

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo della società civile allo sviluppo di una politica alimentare globale dell'UE»

(parere d'iniziativa)

(2018/C 129/04)

Relatore: **Peter SCHMID**

Decisione dell'Assemblea plenaria	23.2.2017
Base giuridica	articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Adozione in sezione	21.11.2017
Adozione in sessione plenaria	6.12.2017
Sessione plenaria n.	530
Esito della votazione	131/3/7
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE ribadisce l'invito a sviluppare una politica alimentare globale dell'UE, con l'obiettivo di fornire un'alimentazione sana a partire da sistemi alimentari sostenibili, di collegare l'agricoltura all'alimentazione e ai servizi ecosistemici, nonché di garantire catene di approvvigionamento che tutelino la salute pubblica per tutti i settori della società europea. Una politica alimentare globale dell'UE dovrebbe aumentare la coerenza tra gli ambiti politici legati all'alimentazione, ripristinare il valore del cibo e promuovere una transizione a lungo termine dal produttivismo e consumismo alimentare alla cittadinanza alimentare.

1.2. L'attuale quadro politico dell'UE non è adatto a permettere quella transizione verso sistemi alimentari più sostenibili che è necessaria per garantire l'efficace attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (OSS) come pure del diritto all'alimentazione e degli altri diritti umani. Sebbene gli attuali quadri politici possano avere ottenuto dei risultati nell'affrontare problemi singoli, essi non offrono la coerenza generale necessaria per rispondere alla grande varietà di sfide che i sistemi alimentari globali e dell'UE dovranno affrontare in futuro. Il CESE sottolinea che gli attuali strumenti politici dell'UE devono essere riallineati e armonizzati per produrre sistemi alimentari sostenibili sul piano ambientale, economico e socioculturale. Inoltre, il CESE ribadisce che una politica alimentare globale dovrebbe essere complementare, e non alternativa, ad una PAC riformata in profondità ⁽¹⁾.

1.3. Il CESE sottolinea la necessità di mantenere una cultura che tenga conto dell'importanza nutrizionale e culturale degli alimenti, nonché del loro impatto sociale ed ambientale. A tale riguardo, la grande varietà di alimenti e specialità regionali/locali disponibili nell'UE è una vera e propria risorsa e, in quanto tale, dovrebbe essere ulteriormente valorizzata. Una politica alimentare globale dovrebbe favorire un maggiore apprezzamento degli alimenti da parte dei consumatori, promuovere la prevenzione e la riduzione degli sprechi alimentari, e aiutare a reintegrare e riallineare il prezzo dei prodotti alimentari con altri valori. In particolare, essa dovrebbe garantire prezzi equi per i produttori, in modo che la produzione agricola continui ad essere redditizia.

1.4. Il CESE sottolinea che tutte le parti interessate della catena di approvvigionamento (o filiera) alimentare devono partecipare allo sviluppo di un quadro globale che consenta di ottenere una distribuzione equa lungo la filiera. Nessun settore individuale è in grado di raggiungere da solo questo risultato. Una politica alimentare globale dovrebbe sfruttare il potere dell'industria e del commercio al dettaglio per accelerare il passaggio dei consumatori alla sostenibilità. La transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede anche che i consumatori impegnati diventino cittadini attivi in campo

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema Un'eventuale riforma in profondità della PAC, GU C 288 del 31.8.2017, pag. 10.

alimentare. Ciò significa anche che una politica alimentare globale deve garantire che il settore agroalimentare europeo sia in grado di vendere a livelli qualitativi atti a mantenere la sua posizione di scelta preferita dalla maggior parte dei consumatori.

1.5. Il CESE riconosce il crescente numero di iniziative attuate a livello regionale e locale per sostenere sistemi alimentari alternativi. Queste iniziative instaurano legami più stretti tra produttori e consumatori, creano opportunità per le imprese locali e nuovi posti di lavoro, e ristabiliscono il rapporto delle comunità con i loro alimenti. Il CESE sottolinea anche il ruolo delle città nello sviluppo di politiche alimentari più integrate. Una politica alimentare globale dovrebbe basarsi su una governance comune a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale ed europeo), nonché stimolarla e svilupparla. Ciò consentirebbe di creare un quadro di sostegno che permetta a queste iniziative di avere successo, a prescindere dalle loro dimensioni.

1.6. Il CESE chiede l'adozione di un nuovo sistema intelligente per l'etichettatura sostenibile dei prodotti alimentari. Finora le diverse politiche si sono concentrate sugli aspetti nutrizionali e su altre indicazioni per la salute, ma il CESE rileva crescenti preoccupazioni circa la mancanza di informazione dei consumatori sull'impatto ambientale e sociale dei prodotti alimentari. L'industria alimentare sa di poter contrastare in una certa misura gli impatti ambientali ma, in ultima analisi, occorre coinvolgere i consumatori e fornire loro le informazioni necessarie.

