

Bruxelles, 20.9.2006

COM(2006) 519 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti

{SEC(2006) 1163}

{SEC(2006) 1164}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. Sintesi

Insieme allo sviluppo del mercato interno è stata elaborata progressivamente una serie di norme europee riguardanti la legislazione in materia di alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali e fitosanità. Tali norme hanno contribuito al buon funzionamento del mercato interno, mantenendo nel contempo un livello elevato di protezione. Esse seguono gli sviluppi internazionali in questi settori, in particolare nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), del Codex Alimentarius, dell'Ufficio internazionale delle epizoozie (OIE) e della Convenzione internazionale per la protezione delle piante (IPPC).

Gli obiettivi del mercato interno in questi settori sono stati raggiunti. Aniché preparare importanti iniziative di nuova legislazione, la Commissione ritiene che sia necessario garantire che le normative esistenti siano applicate correttamente. A questo fine è indispensabile la formazione degli addetti alla verifica dell'applicazione del diritto comunitario.

La legislazione europea prevede che la Commissione organizzi corsi di formazione per il personale delle autorità competenti negli Stati membri responsabili della verifica dell'applicazione della normativa UE relativa ad alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali, nonché fitosanità. Questo tipo di formazione è aperta anche a partecipanti di paesi terzi, in particolare ai paesi in via di sviluppo.

Conferendo una dimensione europea alla formazione, si intende stabilire un buon livello di uniformità dei controlli eseguiti e delle decisioni prese dalle autorità di controllo in seguito ai controlli. In tal modo si potrebbe offrire una maggiore certezza alle imprese del settore alimentare grazie alla parità di trattamento in qualunque luogo vengano effettuati i controlli.

La partecipazione dei paesi terzi risulterà in una maggiore comprensione delle norme alimentari e delle procedure di importazione dell'UE, quindi in una maggiore facilità di commercializzazione di prodotti sul mercato UE da parte dei paesi terzi, in particolare quelli in via di sviluppo. Inoltre, comporterà una migliore conformità alle norme alimentari UE e, di conseguenza, controlli meno numerosi e più semplificati all'importazione.

Nella presente Comunicazione la Commissione presenta una panoramica delle opzioni che possono essere utilizzate per l'organizzazione della formazione da parte della Direzione generale Salute e tutela dei consumatori, esprime il suo parere sulle scelte future e suggerisce un metodo per offrire una formazione efficace utilizzando nel modo più economico le risorse disponibili.

2. Contesto

La normativa relativa a alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali, nonché fitosanità è basata quasi totalmente sul diritto comunitario (cfr. il riassunto nell'allegato I). Lo sviluppo di tali norme ha consentito la creazione nella Comunità del mercato interno degli alimenti, dei mangimi, degli animali vivi e delle piante e ha garantito inoltre un elevato livello di tutela del consumatore, degli animali e delle piante. A livello internazionale la legislazione comunitaria di cui sopra consente di rispettare gli obblighi stabiliti negli accordi internazionali, ad esempio nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), del Codex Alimentarius, dell'Ufficio internazionale delle epizootie (OIE) e della Convenzione internazionale per la protezione delle piante (IPPC).

Con l'adozione del 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 [1] il diritto comunitario sancisce anche il controllo dell'applicazione delle suddette disposizioni. Questo regolamento istituisce un approccio integrato e globale alla verifica, da parte delle autorità competenti, dell'applicazione delle normative.

Un siffatto approccio integrato e globale, fortemente orientato in senso comunitario, esige un alto grado di competenza degli organi di controllo e impone norme rigorose per i controlli ufficiali effettuati negli Stati membri, tali da garantire che gli addetti alle attività di controllo operino in modo efficace, obiettivo e adeguato. Il personale degli organi di controllo deve avere un'ampia conoscenza dei diversi rischi (di ordine chimico, biologico e fisico) che possono presentarsi nella catena alimentare e dei mangimi. Essi devono anche conoscere i meccanismi del mercato in cui i prodotti alimentari e i loro ingredienti possono essere ottenuti da diverse fonti. Nello stesso tempo, essi devono essere informati su problemi specifici inerenti a metodi specifici di produzione, trasformazione, conservazione e distribuzione. Devono essere in grado di identificare la non conformità alle disposizioni in materia di sicurezza dei mangimi e degli alimenti, salute e benessere degli animali, nonché fitosanitarie e di individuare le prassi fraudolente. Il controllo della produzione e commercializzazione di mangimi, alimenti, animali e piante richiede quindi un approccio pluridisciplinare.

