



Bruxelles, 14.9.2018
COM(2018) 627 final

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

**sul funzionamento generale dei controlli ufficiali effettuati negli Stati membri (2014-
2016) per verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e
alle norme sulla salute e sul benessere degli animali**

{SWD(2018) 402 final}

SOMMARIO

1. SINTESI.....	2
2. INTRODUZIONE.....	3
3. QUADRO GIURIDICO.....	4
4. ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DEGLI STATI MEMBRI.....	4
4.1. RICEVIMENTO ED ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DEGLI STATI MEMBRI.....	4
4.2 ORGANIZZAZIONE ED ESECUZIONE DEI CONTROLLI UFFICIALI.....	5
4.3 CASI DI NON CONFORMITÀ ACCERTATI.....	6
4.4 ATTUAZIONE: AZIONI ADOTTATE IN CASO DI NON CONFORMITÀ.....	7
4.5 SISTEMI DI AUDIT NAZIONALI.....	7
4.6 RISORSE.....	7
5. ATTIVITÀ DI CONTROLLO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE NEGLI STATI MEMBRI.....	8
6. SEGUITO DATO DALLA COMMISSIONE E APPLICAZIONE DELLE NORME.....	10
7. CONCLUSIONI.....	11

1. SINTESI

La presente relazione descrive i risultati generali delle attività di controllo delle autorità nazionali¹ e della Commissione volte a garantire un elevato livello di protezione della salute e di fiducia nei settori della sicurezza alimentare, della salute degli animali, della sanità delle piante, del benessere degli animali, dell'agricoltura biologica e dei regimi di qualità. Questi settori rivestono importanza cruciale nella vita quotidiana dei cittadini dell'Unione europea (UE) e sono fondamentali per favorire il buon funzionamento degli scambi di alimenti, animali e piante, sia all'interno dell'UE sia con i paesi terzi. La relazione esamina il periodo 2014-2016 e conclude che le relazioni annuali relative ai controlli ufficiali delle autorità nazionali degli Stati membri dimostrano che esse continuano ad adempiere alla loro importante funzione nel quadro della normativa in materia di alimenti e mangimi. Le iniziative volte a migliorare l'efficacia dei controlli ufficiali e il rispetto delle norme, dalla riorganizzazione dei servizi al migliore impiego degli strumenti informatici, sono particolarmente incoraggianti e si stanno rivelando essenziali per rispondere alla sfida di promuovere l'efficienza della spesa pubblica.

Ciononostante la Commissione prende anche atto dei chiari segnali provenienti dagli Stati membri riguardo al fatto che le risorse umane destinate ai controlli sono sempre più limitate e una potenziale ulteriore riduzione rischia di incidere negativamente sui livelli e sulla qualità dei controlli e sulla capacità di rispondere alle emergenze. Potrebbe rivelarsi un problema rilevante nel futuro sviluppo dei controlli ufficiali e la Commissione lo terrà nella debita considerazione quando elaborerà atti legislativi nel contesto dell'iniziativa "Legiferare meglio", mentre gli Stati membri probabilmente mireranno ad affrontarlo tramite, fra l'altro, nuovi sistemi informatici, riorganizzazione e procedure ottimizzate.

Sulla base di un'analisi dei controlli effettuati dalla Commissione, esemplificati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione² che accompagna la presente relazione, si può concludere che, nel complesso, gli Stati membri dispongono dei sistemi di controllo richiesti, che assicurano livelli di conformità generalmente accettabili. I controlli della Commissione continuano tuttavia a individuare anche carenze nei controlli ufficiali ed evidenziano che esiste ancora un margine di miglioramento e non bisogna abbassare il livello di guardia. In questo contesto, la Commissione è soddisfatta degli enormi sforzi compiuti dagli Stati membri, per esempio al fine di rafforzare ulteriormente i controlli basati sui rischi e i controlli mirati e di sostenerli con sistemi informatici efficaci.

La Commissione assicura un follow-up sistematico delle risultanze dei suoi controlli, integrando ove opportuno con altri strumenti di applicazione, tra cui l'utilizzo avveduto della procedura di infrazione, e questo continua a rivelarsi un metodo efficace per affrontare la mancanza di conformità alle prescrizioni dell'UE e riveste importanza nel contesto dell'impegno rafforzato della Commissione a promuovere un mercato interno più profondo e più equo e a legiferare meglio, entrambe priorità politiche dell'attuale

¹ L'articolo 44, paragrafi 4 e 6, del regolamento (CE) n. 882/2004 dispone che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale sul funzionamento generale dei controlli negli Stati membri e la renda disponibile al pubblico.