1.7. Al fine di sostenere l'instaurazione di un quadro globale che riunisca le politiche in materia alimentare dell'UE, il CESE propone, nel breve/medio termine, di creare una task force intersettoriale e interistituzionale, con la partecipazione di diverse direzioni generali della Commissione e di altre istituzioni dell'UE. La task force avrà il compito di elaborare un piano d'azione sulla sostenibilità alimentare al fine di aiutare l'UE ad attuare gli obiettivi di sviluppo sostenibile legati all'alimentazione. Il piano d'azione dovrebbe essere messo a punto attraverso un processo partecipativo che coinvolga le parti interessate di tutta la filiera alimentare, la società civile e i ricercatori. Il CESE suggerisce di organizzare e sviluppare uno spazio per consentire alla società civile di impegnarsi e partecipare attivamente a questo processo.

1.8. In particolare, il CESE raccomanda di definire un quadro di valutazione della sostenibilità alimentare nell'UE, che consentirebbe di affrontare le sfide relative ai sistemi alimentari attraverso un approccio pluriennale, promuovendo in tal modo l'allineamento delle politiche attuate ai diversi livelli di governo. Il quadro di valutazione fornirebbe degli indicatori e, pertanto, incoraggerebbe e monitorerebbe i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi fissati.

1.9. A più lungo termine, e in funzione delle conclusioni della task force, il CESE incoraggia la Commissione a valutare l'opportunità di creare una DG specificamente dedicata all'alimentazione, che accentrerebbe le responsabilità dell'UE per tutte le politiche in materia alimentare e, a seconda dei casi, svolgerebbe compiti di regolazione, legislazione ed attuazione. Una struttura analoga potrebbe essere creata in tutti gli Stati membri dell'UE sotto forma di un ministero specificamente dedicato all'alimentazione.

2. Introduzione

2.1. Nel parere esplorativo sul tema *Sistemi alimentari più sostenibili*, elaborato su richiesta della presidenza neerlandese dell'UE nel 2016, il CESE chiedeva l'adozione di una politica alimentare globale intesa a promuovere una transizione verso sistemi alimentari più sostenibili e a garantire una maggiore coerenza tra gli obiettivi delle politiche legate all'alimentazione (come ad esempio una produzione agricola sostenibile, un'alimentazione sana, la tutela dell'ambiente, relazioni commerciali più eque ecc.). Il presente parere si basa su tali raccomandazioni per sviluppare ulteriormente la logica e la visione alla base di un quadro globale.

2.2. Nel frattempo, è diventata più forte la spinta ad adottare un approccio più completo alla politica alimentare. Le Nazioni Unite hanno proclamato l'attuale decennio «Decennio di azione sulla nutrizione», riconoscendo la necessità di ridefinire i sistemi alimentari per conseguire un'alimentazione più sana e una migliore nutrizione. Il gruppo di esperti ad alto livello del Comitato per la sicurezza alimentare mondiale ha messo ulteriormente in luce questo imperativo nella relazione del settembre 2017⁽²⁾. A livello dell'UE, il Comitato delle regioni ha recentemente adottato un parere in cui chiedeva una politica alimentare dell'UE globale e sostenibile, capace di collegare diverse politiche relative al settore alimentare. Il gruppo intergovernativo di esperti sui sistemi alimentari sostenibili (*IPES Food*) ha lanciato un processo partecipativo triennale con l'obiettivo di elaborare una visione per una politica alimentare comune entro il 2018, coinvolgendo gruppi scientifici, parti interessate, organizzazioni della società civile e responsabili politici. Una grande quantità di iniziative intersettoriali lanciate a livello nazionale, regionale e locale sta già trasformando i sistemi alimentari europei con la partecipazione attiva della società civile.

⁽²⁾ HLPE, 2017, *Nutrition and food systems* (Nutrizione e sistemi alimentari).

2.3. Il CESE è convinto che l'attuazione degli OSS in Europa rappresenti un fattore chiave per promuovere un approccio globale comprendente diversi settori (agricoltura, sanità, ambiente, commercio, sviluppo, innovazione ecc.) e livelli di governance (europeo, nazionale, locale), nonché per realizzare una produzione alimentare e modelli di consumo più sostenibili. Anche il dibattito in corso sulla politica agricola comune (PAC) post 2020 è un'occasione importante per garantire la coerenza tra una politica agricola riformata e altri obiettivi politici legati all'alimentazione⁽³⁾.

2.4. Alcuni Stati membri (ad esempio la Finlandia, la Francia, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia) stanno diventando sempre più attivi nelle politiche che sono in relazione con i prodotti alimentari per quanto riguarda la salute, l'ambiente e la sostenibilità. Il CESE mette in guardia contro l'adozione di approcci diversi nei diversi Stati membri, poiché tale situazione rischierebbe di danneggiare i consumatori e le imprese. Il CESE ritiene che questa sia un'ulteriore ragione per chiedere un quadro globale a livello dell'UE.