Per esportare alimenti, mangimi, animali vivi e piante nella Comunità i paesi terzi devono garantire la conformità alle norme comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare e dei mangimi, la salute animale, la fitosanità e, se del caso, il benessere degli animali. Il regime comunitario per l'importazione di animali vivi, alimenti e mangimi d'origine animale è basato sulle garanzie date dalle autorità competenti nei paesi terzi esportatori, che devono certificare la conformità alle prescrizioni UE delle merci destinate all'esportazione nell'UE in modo da garantire un livello di tutela appropriato della salute pubblica e animale. In altri casi, in particolare per quanto riguarda i mangimi e gli alimenti d'origine animale, la Comunità dipende dalle garanzie date dall'importatore, che a sua volta deve aver ottenuto nel luogo di produzione delle merci una garanzia di conformità alle prescrizioni UE. È pertanto indispensabile che tutti gli operatori coinvolti nell'importazione di animali vivi, mangimi, alimenti o piante siano a conoscenza delle prescrizioni UE per l'importazione.

In questo contesto, al personale di controllo delle autorità competenti e/o degli enti di controllo negli Stati membri e nei paesi terzi occorre una formazione sulla normativa comunitaria relativa a alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali, sulle prescrizioni fitosanitarie e sulle tecniche di verifica della conformità, nonché una formazione periodica di aggiornamento. Tale esigenza è riconosciuta nel regolamento (CE) n. 882/2004: l'articolo 6 impone alle autorità competenti negli Stati membri l'obbligo di garantire una formazione adeguata del personale che esegue i controlli ufficiali; l'articolo 51 fornisce lo strumento giuridico necessario per organizzare una formazione complementare a livello comunitario.

3. L'esigenza di una formazione migliore

3.1. Una migliore formazione per rendere più sicuri gli alimenti e per garantire animali e piante più sani

La capacità di individuare la frode e la non conformità è indispensabile per garantire il livello di protezione stabilito dalla legislazione sugli alimenti e sui mangimi, dalle norme per la salute e il benessere degli animali e dalle prescrizioni fitosanitarie. Il miglioramento delle capacità di individuazione della frode e della non conformità comporterà quindi una migliore tutela della salute umana, della salute e del benessere degli animali e della salute delle piante. La formazione pertanto non deve essere incentrata soltanto sulla conoscenza delle prescrizioni, ma anche sull'acquisizione delle capacità necessarie per utilizzare le tecniche di controllo che consentono di individuare efficacemente le prassi fraudolente e i casi di non conformità che potrebbero compromettere il livello di tutela prescritto.

3.2. Impatto sulla competitività, sui mercati e sul commercio

Una dimensione europea della formazione è importante per aumentare le conoscenze della legislazione comunitaria e per promuovere l'armonizzazione e l'uniformità delle attività di controllo e delle procedure in tutta l'UE. Tutte le imprese nel settore alimentare dovrebbero trarre beneficio da questa armonizzazione che contribuisce a creare condizioni di parità tra operatori mediante la garanzia di un livello equo di uniformità dei controlli eseguiti e delle decisioni prese dalle autorità competenti in seguito a tali controlli. Il risultato previsto è una maggiore certezza di parità di trattamento per le imprese del settore alimentare, indipendentemente dal luogo in cui sono effettuati i controlli, e quindi la promozione di condizioni di concorrenza eque.

3.3. Impatto sui paesi terzi e sulle relazioni internazionali

La formazione è importante per promuovere procedure uniformi di controllo degli animali, dei prodotti alimentari e dei mangimi importati da paesi terzi. È pertanto fondamentale garantire che le importazioni siano conformi alla legislazione comunitaria e che le imprese UE si trovino in una posizione di concorrenza parallela a quella delle imprese nei paesi terzi.

La partecipazione dei paesi terzi ai programmi di formazione comunitari contribuirà a promuovere le norme comunitarie a livello internazionale, migliorando quindi il commercio internazionale di prodotti alimentari sicuri e offrendo alle imprese UE un accesso più facile a merci sicure provenienti da paesi terzi.

La formazione costituisce uno strumento importante per aiutare i paesi in via di sviluppo a rispettare le prescrizioni comunitarie e quindi ottenere l'accesso al mercato UE per i propri prodotti. Oltre all'effetto economico positivo sul commercio, quest'azione avrebbe un impatto politico, sia in termini di sostegno degli impegni presi dall'UE a livello internazionale (ad esempio, nell'ambito

dell'accordo SPS dell'OMC per quanto riguarda l'assistenza tecnica), sia in termini di miglioramento delle relazioni UE con i paesi fornitori.

La formazione di rappresentanti dei paesi in via di sviluppo potrebbe migliorare il livello delle norme alimentari, nonché la sicurezza alimentare per i consumatori dei paesi interessati, oltre a favorire la competitività e l'accesso al mercato UE.

3.4. Impatto sulle autorità pubbliche

Anche se le autorità nazionali competenti sono responsabili per l'informazione e per la formazione del personale addetto a controlli ufficiali (articolo 6 del regolamento (CE) n. 882/2004), lo sviluppo di una strategia di formazione comunitaria mira a raggiungere una maggiore uniformità delle procedure, dei metodi e dei risultati dei controlli. Grazie ad una maggiore uniformità, i controlli ufficiali dovrebbero migliorare sia in termini di efficienza che di obiettività.