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il documento: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento generale dei controlli ufficiali effettuati negli Stati membri (2014-2016) per verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Commissione³. La Commissione sostiene gli Stati membri e i paesi terzi nell'attuazione delle norme dell'UE anche tramite vari strumenti, quali l'offerta di assistenza tecnica e formazione nel quadro dello strumento "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti" (Better Training for Safer Food, BTSF), e promuovendo attivamente la conformità.

I controlli della Commissione e le relative attività di follow-up forniscono agli Stati membri, alla Commissione e ai soggetti interessati un chiaro quadro del livello di attuazione della normativa in materia di mangimi e di alimenti e delle norme sulla salute e sul benessere degli animali. Apportano inoltre un contributo significativo al processo di revisione normativa volto a garantire che la legislazione dell'Unione sia "idonea allo scopo". Il regolamento (UE) 2017/625 diventerà applicabile nel dicembre 2019⁴ e l'adozione degli atti delegati e di esecuzione ivi previsti offrirà la possibilità di mettere a frutto le conoscenze acquisite nell'ambito delle attività di controllo e di follow-up della Commissione, al fine di rafforzare e sostenere i controlli ufficiali nei prossimi anni. Lo scopo è far sì che, grazie alle nuove norme, le imprese e le autorità beneficino di minori oneri amministrativi, processi più efficienti e controlli rafforzati. I consumatori trarranno beneficio dalla maggiore trasparenza sulle modalità di esecuzione dei controlli volti a garantire la sicurezza alimentare e livelli elevati di sanità delle piante, salute e benessere degli animali nonché a prevenire le frodi.

2. INTRODUZIONE

L'UE si avvale di un quadro giuridico completo volto a garantire elevati livelli di protezione della salute e di fiducia nei settori della sicurezza alimentare, della salute degli animali, della sanità delle piante, del benessere degli animali, dell'agricoltura biologica e dei regimi di qualità. Questi settori incidono fortemente sulla vita quotidiana dei cittadini dell'UE, i quali giustamente si aspettano standard elevati. Questi ultimi sono essenziali anche per favorire il buon funzionamento degli scambi di alimenti, animali e piante, sia all'interno dell'UE sia con i paesi terzi. L'esecuzione efficace dei controlli ufficiali⁵ su cui si fondano tali standard è essenziale per salvaguardare la credibilità del quadro giuridico.

La Commissione svolge un ruolo importante nel quadro generale dei controlli a livello dell'UE, che è stabilito dal regolamento (CE) n. 882/2004⁶ e comprende la necessità di

³ [Orientamenti politici per la prossima Commissione europea del 15 luglio 2014](#) e [lettere di incarico del 1° novembre 2014 del presidente ai vicepresidenti](#) e ai Commissari.

⁴ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) ([GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1](#)).

⁵ "Controllo ufficiale": qualsiasi forma di controllo eseguita dall'autorità competente o dall'Unione per la verifica della conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

⁶ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali ([GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1](#)).

garantire un livello elevato di trasparenza. L'articolo 44, paragrafi 4 e 6, di detto regolamento dispone che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio, e renda disponibile al pubblico, una relazione annuale sul funzionamento generale dei controlli negli Stati membri alla luce dei seguenti elementi:

- le relazioni annuali presentate dalle autorità nazionali in merito alle proprie attività di controllo,
- i risultati dei controlli effettuati dalla Commissione negli Stati membri e
- qualsiasi altra informazione pertinente.

La presente relazione esamina il periodo 2014-2016.

3. QUADRO GIURIDICO

Il regolamento (CE) n. 178/2002⁷, la "legislazione alimentare generale", attribuisce la responsabilità di garantire la sicurezza degli alimenti innanzitutto alle imprese alimentari e alle imprese nel settore dei mangimi lungo tutta la catena di approvvigionamento degli alimenti e dei mangimi. Il regolamento (CE) n. 834/2007⁸ contiene i requisiti per la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici. Il regolamento (UE) n. 1151/2012⁹ contiene i requisiti per i regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Gli Stati membri sono tenuti a verificare il rispetto, da parte degli operatori del settore, delle disposizioni della normativa dell'UE in materia di sicurezza degli alimenti e dei mangimi, salute degli animali, sanità delle piante, benessere degli animali, produzione biologica e regimi di qualità. A tal fine essi devono gestire sistemi di controllo ufficiale. Il regolamento (CE) n. 882/2004 stabilisce i requisiti relativi a tali sistemi di controllo e all'esecuzione dei controlli ufficiali.

