su qualsiasi problema nuovo o emergente che desti particolare preoccupazione o quando si verificano cambiamenti a livello internazionale.

Stretti rapporti con gli Stati membri sono particolarmente importanti per rispondere rapidamente alle violazioni della normativa in materia di prodotti alimentari, mangimi, salute animale e vegetale. Le autorità competenti degli Stati membri possono adottare misure amministrative, tuttavia, in casi urgenti, la Commissione può avviare provvedimenti adeguati di propria iniziativa in attesa della conferma da parte degli Stati membri. La Commissione può inoltre richiedere all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) di assisterla nelle inchieste avviate per sospetti, rilevamenti di infrazioni e attività illecite.

3.5. Fornire una risposta adeguata

Storicamente, gli agenti delle malattie animali contagiose di elevata gravità e gli organismi nocivi alle piante sono stati introdotti nell'UE in diversi modi, comprese le importazioni illegali, i movimenti di uccelli migratori o gli insetti vettori. Tuttavia, nessuna delle grandi crisi sanitarie emerse negli ultimi anni è risultata essere causata da partite importate legalmente o da lacune nei controlli veterinari o fitosanitari delle importazioni.

Dato che le crisi legate alla salute animale e vegetale o alla sicurezza alimentare possono richiedere azioni molto costose e avere grande impatto su tutta la società, il bilancio UE stanziava ogni anno circa 300 milioni di EUR per la prevenzione e l'eliminazione delle malattie¹¹ e 100 milioni di EUR per misure riguardanti la sicurezza dei mangimi e dei prodotti alimentari. L'UE ha inoltre creato le capacità per rispondere rapidamente alle crisi e alle nuove minacce. Nell'ultimo decennio ad esempio, al fine di ridurre il rischio causato dalla possibile introduzione illegale di prodotti alimentari, sono state riviste e rafforzate le regole sullo smaltimento dei rifiuti di cucina e ristorazione e sulle importazioni di prodotti alimentari effettuate dai passeggeri a titolo personale.

Garantire che le importazioni siano conformi alla normativa UE pone sfide difficili, dato che, per definizione, la produzione ha luogo fuori dal controllo diretto dell'UE e degli Stati membri. Ciononostante, l'attuazione di un quadro normativo a più livelli riesaminato regolarmente e in cui sono coinvolti diversi attori, è un elemento centrale per assicurare che unicamente i prodotti importati sicuri raggiungano il mercato europeo.

¹¹ Sono comprese le misure adottate dall'UE per controllare determinate malattie animali nei paesi candidati e candidati potenziali lungo le frontiere UE aventi l'obiettivo di minimizzare il rischio di diffusione delle malattie nell'UE. Ne è un esempio la campagna di vaccinazione contro la peste suina classica attualmente in corso nei Balcani occidentali.

4. QUESTIONI RECENTI ED EMERGENTI

4.1. La crescente importanza delle misure SPS

La riduzione delle tariffe/dazi doganali e l'allentamento del regime di contingentamento rimangono priorità della politica commerciale, tuttavia la maggiore sfida riguarda sempre di più gli aspetti normativi. Per quanto riguarda i requisiti SPS, i diversi paesi hanno il diritto di stabilire il proprio livello di protezione e di stabilire norme di conseguenza. Quest'attività deve essere tuttavia coerente con le disposizioni dell'accordo SPS dell'OMC. L'utilizzo indiscriminato di misure SPS sproporzionate o prive di fondamento scientifico o di provvedimenti non basati sulle norme internazionali è fonte di preoccupazione sia per l'UE sia per i propri partner commerciali.

4.2. Le sfide

Le malattie sono sempre state uno dei fattori più importanti di cui tenere conto al momento di stabilire il livello di rischio dominante in un dato momento. Malattie quali l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) e le nuove varianti dell'influenza aviaria apparse negli ultimi anni hanno incrementato il livello di rischio associato al commercio di determinati prodotti animali. Analogamente, le condizioni climatiche in mutamento hanno portato diversi cambiamenti nei modelli e nella diffusione delle malattie. La febbre catarrale, malattia che colpisce su larga scala bovini e ovini nell'Europa settentrionale, e il nematode del pino, che infesta i pini di tutto il Mediterraneo, ne sono solo due esempi. Vi è anche il rischio che possano insorgere malattie in precedenza considerate inesistenti in Europa, come la febbre della Rift Valley.

La contaminazione dei mangimi e dei prodotti alimentari, accidentale o meno, è ugualmente difficile da prevedere dato che può derivare da nuovi processi industriali, da nuovi modelli di consumo o da pratiche fraudolente che costituiscono un rischio per la salute umana e animale.