L'attuazione di una strategia comunitaria per la formazione dovrebbe servire da strumento per ottimizzare le risorse e determinare economie di scala a beneficio sia della Comunità che delle autorità pubbliche nazionali.

3.5. Impatto sulla legislazione

Una formazione migliore aumenterà le conoscenze del personale addetto ai controlli delle norme UE e risulterà in una migliore comprensione del contesto, degli obiettivi e delle motivazioni alla base di queste norme. Con la formazione si prevede di ridurre la necessità di nuove iniziative legislative, sia sotto forma di testi giuridici vincolanti oppure di noti esplicative e documenti di interpretazione. In tal modo la formazione potrebbe contribuire a raggiungere l'obiettivo generale della Commissione di disporre di una legislazione snella ma efficace.

4. La formazione negli Stati membri

La maggior parte degli Stati membri ha una tradizione di organizzazione di corsi di formazione per il proprio personale addetto ai controlli. Con l'adozione del regolamento (CE) n. 882/2004, la formazione è diventata obbligatoria per tutti gli Stati membri.

I programmi di formazione sono generalmente sviluppati e organizzati dalle autorità competenti, spesso con l'assistenza di personale accademico. La formazione è fornita in modi diversi e principalmente: direttamente dalle autorità competenti (a livello centrale e/o regionale/locale), da una varietà di fornitori di formazione quali istituzioni accademiche, laboratori, organi professionali o enti privati, da un'agenzia nazionale oppure da una combinazione di essi.

La formazione include teoria, formazione sul campo e formazione a distanza. I materiali per la formazione includono CD-ROM, DVD, video ecc.

Gli istruttori possono essere esperti provenienti dai servizi dell'autorità competente oppure dal mondo accademico, da laboratori, organizzazioni professionali, organizzazioni internazionali, enti privati, ecc.

Alcuni Stati membri hanno uno o più centri di formazione con personale altamente qualificato. Tali centri sono spesso specializzati in un settore particolare (benessere degli animali, controlli veterinari), dispongono di istruttori professionisti, accesso a infrastrutture complete e materiale di formazione sviluppato per i fini specifici della formazione.

La capacità di formazione negli Stati membri deve soddisfare un livello elevato di domande. Si stima che il numero totale di controllori nell'UE sia quasi 50.000. La formazione su una tematica particolare copre in taluni casi il 100% del personale su base annuale. La durata media della formazione per persona varia tra circa 30 e 80 ore all'anno. Il numero di istruttori varia da uno a quattro per ogni venti partecipanti [2]. Dalle informazioni disponibili sembra che il livello di sviluppo della formazione vari notevolmente da un paese all'altro nell'UE. Vista l'entità del compito, gli Stati membri hanno espresso la loro soddisfazione sul fatto che la Commissione coprirà una serie di esigenze della formazione, consentendo loro in tal modo di rivedere le priorità nazionali per la formazione.

5. Formazione e paesi terzi/paesi in via di sviluppo

La Commissione e gli Stati membri hanno una responsabilità crescente di garantire la conformità alle norme comunitarie di tutte le importazioni da paesi terzi di alimenti, mangimi, animali, piante e i loro prodotti. Attualmente l'UE importa questi prodotti da oltre 200 paesi del mondo, che variano da quelli altamente sviluppati a quelli più poveri.

L'esperienza ha dimostrato che non sempre le partite di prodotti alimentari da paesi terzi sono conformi alla legislazione alimentare dell'UE. Il sistema di allarme rapido per i prodotti alimentari e per i mangimi, basato sull'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002 [3], dimostra che nel 2005 il 46% di tutte le notifiche riguardava controlli su alimenti importati effettuati nei posti d'ispezione frontalieri, con 1453 partite respinte alla frontiera. Inoltre, un altro 5% delle partite di merci provenienti da paesi terzi ammesse all'importazione è stato oggetto di una notifica.

La conformità alle norme UE costituisce la condizione per l'importazione di prodotti alimentari, mangimi, animali e piante da paesi terzi. Il rispetto delle norme è necessario per impedire l'introduzione nella CE di malattie animali e fitosanitarie e per garantire un elevato livello di sicurezza alimentare e dei mangimi. È indispensabile che i paesi terzi siano a conoscenza di queste norme in modo da consentire una maggiore conformità e, di conseguenza, ridurre il numero delle merci respinte ai confini dell'UE.