Gli Stati membri sono tenuti a elaborare piani di controllo nazionali pluriennali (PCNP) e relazioni annuali sull'esecuzione dei controlli e a presentarli alla Commissione¹⁰.

Il regolamento (CE) n. 882/2004 stabilisce anche le norme sui controlli eseguiti dalla Commissione per verificare il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi previsti dalla normativa pertinente dell'UE.

4. ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DEGLI STATI MEMBRI

4.1. RICEVIMENTO ED ESAME DELLE RELAZIONI ANNUALI DEGLI STATI MEMBRI

⁷ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare ([GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1](#)).

⁸ Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 ([GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1](#)).

⁹ Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari ([GU L 343 del 14.12.2012, pag. 1](#)).

¹⁰ Articoli da 41 a 44 del regolamento (CE) n. 882/2004.

Nel periodo 2014-2016 soltanto alcuni Stati membri hanno presentato la relazione annuale ai servizi della Commissione entro i termini prescritti dall'articolo 44, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 882/2004 ("entro sei mesi dalla fine dell'anno cui esse si riferiscono"). Il mancato rispetto del termine prescritto riflette, fra l'altro, le difficoltà che gli Stati membri incontrano nel raccogliere a livello centrale tutti i dati necessari per la relazione annuale. Per illustrare la situazione: al 10 luglio 2017, la relazione annuale 2016 era stata presentata da tre Stati membri (su 28), la relazione annuale 2015 da 25 Stati membri e la relazione annuale 2014 da tutti i 28 Stati membri. Esistono inoltre differenze significative tra le relazioni annuali degli Stati membri per quanto riguarda la presentazione dei dati e il tipo di dati forniti.

Per i servizi della Commissione incaricati di elaborare la relazione di cui all'articolo 44, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 882/2004, questi due elementi costituiscono una sfida considerevole, in quanto devono esaminare tutte le relazioni annuali ricevute per il periodo considerato e individuare tendenze significative nell'esecuzione dei controlli ufficiali e nei casi di non conformità rilevati nell'ambito di tali controlli. L'attività in corso finalizzata a elaborare l'atto di esecuzione di cui all'articolo 113, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 2017/625 dovrebbe contribuire a risolvere questo problema in futuro introducendo modelli standard dei formulari per la presentazione delle relazioni annuali degli Stati membri. Tale atto di esecuzione faciliterà e sveltirà inoltre la raccolta a livello centrale delle informazioni necessarie per la relazione annuale degli Stati membri, nonché la loro presentazione ai servizi della Commissione.

4.2 ORGANIZZAZIONE ED ESECUZIONE DEI CONTROLLI UFFICIALI

Le relazioni degli Stati membri contengono dati che, nel complesso, confermano la tendenza consolidata verso un maggior numero di controlli effettuati in funzione dei rischi. Ciò assicura che le risorse siano utilizzate nel modo più efficiente possibile concentrandole nei settori che presentano i rischi più elevati. Tuttavia, come confermano gli audit effettuati dai servizi della Commissione, i controlli proporzionati al rischio non vengono applicati in tutti i settori in cui sono autorizzati.

Una particolare difficoltà emerge quando si interpretano o confrontano i dati sui casi di non conformità rilevati nell'ambito dei controlli ufficiali svolti a norma del regolamento (CE) n. 882/2004. L'articolo 3 di detto regolamento dispone che i controlli siano eseguiti con una frequenza che tenga conto dei rischi. Di conseguenza, un tasso apparentemente elevato di casi di non conformità non indica necessariamente un basso livello di conformità in generale, anzi potrebbe essere indice di una buona organizzazione dei controlli in funzione del rischio. Per stabilire se un tasso elevato di casi di non conformità rifletta controlli ufficiali efficaci e ben mirati o un basso livello di conformità non è sufficiente esaminare le relazioni annuali. Tale determinazione deve essere effettuata mediante valutazioni in loco, quali quelle svolte durante gli audit dai servizi della Commissione (cfr. punto 5).

Un altro effetto dell'aumento dei controlli proporzionati al rischio è che i dati sui casi di non conformità non sono direttamente comparabili da un anno all'altro, in quanto i controlli mirati possono anche determinare l'individuazione di un numero (relativamente) più elevato di casi di non conformità. Alcuni Stati membri evidenziano questo aspetto nelle loro relazioni annuali.