Emergono e si evolvono le tecnologie, quali biotecnologia e nanotecnologia e compaiono nuove generazioni di ingredienti per prodotti alimentari e mangimi. È sempre più importante gestire la percezione del rischio dei consumatori riguardo a queste nuove tecnologie date le loro numerose applicazioni nel settore alimentare. Messaggi chiari e obiettivi sulla loro sicurezza e sull'adeguatezza e l'efficacia dei requisiti SPS in vigore, costituiscono un elemento importante nei controlli generali anche, ma non solo, per quanto riguarda le importazioni.

Il bioterrorismo, con il potenziale impiego di virus e agenti patogeni di origine alimentare allo scopo di creare gravi rischi per la salute umana e animale e di perturbare l'economia, ha reso necessaria una maggiore sorveglianza durante i controlli sulle importazioni e riguardo alla biosicurezza in generale. Ciò si applica anche ai rischi derivanti dal commercio illegale e fraudolento, compresa la contaminazione intenzionale di prodotti alimentari.

4.3. Approcci più intelligenti

In un momento in cui le risorse finanziarie e di altra natura sono sempre più scarse, è fondamentale che le risorse per i controlli siano impiegate nei settori che portano maggiori benefici ai cittadini europei. È di conseguenza necessario un quadro legislativo che promuova un approccio più armonizzato riguardo ai

controlli sulle importazioni in tutta l'UE e che crei un sistema più trasparente, aggiornato ed efficace di controlli sulle importazioni. Vi sono inoltre nuove tecnologie informatiche, quali la certificazione elettronica, che possono essere utilizzate in misura più estesa. Sviluppando un approccio basato sui rischi per le ispezioni materiali presso i PIF e ottimizzando il coordinamento tra gli organismi preposti all'applicazione della legge, gli Stati membri potranno indirizzare le proprie risorse in modo più razionale. L'identificazione di frodi e importazioni illegali e la relativa azione dissuasiva saranno di conseguenza facilitate.

Non è sempre facile coordinare in modo coerente ed efficace i controlli zoosanitari e sanitari alle frontiere dell'UE, dato che sono disciplinati da un'ampia normativa UE. In un momento in cui si invita a una regolamentazione intelligente, una normativa frammentata può portare a interpretazioni ed esecuzioni diverse e creare difficoltà per gli importatori che presentano i prodotti per l'importazione, per le autorità competenti preposte all'applicazione della normativa che cercano di adottare un approccio armonizzato e per il commercio in generale. I paesi terzi che di conseguenza incontrano difficoltà ad accedere ai mercati UE manifestano le proprie preoccupazioni in merito, anche in seno all'OMC.

5. MISURE VOLTE A MIGLIORARE E RAFFORZARE IN FUTURO I CONTROLLI SULLE IMPORTAZIONI DI PRODOTTI ALIMENTARI, MANGIMI E PIANTE

Considerato questo contesto complesso e in continuo mutamento, l'UE deve essere sempre in grado di definire, sviluppare e mettere in pratica risposte adeguate alle minacce alla sicurezza alimentare.

L'attuale sistema, che si poggia su un approccio fondato sul rischio e sulle prove in merito ai controlli sulle importazioni, ha sinora funzionato adeguatamente. Si tratta tuttavia di un sistema comprendente approcci diversi in tema di controlli su prodotti alimentari, mangimi, animali e piante, che può risultare molto complesso per coloro che attuano i controlli. Nonostante la legislazione alimentare generale e il regolamento sui controlli ufficiali di prodotti alimentari e dei mangimi abbiano condotto a una certa coerenza generale, questo risultato è stato raggiunto aggiungendo un livello supplementare di norme.

È pertanto necessario razionalizzare l'attuale sistema di controlli migliorando la valutazione del rischio e la coerenza e l'efficienza dei meccanismi in atto, senza tuttavia mettere in discussione i principi di base su cui si fondano. Ciò dovrebbe consentire maggiore coerenza e integrazione tra i diversi meccanismi di controllo in atto.

5.1. Miglioramenti legislativi

La legislazione alimentare generale e il regolamento sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi forniranno anche in futuro il quadro generale per i controlli dei prodotti alimentari e di altri prodotti legati alla catena alimentare, mentre una serie di provvedimenti nuovi e innovativi saranno adottati per valutare il modo in cui l'attuale sistema possa evolvere verso un meccanismo più efficiente di gestione coordinata dei controlli sulle importazioni alle frontiere UE. La maggior parte di questi cambiamenti sarà inserita

attraverso modifiche previste al regolamento sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi, tuttavia è anche in esame una nuova normativa sulla salute animale e vegetale.