I paesi in via di sviluppo potrebbero incontrare difficoltà nell'organizzare i controlli dei prodotti d'esportazione e di conseguenza nel fornire la conformità/equivalenza dei loro prodotti alle norme UE. Il commercio di prodotti alimentari è di estrema importanza per molti di questi paesi, dove il livello di sussistenza e di sviluppo socio-economico è direttamente connesso alla possibilità di commercializzare i propri prodotti sul mercato mondiale.

L'UE è molto sensibile a tali aspetti e sebbene non intenda compromettere il livello di tutela della salute e di sicurezza alimentare, presta un'attenzione particolare ad assicurare che i prodotti provenienti da paesi terzi, in particolare da quelli in via di sviluppo, non siano esclusi dal mercato UE. L'UE ha pertanto sviluppato diversi strumenti che mirano ad assistere i paesi terzi ad assimilare le norme e le prescrizioni europee esistenti relative a sicurezza alimentare e dei mangimi, salute e benessere degli animali e fitosanità. Il regolamento (CE) n. 882/2004 include disposizioni riguardanti l'assistenza tecnica, i progetti comuni, lo sviluppo di linee guida e programmi di formazione per assistere i paesi terzi a soddisfare le norme e prescrizioni UE e ad organizzare controlli ufficiali sui prodotti esportati all'UE.

La formazione per i paesi terzi è inoltre in linea con la politica europea di vicinato (ENP), che costituisce attualmente un elemento chiave della politica estera dell'UE. La priorità dell'ENP può essere riflessa nell'iniziativa di formazione.

Lo sviluppo di un programma comunitario di formazione deve porre l'accento sulla dimensione internazionale delle norme di sicurezza alimentare e dei mangimi, nonché del commercio di animali vivi e piante. Quindi le attività di formazione per partecipanti da paesi terzi saranno organizzate allo scopo di promuovere la sicurezza nel commercio di animali, piante, prodotti alimentari e mangimi. In tal modo Commissione potrà onorare gli impegni politici presi a livello internazionale, in particolare nei confronti dei paesi in via di sviluppo e per quanto riguarda l'ulteriore preparazione dei paesi candidati e potenzialmente candidati all'adesione, e tenere conto di altre politiche quali l'ENP.

6. Iniziative comunitarie di formazione passate e presenti

La Commissione ha organizzato o continua ad organizzare diverse attività di formazione nei settori in oggetto, incluse le azioni descritte qui di seguito.

6.1. Formazione in base alla decisione 90/424/CEE del Consiglio

Lo scambio di personale delle autorità di controllo negli Stati membri costituisce un metodo di formazione che è stato applicato in passato in base all'articolo 19 della decisione 90/424/CEE relativa a talune spese nel settore veterinario [4]. Molti di questi scambi consistevano in una permanenza estesa del personale di controllo di uno Stato membro presso un posto d'ispezione frontiera di un altro Stato membro. L'esperienza acquisita dall'organizzazione di questi scambi è stata positiva e ha permesso a molti ispettori nazionali di conoscere meglio l'organizzazione dei controlli all'importazione dei prodotti di origine animale.

Sebbene lo scambio di personale non sia escluso dalle future attività di formazione, va notato che questo metodo di formazione ha un valore aggiunto unicamente europeo. Generalmente è incluso in un modulo di formazione basato su materiale di formazione con un obiettivo comune riguardante una tematica particolare, come ad esempio le procedure d'importazione.

Sempre sulla base della decisione 90/424/CEE, sono stati organizzati negli istituti degli Stati membri (ad es. Lione, Berlino, Londra, Brema) corsi di formazione di una settimana su varie tematiche (igiene nel settore della carne, prodotti ittici, ecc.), a cui hanno partecipato esperti da diversi Stati membri. I corsi si concentravano principalmente sui diversi aspetti della legislazione veterinaria e hanno consentito ai partecipanti di comprendere meglio le norme comunitarie nel settore.

6.2. Progetti di formazione ad hoc

La formazione ad hoc viene offerta per i progetti di formazione organizzati nel 2006. A tal fine la Commissione ha indetto diversi bandi di gara (cfr. allegato II).

Questi progetti trattano questioni molto specifiche e la formazione è offerta da organi altamente qualificati. Talune attività sono rivolte espressamente ai paesi in via di sviluppo.

Al momento dell'adozione della presente Comunicazione è troppo presto per dare informazioni dettagliate sulla qualità delle azioni in questo settore. In generale il giudizio dei partecipanti è stato molto positivo e ciò dimostra che esiste un'esigenza concreta di formazione.