Un chiaro vantaggio offerto dai controlli mirati è la potenziale disponibilità di maggiori risorse da destinare al monitoraggio e all'attuazione e alcune relazioni forniscono dati a sostegno dei progressi compiuti in questo ambito. In tal modo gli Stati membri possono, in primo luogo, concentrarsi soprattutto sul seguito sistematico da dare ai controlli ufficiali e sui problemi posti dall'attuazione e, in secondo luogo, sull'attività di controllo e attuazione riguardante gli operatori che presentano bassi livelli di conformità, migliorando così la sicurezza generale dei prodotti e contribuendo a creare condizioni di parità per tutti gli operatori, anche a favore del buon funzionamento del mercato interno.

Alcune relazioni forniscono informazioni su altre attività svolte per rendere i controlli e l'attuazione più efficaci ed efficienti in generale. Tali attività comprendono la riorganizzazione e il consolidamento dei servizi di controllo, il miglioramento della cooperazione tra i servizi e del coordinamento dei controlli e la riattribuzione dei controlli. Va menzionato, in particolare, l'uso potenziato dei sistemi informatici a sostegno della raccolta, diffusione e analisi dei dati sui controlli e sull'attuazione. Ciò, a sua volta, agevola un migliore coordinamento e una migliore organizzazione/pianificazione dei controlli. Le restrizioni in termini di risorse e spesa pubblica presenti in tutti gli Stati membri incoraggiano a compiere tali sforzi volti a migliorare l'efficienza.

Infine, molte relazioni evidenziano miglioramenti realizzati nell'esecuzione dei controlli tramite il riesame delle procedure, l'organizzazione di attività di formazione e la maggiore disponibilità di documenti pertinenti (anche online). Le relazioni individuano inoltre nei risultati degli audit nazionali (cfr. *Sistemi di audit nazionali, punto 4.4*) un'importante fonte di informazioni ai fini del miglioramento e dell'efficienza dei sistemi. I servizi della Commissione hanno eseguito audit negli Stati membri per ottenere informazioni sulle misure adottate per verificare l'efficacia dei controlli, come prescritto dal regolamento (CE) n. 882/2004. Ciò ha svolto un ruolo importante nell'evidenziare la necessità di concentrarsi più sulla qualità che sul numero dei controlli quale misura dell'efficacia complessiva.

4.3 CASI DI NON CONFORMITÀ ACCERTATI

I casi di non conformità individuati dagli Stati membri riguardano soprattutto i requisiti di igiene operativa, strutturale o delle apparecchiature, l'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP), l'etichettatura degli alimenti e dei mangimi, gli additivi negli alimenti e nei mangimi, i registri contabili carenti o inesistenti e la contaminazione microbiologica. L'identificazione delle cause di questi problemi è limitata, ma in alcuni casi si possono attribuire a un forte avvicendamento del personale degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, spesso legato alla bassa retribuzione e che incide sull'uso continuo di buone prassi igieniche, alla mancanza di formazione degli operatori del settore alimentare e/o alla scarsa conoscenza degli obblighi vigenti. Quest'ultimo aspetto suscita preoccupazione, considerato che, nel quadro della normativa in materia di alimenti/mangimi, gli operatori sono i principali responsabili della corretta applicazione delle norme.

Alla luce del contributo apportato dai principi HACCP per garantire la produzione di alimenti sicuri e al fine di a) ottenere un quadro complessivo corretto della situazione e b) individuare possibilità di miglioramento, nel 2014 i servizi della Commissione hanno eseguito una serie di audit sull'HACCP. I risultati degli audit sono stati riepilogati in una relazione di sintesi pubblicata nel giugno 2015¹¹. A sua volta, ciò ha stimolato iniziative in materia di formazione, scambio di informazioni sulle buone prassi e un riesame degli attuali requisiti HACCP e orientamenti in proposito. Parimenti, per quanto riguarda l'igiene, i servizi della Commissione hanno avviato un riesame dell'igiene operativa e dei controlli ufficiali presso i mattatoi, in stretta cooperazione con gli Stati membri, per verificare come si possa garantire una migliore igiene nella macellazione. Questa attività mira a identificare i problemi comuni e a diffondere buone prassi e comprende elementi di formazione.