5.1.1 Le modifiche del regolamento sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi sono programmate come parte di un'iniziativa più ampia, avviata nel 2004, volta alla rifusione e alla semplificazione della normativa UE nei settori della sicurezza dei prodotti alimentari e dei mangimi, della salute e del benessere degli animali e in parte della fitosanità. L'obiettivo è quello di garantire un approccio integrato ai controlli ufficiali in tutti i settori.

In vigore dal gennaio 2006, il quadro legislativo globale stabilito da tale regolamento si è rivelato capace di sostenere un approccio integrato all'effettuazione dei controlli ufficiali lungo la catena alimentare. Il riesame delle sue disposizioni consoliderà questo approccio integrato analizzando le regole attualmente applicabili al finanziamento dei controlli ufficiali, le regole applicabili ai controlli di residui di medicinali veterinari¹² e le disposizioni applicabili ai controlli veterinari all'importazione di animali vivi e di prodotti di origine animale¹³. Il riesame considererà inoltre i cambiamenti che devono essere introdotti al fine di riflettere le modifiche alla normativa in materia di salute animale e vegetale in corso di elaborazione e, più in generale, cercherà di semplificare il quadro esistente di cooperazione per l'applicazione della normativa nell'ambito del quale la Commissione e gli Stati membri svolgono le rispettive attività di controllo. Cercherà altresì di essere coerente con le disposizioni del codice doganale aggiornato UE, la cui entrata in vigore è prevista per il 2013.

In termini operativi, ciò richiederà il miglioramento degli strumenti attuali e l'eventuale sviluppo di nuovi affinché le decisioni sulla gestione dei rischi concernenti i prodotti importati possano tenere pienamente conto del profilo di rischio di un dato prodotto, dei pericoli a esso associato (la cui pertinenza può essere valutata con l'assistenza dell'EFSA) e dell'origine. Quest'approccio verrà integrato dal data mining e dal trattamento dei dati e da un processo coerente e trasparente per determinare le condizioni di importazione e i controlli alle frontiere.

5.1.2 La nuova normativa sulla salute animale si fonderà sulla strategia per la salute degli animali 2007-2013 che fornisce il quadro per le misure in tema di salute e di benessere degli animali. Tale strategia, basata sul principio "prevenire è meglio che curare", intende dedicare maggiore attenzione alle misure cautelative, alla sorveglianza delle malattie, ai controlli e alla ricerca e ridurre l'incidenza delle malattie animali al fine di minimizzare l'impatto dei focolai. L'attuale normativa sulla salute animale copre diversi settori quali il controllo delle malattie animali e l'alimentazione e il benessere animale. Contiene inoltre regole sugli scambi intra-UE e sulle importazioni di animali e prodotti animali. Questa

¹² Attualmente disciplinati dalle disposizioni della direttiva 96/23/CE.

¹³ Attualmente stabilite rispettivamente nella direttiva 91/496/CEE e nella direttiva 97/78/CE.

serie di azioni politiche correlate sarà sostituita da un unico quadro normativo in linea con le norme internazionali. Sarà altresì sviluppato un quadro UE armonizzato per la condivisione delle responsabilità e dei costi.

5.1.3 Analogamente, il regime fitosanitario UE sarà riesaminato tenendo conto delle nuove realtà al fine di proteggere l'Unione dall'introduzione e dalla diffusione di organismi nocivi, di contribuire alla produzione sostenibile, di garantire la competitività del settore agricolo, di contribuire alla tutela delle foreste e dei paesaggi e di contribuire alla sicurezza alimentare. Si sono verificati diversi eventi che giustificano una valutazione globale del regime sviluppato inizialmente negli anni '70, tra essi: l'allargamento dell'UE, la globalizzazione, il cambiamento climatico e una significativa evoluzione delle competenze scientifiche su cui si fonda il regime fitosanitario iniziale.

5.2. Miglioramenti di tipo non legislativo

Il servizio d'ispezione della Commissione, l'Ufficio alimentare e veterinario, continuerà ad operare in prima linea fornendo consulenza sull'adozione di decisioni prese in merito al rischio e garantendo un monitoraggio degli elenchi dei paesi e degli stabilimenti.

Si continuerà ad aggiornare TRACES per adeguarlo alle nuove realtà e ai progressi tecnologici volti a offrire una migliore analisi dei rischi. Questo sistema sarà ampliato per comprendere nuovi utenti, inclusi paesi terzi e operatori economici. Sarà anche introdotta la certificazione elettronica al fine di razionalizzare il sistema e combattere la frode.

Ci si adopererà per garantire che le informazioni in tempo reale fornite da RASFF ed EUROPHYT continuino a essere uno strumento utile per stabilire i rischi e segnalare la necessità di intervenire in caso di difficoltà. Il concetto alla base di questi sistemi di dati ha il potenziale per diventare l'inizio di un meccanismo più ampio sviluppato per garantire la tracciabilità dei controlli alle frontiere per tutte le importazioni di prodotti alimentari, mangimi, animali e piante.