6.3. Formazione offerta dai laboratori comunitari di riferimento

A norma della legislazione UE su prodotti alimentari, mangimi, salute e benessere degli animali, sono stati istituiti 39 laboratori comunitari di riferimento (CRL). Ognuno di questi CRL costituisce una rete con i laboratori nazionali di riferimento negli Stati membri (NRL). I CRL forniscono quindi ai NRL informazioni e istruzioni sui metodi analitici e diagnostici, prendono le disposizioni necessarie per applicare nuovi metodi, assistono nella diagnosi in caso di insorgenza di malattie etc. È loro compito condurre corsi di formazione iniziale e avanzata a beneficio del personale dei laboratori nazionali di riferimento e di esperti dei paesi in via di sviluppo. I CRL organizzano almeno un workshop di questo tipo ogni anno. I workshop mirano a garantire che i metodi analitici e diagnostici vengano applicati con le capacità necessarie e in modo uniforme al fine di garantire risultati affidabili.

È opportuno valorizzare l'eccellente esperienza ottenuta in questo campo ed esplorare le possibilità di una futura cooperazione tra i CRL e la nuova iniziativa di formazione, ponendo l'accento sulla partecipazione del personale di laboratorio dei paesi in via di sviluppo.

6.4. Formazione offerta da altri uffici della Commissione

Altre direzioni generali della Commissione organizzano corsi di formazione per preparare i paesi candidati all'adesione UE (DG Allargamento) o assistere i paesi in via di sviluppo nell'ambito dell'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie dell'UE (DG Commercio) oppure mediante i programmi CE di assistenza esterna (EuropeAid). I CCR offre corsi di formazione riguardanti diverse tematiche della sicurezza e della qualità degli alimenti e dei mangimi, in particolare gli aspetti specifici dell'applicazione della norma di qualità ISO/IEC 17025, obbligatoria per i laboratori ufficiali di controllo degli alimenti e dei mangimi. I corsi includono la formazione pratica e la dimostrazione dei metodi analitici nei laboratori del CCR. Una particolare attenzione è data alla formazione di esperti dei nuovi Stati membri, dei paesi in via d'adesione e candidati all'adesione e dei paesi dei Balcani occidentali. In genere questi progetti non si sovrappongono e non competono con le iniziative della DG Salute e tutela dei consumatori. Qualora esista il rischio di interferenza, la questione viene discussa e coordinata da un gruppo direttivo interservizio creato appositamente.

7. Formazione comunitaria futura

7.1. Contesto giuridico

L'articolo 51 del regolamento (CE) n. 882/2004 consente alla Commissione di organizzare corsi di formazione per il personale delle autorità competenti degli Stati membri e per partecipanti da paesi terzi. Un'attenzione particolare è dedicata ai partecipanti dai paesi in via di sviluppo. I corsi di formazione riguardano la legislazione sui prodotti alimentari e sui mangimi e le prescrizioni relative alla salute e al benessere degli animali.

Il settore fitosanitario è coperto solo in parte dalla base giuridica di cui al regolamento (CE) n. 882/2004. Tuttavia, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera i) della direttiva 2000/29/CE [5] offre una base giuridica per la formazione in questo settore, quindi le attività di formazione organizzate dalla Commissione possono tenerne conto.

7.2. Partecipazione di persone esterne all'amministrazione pubblica

Da un punto di vista generale è probabile che la formazione degli operatori del settore comporti una maggiore efficienza dei lavoratori qualificati, una maggiore performance grazie a programmi che aumentano le capacità e una migliore applicazione delle norme UE, quindi un livello di tutela superiore.

La partecipazione consentirebbe agli operatori del settore alimentare di adattare le proprie procedure di gestione in modo da garantire efficacemente la conformità. Potrebbe risultare anche in un minor rischio di ritiro di prodotti dal mercato. Una migliore conformità potrebbe ridurre inoltre la necessità di controlli ufficiali e possibilmente i costi connessi.

Tuttavia, la base giuridica prevede l'organizzazione e il finanziamento da parte del bilancio comunitario unicamente della formazione destinata al personale delle autorità competenti ed esclude quindi la partecipazione degli operatori del settore alimentare. La partecipazione di questi ultimi non comporterà alcuna spesa per il bilancio UE. Tuttavia, Stati membri possono incoraggiare le proprie agenzie nazionali per la formazione a sviluppare corsi di formazione appropriati per questi destinatari.

7.3. Volume di formazione comunitaria

Le attività di formazione organizzate per il 2006 riguardano circa 1500 partecipanti. Tenendo conto del fatto che le attività per il 2006 sono considerate come fase di avvio, dovrebbe essere possibile aumentare gradualmente il numero di partecipanti fino a raggiungere una media di 6000 partecipanti.

La Commissione ritiene che sia importante formare innanzitutto i responsabili della formazione negli Stati membri, in modo da inviare un messaggio corretto ai partecipanti negli Stati membri. La formazione di queste persone dovrebbe essere eseguita su base continua, seguendo l'evoluzione della legislazione comunitaria. Inoltre, la formazione comunitaria dovrebbe essere rivolta al personale di controllo che si occupa giornalmente di diversi aspetti della legge comunitaria, in base ad una selezione effettuata dagli Stati membri, e a partecipanti provenienti da paesi terzi.