4.4 ATTUAZIONE: AZIONI ADOTTATE IN CASO DI NON CONFORMITÀ

Gli Stati membri sono tenuti a indicare nelle relazioni le azioni adottate per l'attuazione delle norme. Sebbene siano stati forniti dati al riguardo, indipendentemente dalla qualità o dal livello di dettaglio delle informazioni, è molto difficile effettuare confronti significativi tra gli Stati membri. Ciononostante, le relazioni indicano che nel complesso viene posto un maggiore accento sul monitoraggio e sull'attuazione. Alcuni Stati membri riferiscono di avere introdotto sanzioni amministrative (rispetto al ricorso agli organi giudiziari nazionali) o elevato l'importo delle ammende al fine di rafforzarne l'effetto dissuasivo. Esempi interessanti di mezzi alternativi e, secondo le relazioni, efficaci per migliorare la conformità sono la revoca dell'ammenda nel caso in cui l'operatore inadempiente segua un corso di formazione, un maggior numero di ispezioni ufficiali e capi d'imputazione più gravi a carico degli operatori inadempienti e l'offerta di attività di formazione seguite da ispezioni per la verifica dell'efficacia.

4.5 SISTEMI DI AUDIT NAZIONALI

Gli audit effettuati dagli Stati membri sui propri sistemi di controllo ufficiale, previsti dal regolamento (CE) n. 882/2004, sono importanti nella gestione generale dei controlli, in quanto forniscono la garanzia che tali controlli siano effettuati nel modo prescritto, con informazioni sulla loro efficacia e, ove opportuno, con proposte di miglioramento. Tutti gli Stati membri confermano che gli audit vengono eseguiti, ma alcuni riferiscono che i vincoli in termini di risorse hanno limitato l'attuazione dei programmi di audit pianificati. Si osservano notevoli variazioni tra le relazioni, ma ciò è plausibile considerato che gli Stati membri applicano ciascuno il proprio ciclo di audit e tendono a concentrarsi su settori prioritari diversi. Dal canto loro, i servizi della Commissione continuano a organizzare riunioni regolari degli esperti nazionali degli Stati membri in materia di audit (rete dei sistemi di audit nazionali, rete NAS), per condividere e discutere esperienze e problemi comuni e individuare buone/migliori pratiche per soddisfare l'obbligo di audit. I servizi della Commissione hanno inoltre effettuato una serie di audit dei NAS, al fine di disporre di un quadro completo del loro funzionamento (cfr. punto 5 per maggiori informazioni).

¹¹ [Relazione della DG Salute e sicurezza alimentare, numero di riferimento: DG\(SANTE\)/2015-7752, HACCP.](#)

4.6 RISORSE

Date le pressioni sulla spesa pubblica, i servizi della Commissione hanno prestato particolare attenzione alle informazioni contenute nelle relazioni degli Stati membri riguardo alle risorse disponibili per i controlli, anche se per il momento essi non sono ancora tenuti a riferire specificamente su questo aspetto. Ciononostante la questione è stata affrontata in diverse relazioni. In alcune si afferma inequivocabilmente che il personale a disposizione è inferiore a quello necessario per garantire l'esecuzione di tutti i controlli richiesti. Altri indicano che – in settori specifici o a determinati livelli di controllo – è stato raggiunto un limite oltre il quale ulteriori riduzioni rischiano di compromettere i livelli e/o la qualità dei controlli e la capacità di rispondere alle emergenze. La massimizzazione dell'efficienza è inoltre individuata come chiaro obiettivo della strategia in materia di controlli di un certo numero di Stati membri. In alcuni Stati membri la carenza di risorse non riguarda soltanto il personale, ma anche le attrezzature (per es. per i laboratori, o i mezzi di trasporto per il personale addetto ai controlli, con ripercussioni sull'esecuzione dei controlli stessi).

5. ATTIVITÀ DI CONTROLLO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE NEGLI STATI MEMBRI

Nel quadro dei controlli dell'UE, i servizi della Commissione effettuano audit per verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e alimenti, alle norme sulla salute e sul benessere degli animali e ai requisiti in materia di controlli ufficiali. Le relazioni di audit contengono raccomandazioni per affrontare le carenze rilevate. Le relazioni, i piani d'azione degli Stati membri in risposta alle raccomandazioni e i profili nazionali che documentano i progressi nella realizzazione di tali piani vengono pubblicati¹² e forniscono ai soggetti interessati e ai cittadini un resoconto fattuale e trasparente del modo in cui gli Stati membri garantiscono la corretta applicazione della normativa dell'UE.