L'UE inoltre porterà avanti il dialogo con paesi terzi sia a livello bilaterale che multilaterale al fine di garantire che le questioni SPS siano trattate in modo aperto e trasparente.

5.3. Un impiego ottimale delle risorse

In un momento di risorse limitate, ci si dovrebbe impegnare al fine di garantire uno stanziamento ottimale delle risorse umane e finanziarie necessarie ai controlli. Un migliore coordinamento di risorse destinate ai controlli proporzionate e mirate dovrebbe consentire un approccio più rigoroso verso i controlli sulle importazioni, in grado di consentire alle autorità preposte all'applicazione della normativa di concentrare i propri sforzi dove il rischio è più elevato. L'UE si impegna per evitare una situazione in cui siano imposti controlli eccessivi su prodotti a basso rischio, mentre è consentito a quelli a rischio più elevato di entrare sul mercato interno senza essere sottoposti a controlli.

Le autorità competenti degli Stati membri e gli operatori economici devono trarre beneficio dalla semplificazione e dal consolidamento delle disposizioni

relative ai controlli ufficiali. Ciò consentirà un impiego più efficiente delle risorse degli operatori e delle autorità di controllo negli Stati membri e aumenterà il valore aggiunto derivante da un sistema di controlli UE efficiente. I vantaggi saranno percepiti anche dai consumatori grazie a controlli ufficiali più efficienti, integrati e basati sul rischio, in grado di garantire la sicurezza lungo l'intera catena alimentare. Ne trarranno benefici anche le relazioni con i partner commerciali, e di conseguenza il commercio.

6. CONCLUSIONI

Se da un lato le importazioni di prodotti alimentari, mangimi e piante mirano a soddisfare le richieste delle imprese e dei consumatori europei, dall'altro l'attuale crescita del commercio mondiale nel suo complesso aggrava il rischio associato a queste importazioni. L'UE riveste un ruolo molto importante nell'affrontare questo rischio.

Si occupa di tale questione valutando i rischi associati all'importazione di un particolare bene e stabilendo le condizioni e i controlli relativi alle importazioni che dovrebbero essere applicati affinché l'UE possa garantire che le importazioni di prodotti alimentari, mangimi, animali e vegetali avvengano in modo sicuro. Il principio fondamentale è che i prodotti alimentari sui mercati UE devono essere sicuri in qualsiasi momento, indipendentemente dal fatto che siano prodotti nell'Unione stessa o importati da paesi terzi.

In quest'ambito è di fondamentale importanza il vasto corpus di norme armonizzate applicato nell'UE per i prodotti ad elevato rischio, rafforzato da un approccio uniforme e basato sul rischio in materia di controlli sulle importazioni. Esso impedisce che le gravi preoccupazioni in tema di sicurezza si traducano in realtà, consente all'UE di occuparsi dei nuovi rischi o di situazioni di emergenza ed evita le perturbazioni al commercio.

La presente relazione evidenzia il fatto che, se da un lato tale normativa gestisce in modo efficace i rischi effettivi e potenziali, dall'altro essa risulta talvolta complessa e priva di coerenza generale. Di conseguenza può rivelarsi onerosa e la sua attuazione può risultare difficoltosa sia per gli Stati membri sia per gli operatori economici. La presente relazione giunge inoltre alla conclusione che gli strumenti a disposizione a sostegno di tale normativa possono essere applicati in modo più coerente all'interno dell'ampia gamma di prodotti della catena alimentare, al fine di garantire che tutti i prodotti importati siano soggetti a condizioni e controlli direttamente proporzionati al rischio da essi costituito.

Pertanto, anche se la Commissione è fiduciosa che non siano necessari cambiamenti radicali alla normativa attuale, si impegnerà, mediante il riesame e il consolidamento di diversi atti esistenti, ad aumentare il livello di coerenza dei controlli sulle importazioni, cercando in particolare di portare vantaggi a coloro che si occupano della loro applicazione. Un approccio più olistico contribuirà a rafforzare l'efficienza del regime di controlli sulle importazioni dell'UE,

garantirà una distribuzione ottimale delle risorse e agevolerà la promozione e la difesa del modello normativo UE.

La Commissione europea è impegnata a garantire la sicurezza di tutti i prodotti alimentari, i mangimi, gli animali e le piante importati. Conta inoltre sulla propria capacità di continuare, e potenziare, la coerenza e l'efficacia dei controlli sulle importazioni in atto in stretta collaborazione con gli Stati membri.