La durata delle sessioni di formazione varia da 2 a 10 giorni. In vista del numero previsto di partecipanti, ciò corrisponde ad un volume di formazione considerevole di circa 960 giorni di formazione all'anno, che richiede risorse importanti.

7.4. La gestione della formazione comunitaria

Indipendentemente dal sistema di formazione, è necessario disporre di una gestione continua che consenta di stabilire le priorità ed individuare i progetti di formazione, istituire un programma di formazione (annuale o pluriennale), verificare la qualità della formazione e del materiale di formazione, nonché di fissare le procedure necessarie per il buon funzionamento del sistema di formazione.

Tali attività fanno parte delle attività centrali della Commissione. Per la gestione giornaliera di un sistema di formazione comunitario è necessario che i servizi della Commissione siano assistiti da altri operatori in modo da svolgere i compiti di cui sopra. Essi includono innanzitutto gli Stati membri, ma possibilmente anche le organizzazioni non governative. La Commissione intende consultare tali interlocutori sulle questioni attinenti alla formazione.

7.5. Criteri di un futuro sistema comunitario di formazione

Sono disponibili opzioni diverse per l'organizzazione di un programma di formazione europeo. La scelta va fatta tenendo conto di diversi parametri, in particolare:

la formazione UE deve essere complementare: la formazione organizzata a livello comunitario non deve competere con quella organizzata dagli Stati membri, ma deve completarla aggiungendo una dimensione europea;

le priorità: vista l'ampiezza del settore, è necessario stabilire priorità chiare per la formazione. Non è né possibile né necessario offrire una formazione su tutte le tematiche coperte dalla normativa comunitaria su alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali o fitosanità. Il programma di formazione europeo deve sottolineare la dimensione europea dei controlli ufficiali, mentre va lasciata agli Stati membri l'organizzazione della formazione sulle tematiche che rientrano nella loro legislazione nazionale;

la flessibilità: deve essere possibile reagire prontamente in caso di urgenza in modo da garantire che le emergenze siano trattate in modo identico da tutti gli Stati membri coinvolti. Ciò richiederà la possibilità di adattare rapidamente il sistema e di avere un facile accesso alle conoscenze disponibili;

l'eccellenza: qualsiasi sistema deve essere del migliore livello possibile. A tal fine sarà necessario utilizzare materiale di formazione di alta qualità e disporre di istruttori altamente qualificati per l'insegnamento;

la trasparenza: per quanto riguarda l'organizzazione di corsi di formazione e le possibilità di partecipazione, la comunicazione deve essere aperta e chiara con tutti gli interessati nella Comunità e nei paesi terzi;

un approccio globale e completo: l'iniziativa di formazione deve coprire gli ampi settori disciplinati dalla normativa su alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali e fitosanità. A tal fine è necessaria un'impostazione globale con il contributo di conoscenze specialistiche;

la continuità: la formazione va offerta su un periodo di tempo esteso da un'équipe stabile che conosce la politica UE nei settori in oggetto, in modo da garantire una qualità di formazione ad alto livello e uniforme;

la Commissione non deve cedere il controllo sulla formazione: la Commissione in particolare deve essere in grado di guidare il programma di formazione, di verificare la qualità delle attività e del materiale di formazione e, all'occorrenza, essere in grado di imporre azioni correttive.

7.6. Cooperazione con gli organi nazionali di formazione

Non è opportuno ignorare le azioni, le infrastrutture e gli strumenti di formazione spesso eccellenti che esistono in taluni Stati membri. Sarebbe pertanto utile valorizzare le loro esperienze e i loro strumenti per i fini comunitari.

Gli enti nazionali possono svolgere un ruolo preminente nell'UE per la disseminazione della politica europea sulla sicurezza alimentare e dei mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali e sulla fitosanità. Essi potrebbero diventare un centro di riferimento per l'assistenza alle attività di formazione negli altri Stati membri soprattutto mediante la "formazione degli istruttori", ma anche organizzando sessioni di formazione periodiche per il personale delle autorità di controllo negli Stati membri e nei paesi terzi.

La Commissione ritiene che il sistema di cooperazione con gli enti nazionali comporti una serie di vantaggi che potrebbe renderlo prezioso per la gestione delle attività di formazione:

sarebbe flessibile. Consentirebbe di affidare rapidamente compiti specifici ad un'agenzia particolare e il programma di lavoro degli enti potrebbe essere adattato conformemente alle priorità stabilite dalla Commissione;

utilizzerebbe in modo ottimale le risorse disponibili nella Commissione e negli Stati membri;

beneficerebbe dell'esperienza e della disponibilità di infrastrutture già a disposizione negli Stati membri;

rafforzerebbe la visibilità del ruolo vitale dell'Europa in questo settore che è d'importanza cruciale per i cittadini.