Le attività di controllo della Commissione negli Stati membri, esemplificate in maggiore dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione¹³ che accompagna la presente relazione, si concentrano sulle principali priorità della Commissione, per esempio sui sistemi di controllo ufficiale per i prodotti fitosanitari, il benessere degli animali e la resistenza antimicrobica, ma anche su altri settori cruciali per la sicurezza alimentare, la salute degli animali o la sanità delle piante.

Alcune serie di audit della Commissione negli Stati membri hanno riguardato i controlli dell'immissione sul mercato e dell'impiego, dell'autorizzazione e dell'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari^{14,15,16}. Sono emerse varie carenze in materia di autorizzazione e

¹² https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en.

¹³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il documento: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento generale dei controlli ufficiali effettuati negli Stati membri (2014-2016) per verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

¹⁴ [Numero di riferimento: DG\(SANTE\)/2016-6004, Prodotti fitosanitari - Immissione sul mercato e impiego.](#)

¹⁵ [Numero di riferimento: DG\(SANTE\)/2016-6250, Prodotti fitosanitari - Autorizzazione.](#)

¹⁶ [Numero di riferimento: DG\(SANTE\)/2014-7567, Pesticidi.](#)

commercializzazione dei prodotti fitosanitari, ma sono stati individuati anche sistemi di controllo ufficiale ben sviluppati per quanto riguarda gli utilizzatori. Si sono compiuti progressi nell'attuazione della direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi¹⁷ con l'istituzione di sistemi di formazione e di certificazione per i professionisti e il collaudo degli irroratori. Tuttavia, la difesa integrata – una pietra angolare della direttiva – è ancora poco utilizzata. Gli Stati membri devono affrontare la questione nei rispettivi piani d'azione nazionali rivisti, che saranno sottoposti ad audit della Commissione. Tutte le attività descritte mirano a migliorare gli attuali sistemi di controllo degli Stati membri e a fornire garanzie ai consumatori in merito all'impiego sempre più responsabile e sostenibile dei prodotti fitosanitari.

Nel settore del benessere degli animali la Commissione ha avviato un progetto triennale per agevolare e garantire un migliore benessere degli animali durante il trasporto. Tale progetto prevede la creazione di guide alle buone pratiche per le cinque principali specie animali (bovini, equini, suini, pollame e ovini) e la valutazione del loro impiego per migliorare la conformità alle norme dell'UE sul benessere degli animali. Le visite negli Stati membri che si avvalgono di buone pratiche in materia di controlli dei veicoli che trasportano bestiame, associate a scambi tra i punti di contatto nazionali degli Stati membri agevolati dalla Commissione, hanno contribuito a migliorare la protezione degli animali durante il trasporto. Altrettanto utili sono stati uno studio documentale e una serie di audit riguardanti la protezione degli animali al momento dell'abbattimento, che ha consentito di condividere le migliori pratiche e di organizzare eventi di formazione specifica.

Nel contesto del piano d'azione di lotta ai crescenti rischi di resistenza antimicrobica (AMR) adottato dalla Commissione europea nel 2011, la Commissione ha effettuato audit sull'attuazione del monitoraggio obbligatorio e delle relazioni sull'AMR negli animali e negli alimenti, nonché attività di raccolta di informazioni sulle politiche volte a incoraggiare un impiego prudente degli antibiotici negli animali. Le possibilità di miglioramento e le buone pratiche individuate nel corso di tali attività si sono rivelate utili anche nell'ambito dell'elaborazione dell'esauriente "Piano d'azione europeo 'One Health' contro la resistenza antimicrobica"¹⁸.

Altre due attività svolte dalla Commissione meritano di essere evidenziate.

Innanzitutto, le "relazioni di sintesi" vengono ora prodotte per la maggior parte delle serie di audit. Il loro scopo è fornire un quadro completo dei controlli effettuati dagli Stati membri in un determinato settore e individuare i problemi che hanno rilevanza per tutti gli Stati membri. Evidenziano inoltre le difficoltà incontrate nell'applicazione della normativa pertinente nonché le buone pratiche individuate. In secondo luogo, si fa maggiore ricorso all'analisi documentale e alle missioni di indagine per integrare l'attività di audit, al fine di fornire alla Commissione informazioni chiare sul funzionamento della normativa dell'UE e sugli eventuali problemi che possono emergere nella sua applicazione. Anche su queste attività vengono prodotte e pubblicate relazioni di sintesi.

¹⁷ Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 71).

¹⁸ https://ec.europa.eu/health/amr/antimicrobial-resistance_en.