La Commissione esaminerà come organizzare nella prassi questa cooperazione.

8. Possibili opzioni per l'organizzazione delle attività di formazione da parte della Direzione generale Salute e tutela dei consumatori

8.1. Contratti per l'organizzazione della formazione

La stipulazione di uno o più contratti da parte della Commissione per stabilire i punti di riferimento per l'organizzazione dei diversi elementi della formazione (ad esempio, l'esecuzione dei corsi, la creazione del materiale formativo, la gestione del programma, gli aspetti logistici, lo sviluppo di un programma di apprendimento a distanza ("e-learning")) può essere considerata un'alternativa valida per l'organizzazione della formazione comunitaria. Un tale metodo è flessibile: consente di descrivere le caratteristiche delle esigenze di formazione conformemente alle priorità stabilite dalla Commissione. I contratti possono inoltre coprire un periodo determinato entro il quale è possibile concludere un progetto di formazione. A seconda del tipo di contratto, è anche possibile trattare le esigenze urgenti di un progetto di formazione in particolare.

Poiché i contratti possono essere distribuiti in diversi anni, il rischio di mancanza di continuità alla fine di un contratto può essere ridotto, ma non cancellato del tutto. L'esperienza accumulata negli anni può essere persa alla fine di un contratto.

8.2. Un servizio della Commissione specializzato

Si potrebbe prevedere la creazione di un centro di formazione con strumenti, infrastrutture e personale permanenti sotto forma di un servizio specializzato della Commissione. Le conseguenze pratiche per la Commissione sarebbero importanti: infrastrutture completamente attrezzate, personale sufficiente disponibile in permanenza, inclusi istruttori, personale per la gestione giornaliera e del programma di formazione, lo sviluppo di materiali di formazione, l'invito dei partecipanti, le disposizioni logistiche, ecc. Anche se taluni di questi compiti potrebbero essere affidati a ditte esterne, un tale sistema richiederebbe risorse molto importanti, sia umane che finanziarie, ed è improbabile che tali risorse possano essere messe a disposizione. Il vantaggio risiede nel fatto che il messaggio europeo potrebbe essere disseminato da un sistema vicino allo sviluppo delle politiche.

8.3. Un'agenzia esecutiva

Il regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari [6] conferisce alla Commissione la facoltà di istituire un'agenzia esecutiva e di affidarle

taluni compiti di gestione riguardanti un programma comunitario. Ciò consentirebbe alla Commissione di concentrarsi sulle proprie attività e funzioni chiave, che non possono essere esternalizzate, senza cedere il controllo e la responsabilità ultima delle attività gestite da questo tipo di agenzia.

La gestione di questo tipo di programma include compiti tecnici che non comportano la presa di decisioni politiche e richiedono un elevato livello di preparazione tecnica e finanziaria. Per quanto riguarda la formazione, tali compiti potrebbero includere la gestione delle procedure di esecuzione del programma di formazione. Il fatto di affidare tali compiti ad un'agenzia esecutiva potrebbe rappresentare un modo efficiente per realizzare la formazione. Una tale agenzia conferirebbe inoltre un alto profilo e visibilità al progetto di formazione.

Tuttavia, prima di concludere le riflessioni su una tale opzione, devono essere prese una serie di misure di carattere procedurale. Una di queste è l'esecuzione di un'analisi costi/benefici che tenga conto dei fattori di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 58/2003. Inoltre, prima che la Commissione possa creare una nuova agenzia esecutiva o estendere gli incarichi di una esistente, il comitato delle agenzie esecutive deve emettere un parere positivo e il Parlamento europeo deve essere consultato conformemente alle disposizioni di lavoro tra la Commissione e l'autorità di bilancio.

Un'idea interessante che merita un'ulteriore riflessione è l'eventuale fusione delle attività di formazione con le attività dell'Agenzia esecutiva per il programma di sanità pubblica, istituita con la decisione 2004/858/CE della Commissione [7]. In tal modo i compiti della suddetta agenzia sarebbero estesi con un nuovo pacchetto di responsabilità. I diversi programmi gestiti dalla Direzione generale Salute e tutela del consumatore sarebbero quindi riuniti in una sola struttura. Il vantaggio di questa impostazione consiste nel fatto che le strutture di amministrazione generale necessarie per la gestione di un'agenzia esistono già, quindi sarebbe possibile realizzare il programma di formazione senza dover creare una nuova struttura organizzativa (comitato direttivo e direttore). La fusione dei diversi programmi aumenterebbe inoltre l'efficienza dell'agenzia esistente.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) non rappresenta un'opzione per l'organizzazione di tali attività di formazione. Il ruolo specifico dell'EFSA è quello di effettuare la valutazione dei rischi. L'organizzazione di formazioni, che è un'attività connessa alla gestione dei rischi, sarebbe in conflitto con il suo mandato attuale. Inoltre, l'EFSA è un'agenzia di regolazione a cui vanno applicate le riflessioni indicate nel punto 8.4.

8.4. L'agenzia di regolazione

Un ente europeo di formazione cui sono affidati tutti o parte dei compiti relativi all'organizzazione e alla realizzazione della formazione potrebbe essere visto anche come un'organizzazione indipendente dalla Commissione, che opera conformemente al regolamento di fondazione adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo, sotto forma di un'agenzia di regolazione. I suoi compiti potrebbero includere la formazione, la formazione e il reclutamento degli istruttori, lo sviluppo di materiale per la formazione, la comunicazione e la pubblicità in modo da attrarre efficacemente i gruppi destinatari negli Stati membri e nei paesi terzi, nonché la cooperazione ad una rete con le agenzie nazionali.

Come per l'agenzia esecutiva, un'agenzia di regolazione conferirebbe un altro profilo alla formazione comunitaria, poiché la formazione si identificherebbe con l'agenzia. Visto che sarebbe

responsabile dell'assunzione del proprio personale e della gestione del proprio bilancio, ridurrebbe inoltre gli oneri amministrativi della Commissione.

Tuttavia, per sua natura un'agenzia di regolazione è un ente distinto dalle istituzioni comunitarie, che ha la propria personalità giuridica e opera indipendentemente dalla Commissione. Quindi esisterebbe il rischio della mancanza di coordinamento con i servizi della Commissione. Da questo punto di vista, l'opzione di una nuova agenzia o dell'estensione degli incarichi di una esistente non sembra essere quella più appropriata per la realizzazione di una formazione UE.

9. Ulteriori misure della Commissione

La Commissione rifletterà ulteriormente sulla possibilità di un programma di formazione eseguito da un'agenzia esecutiva (opzione 8.3). Tuttavia, prima di prendere una decisione saranno esaminate attentamente la fattibilità giuridica in base al quadro normativo e le disposizioni pratiche di un possibile utilizzo delle risorse finanziarie del bilancio comunitario. Tale soluzione sembra offrire le garanzie necessarie che saranno realizzati gli obiettivi principali della Commissione e, in particolare, che le attività chiave rimarranno alla Commissione (cfr. regolamento (CE) n. 58/2003). La Commissione approverà il più presto possibile un contratto per l'analisi dei costi/benefici di cui sopra.

10. Valutazione d'impatto

La valutazione dell'impatto dell'organizzazione dei programmi di formazione riguardanti diversi aspetti della vita socio-economica è stata pubblicata contemporaneamente alla presente Comunicazione. Essa include un'analisi dei costi basati sull'esperienza acquisita durante la fase di avvio di una serie di attività di formazione organizzate nel 2006.

Basandosi su questi dati e tenendo conto di taluni parametri, quali il numero di partecipanti all'anno, la durata media di un corso, il numero di partecipanti per corso e l'opzione di gestione scelta, il costo totale di un programma di formazione annuale può essere stimato ad un valore compreso tra €13,2 milioni e €19,8 milioni per il periodo 2007-2011. Quest'attività dovrebbe essere finanziata dal bilancio del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG).

Si prevede un costo più elevato nella fase iniziale delle attività di formazione, poiché è probabile che il numero di richieste di partecipazione sia particolarmente elevato in questo periodo, soprattutto da parte dei paesi in via di sviluppo; il numero di partecipanti potrebbe quindi variare tra 6000 e 9000. Dopo i primi 2 anni iniziali si prevede una riduzione del numero di richieste di partecipazione.

11. Conclusioni

La Commissione mira a disporre di una struttura permanente che consenta di organizzare efficacemente le attività di formazione riguardanti la legislazione sui prodotti alimentari, sui mangimi, sulla salute e sul benessere degli animali.

Nel corso dell'organizzazione di tali attività la Commissione esaminerà ulteriormente le diverse opzioni di gestione del programma di formazione. Indipendentemente dai risultati delle riflessioni sarà necessario prendere una serie di misure procedurali, tra cui la richiesta di un'analisi dei costi/benefici nel caso di un'agenzia esecutiva e l'adozione delle regole di attuazione per l'organizzazione dei corsi di formazione conformemente all'articolo 51, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 882/2004. Tali regole di attuazione possono includere le questioni attinenti alla

gestione, ad esempio le procedure da seguire per l'istituzione di un programma annuale di formazione, la consultazione degli interessati e, possibilmente, il contratto con un ente di formazione.

Si deve tenere conto del fatto che talune opzioni, come l'agenzia di regolazione o un servizio specializzato della Commissione, non sono considerate le soluzioni migliori per offrire una formazione efficace. Nel caso dell'agenzia di regolazione, la Commissione rischierebbe di cedere il controllo sul programma di formazione; inoltre, è probabile che entrambe le soluzioni richiedano risorse importanti.