Queste due attività sono specificamente destinate a sostenere la politica della Commissione in materia di revisione legislativa, volta a garantire che la legislazione dell'UE sia aggiornata, praticabile e attuabile a costi ragionevoli, al passo con gli sviluppi sul campo e quindi "idonea allo scopo". Di conseguenza, i controlli effettuati dai servizi della Commissione contribuiscono direttamente al programma "Legiferare meglio"¹⁹. Le relazioni di sintesi contengono anche un'indicazione delle azioni pianificate in risposta alle constatazioni delle relazioni stesse. Al fine di diffondere le informazioni riguardanti le conclusioni, le buone pratiche o gli insegnamenti appresi descritti nelle relazioni, esse sono condivise anche nel contesto del programma BTSF²⁰.

6. SEGUITO DATO DALLA COMMISSIONE E APPLICAZIONE DELLE NORME

Adottare azioni efficaci e durature per garantire che la normativa dell'UE sia attuata e applicata correttamente in tutta l'Unione continua a essere una priorità della Commissione nei settori oggetto della presente relazione. La relazione precedente²¹ descrive il modo in cui la Commissione assicura il follow-up sistematico delle risultanze dei propri audit e delle relative raccomandazioni. Questi processi continuano a essere efficaci per affrontare la grande maggioranza delle carenze individuate. Alla fine di dicembre 2016 gli Stati membri hanno adottato azioni correttive o proposto impegni soddisfacenti per affrontare tali carenze entro termini ragionevoli:

- per il 97% delle raccomandazioni risultanti dagli audit nel ciclo di relazioni 2012-2014; e
- per il 94% delle raccomandazioni risultanti dagli audit nel ciclo di relazioni 2013-2015.

La politica di attuazione della Commissione consiste nel monitorare le modalità di applicazione e attuazione della legislazione dell'UE, nel risolvere i problemi con gli Stati membri in modo da porre rimedio a eventuali violazioni delle norme e nell'avviare procedure di infrazione, ove necessario, a norma dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea²². L'avvio di tali procedure nei confronti degli Stati membri che non avevano garantito l'attuazione delle disposizioni riguardanti il *benessere delle galline ovaiole* e il divieto di utilizzo di gabbie non modificate nel 2012 ha indotto vari Stati membri ad adottare rapide azioni correttive e nella maggior parte dei casi si è evitata la necessità di un procedimento giudiziario. Ciò illustra che un utilizzo avveduto della procedura di infrazione in settori di primaria importanza, nei quali la legislazione stabilisce chiari obblighi giuridici, può rivelarsi molto efficace al fine di ottenere i necessari interventi correttivi. La Commissione ha adottato un approccio analogo nei

¹⁹ <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how-it>.

²⁰ Il programma BTSF è un'iniziativa della Commissione in materia di formazione rivolta ai funzionari che operano presso le autorità competenti degli Stati membri e dei paesi terzi, che riguarda la normativa in materia di alimenti e mangimi e le norme sulla salute e sul benessere degli animali e sulla sanità delle piante: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en.

²¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento generale dei controlli negli Stati membri in materia di sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e salute delle piante <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52013DC0681>.

²² Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

riguardi del benessere dei suini negli allevamenti e della stabulazione in gruppo per le scrofe.

Nonostante questi sforzi, l'applicazione e l'attuazione della legislazione dell'UE rimangono una sfida e necessitano di una maggiore attenzione all'applicazione per essere al servizio dell'interesse generale. L'applicazione sostiene e integra la realizzazione delle priorità politiche. Il lavoro svolto per garantire l'efficace applicazione della normativa vigente dell'UE deve essere riconosciuto da tutte le parti interessate quale elemento essenziale per assicurare che il lavoro destinato a sviluppare la nuova legislazione raggiunga il suo obiettivo.

La collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, che hanno un ruolo fondamentale nell'attuazione, deve essere rafforzata per garantire i vantaggi della legislazione dell'UE ai cittadini. L'applicazione deve essere affrontata tempestivamente. La Commissione e gli Stati membri devono portare avanti i rispettivi sforzi volti ad applicare la normativa dell'UE e a perseguire le violazioni.

La Commissione incoraggerà e aiuterà gli Stati membri a migliorare la loro capacità di applicare la legislazione dell'UE e di garantire strumenti di ricorso per assicurare che gli utenti finali della legislazione dell'UE, singoli cittadini o imprese, possano pienamente godere dei loro diritti. Le reti e lo scambio delle migliori pratiche sono elementi essenziali di questo impegno.

Le autorità o gli ispettorati amministrativi indipendenti richiesti dalla legislazione dell'UE svolgono un ruolo essenziale nell'applicazione e nell'attuazione. La Commissione presterà pertanto particolare attenzione affinché essi dispongano di strumenti sufficienti e adeguati a svolgere le proprie mansioni.

Infine, in linea con i principi del programma "Legiferare meglio", la Commissione si concentrerà sul miglioramento dell'applicazione e dell'attuazione della normativa dell'UE, che in definitiva sosterrà anche una migliore osservanza delle norme, a beneficio dei cittadini e delle imprese.

7. CONCLUSIONI

Le autorità nazionali degli Stati membri dimostrano, nelle rispettive relazioni annuali sui controlli ufficiali, di continuare ad adempiere alla loro importante funzione nel quadro della normativa in materia di alimenti e mangimi. Le iniziative volte a migliorare l'efficacia dei controlli ufficiali e il rispetto delle norme, dalla riorganizzazione dei servizi al migliore impiego degli strumenti informatici, sono particolarmente incoraggianti e si stanno rivelando essenziali per rispondere alla sfida di promuovere l'efficienza della spesa pubblica.

Ciononostante la Commissione prende anche atto dei chiari segnali provenienti dagli Stati membri riguardo al fatto che le risorse umane destinate ai controlli sono sempre più limitate e una potenziale ulteriore riduzione rischia di incidere negativamente sui livelli e sulla qualità dei controlli e sulla capacità di rispondere alle emergenze. Potrebbe rivelarsi un problema sempre più rilevante nel futuro sviluppo dei controlli ufficiali e la

Commissione lo terrà nella debita considerazione quando elaborerà atti legislativi nel contesto dell'iniziativa "Legiferare meglio", mentre gli Stati membri probabilmente mireranno ad affrontarlo tramite, fra l'altro, nuovi sistemi informatici, riorganizzazione e procedure ottimizzate.

Sulla base di un'analisi dei controlli effettuati dalla Commissione, esemplificati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, si può concludere che, nel complesso, gli Stati membri dispongono dei sistemi di controllo richiesti, che assicurano livelli di conformità generalmente accettabili. I controlli della Commissione continuano tuttavia a individuare carenze nei controlli ufficiali ed evidenziano che esiste ancora un margine di miglioramento e non bisogna abbassare il livello di guardia. In questo contesto, la Commissione è soddisfatta degli enormi sforzi compiuti dagli Stati membri, per esempio al fine di rafforzare ulteriormente i controlli basati sui rischi e i controlli mirati e di sostenerli con sistemi informatici efficaci.

La Commissione assicura un follow-up sistematico delle risultanze dei suoi controlli, integrando ove opportuno con altri strumenti di applicazione, tra cui l'utilizzo avveduto della procedura di infrazione, e questo continua a rivelarsi un metodo efficace per affrontare la mancanza di conformità alle prescrizioni dell'UE e riveste importanza nel contesto dell'impegno rafforzato della Commissione a promuovere un mercato interno più profondo e più equo e a legiferare meglio, entrambe priorità politiche dell'attuale Commissione. La Commissione sostiene gli Stati membri e i paesi terzi nell'attuazione delle norme dell'UE anche tramite vari strumenti, quali l'offerta di assistenza tecnica e formazione nel quadro dello strumento "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti" (Better Training for Safer Food, BTSF), e promuovendo attivamente la conformità.

I controlli della Commissione e le relative attività di follow-up forniscono agli Stati membri, alla Commissione e ai soggetti interessati un chiaro quadro del livello di attuazione della normativa in materia di mangimi e di alimenti e delle norme sulla salute e sul benessere degli animali. Apportano inoltre un contributo significativo al processo di revisione normativa volto a garantire che la legislazione dell'Unione sia "idonea allo scopo". Con l'entrata in vigore delle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 nel dicembre 2019, l'adozione degli atti delegati e di esecuzione ivi previsti offrirà la possibilità di mettere a frutto le conoscenze acquisite nell'ambito delle attività di controllo e di follow-up della Commissione al fine di rafforzare e sostenere i controlli ufficiali nei prossimi anni. Lo scopo è far sì che, grazie alle nuove norme, le imprese e le autorità beneficino di minori oneri amministrativi, processi più efficienti e controlli rafforzati. I consumatori trarranno beneficio dalla maggiore trasparenza sulle modalità di esecuzione dei controlli volti a garantire la sicurezza alimentare e livelli elevati di sanità delle piante, salute e benessere degli animali e a prevenire le frodi.