3. Diagnosi — che cosa non funziona nell'attuale quadro politico

3.1. La mole di dati scientifici che dimostrano l'impatto dell'alimentazione sulla salute, sull'ambiente e sulla società in generale è sempre più consistente. Il «mondo alimentare» per il quale la PAC era stata concepita è diventato più complesso. L'Europa non soffre di scarsità di prodotti alimentari, e questo è un risultato dovuto alla PAC e all'aumento dei redditi nonché al miglioramento dei metodi di produzione nel settore agricolo. L'occupazione e la creazione di valore nel settore alimentare si sono spostate dalla terra e dal mare agli stabilimenti industriali, al commercio al dettaglio e alla ristorazione. Le questioni sanitarie non si limitano più al sottoconsumo; se ancora oggi si registrano regimi alimentari inadeguati dovuti alle disuguaglianze sociali e alla «nuova» povertà alimentare, il loro impatto è ampiamente superato dalla massiccia diffusione di malattie non trasmissibili. Tra queste si contano le malattie cardiache, gli ictus, il diabete e l'obesità. Le malattie cardiovascolari provocano la morte di 1,8 milioni di persone ogni anno nell'UE, il 37 % di tutti i decessi⁽⁴⁾. Nel 2015, nell'UE, circa 49 milioni di persone soffrivano di malattie cardiovascolari.

3.2. Le tendenze in atto nella società europea hanno inoltre profondamente trasformato gli alimenti, i gusti e le abitudini culinarie. I modelli di consumo e gli stili di vita sono cambiati rispetto all'epoca di creazione della PAC. La transizione culinaria ha interessato in modo particolare le donne, dato che storicamente esse hanno assunto, e spesso lo fanno ancora, gran parte dei compiti relativi al cibo in ambito domestico. Le trasformazioni delle tecnologie alimentari hanno avuto effetti sociali sia positivi che negativi. È vero che le possibilità di scelta si sono ampliate, ma il risultato è stato, talvolta, l'indebolimento del retaggio culturale vario e ricco dell'Europa. I consistenti bilanci che le grandi imprese alimentari investono nel marketing hanno in genere incoraggiato i consumatori ad acquistare alimenti «ultra-trasformati». Dati del settore indicano che i cittadini belgi, ad esempio, assumono i due terzi del loro apporto calorico da prodotti preconfezionati, una proporzione superiore anche a quella dei britannici⁽⁵⁾. Gli organismi preposti alla sanità pubblica hanno espresso preoccupazione per l'eccessivo consumo di prodotti alimentari trasformati ad alto contenuto di sale, zucchero e grassi. Questi prodotti possono essere molto economici, il che costituisce un incentivo per le persone a basso reddito, il cui livello di salute è già inferiore alla media. In questo modo, l'alimentazione contribuisce alle disuguaglianze sociali in Europa⁽⁶⁾. Durante e dopo la grande recessione, in Europa vi è stato un aumento dei doni alimentari di beneficenza. Tuttavia, l'offerta di tali aiuti alimentari di emergenza non deve sostituire l'impegno dell'Europa ad affrontare le disuguaglianze sociali che creano problemi sanitari legati all'alimentazione.

3.3. L'impatto ambientale dei prodotti alimentari è documentato e ammesso. I cambiamenti climatici sono una minaccia riconosciuta, e l'UE ha sostenuto con forza la convenzione quadro sui cambiamenti climatici adottata a Parigi nel 2015. L'UE ha inoltre garantito una migliore regolamentazione in campo ambientale e di prevenzione dei danni, ad esempio attraverso la direttiva quadro in materia di acque. Tuttavia, i gusti alimentari in Europa stanno favorendo modelli di consumo che comportano livelli elevati di utilizzo, nascosto o «integrato», di acqua, modelli che creano delle minacce per gli Stati membri⁽⁷⁾ e richiedono un approccio più integrato alla terra, all'agricoltura e alle risorse idriche⁽⁸⁾. Anche la fragilità dei suoli europei costituisce un motivo di preoccupazione. I modelli elaborati dal Centro comune di ricerca dell'UE indicano che l'erosione dei suoli per azione dell'acqua ha interessato 130 milioni di ettari della superficie totale dell'UE-27; circa il 20 % di queste aree subisce ogni anno una perdita di suolo superiore a 10 tonnellate per ettaro⁽⁹⁾. La perdita di biodiversità

⁽³⁾ Cfr. nota 1.

⁽⁴⁾ <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>.

⁽⁵⁾ Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

⁽⁶⁾ Oxfam (2015) *A Europe for the many, not the few* (Un'Europa per i molti, e non per i pochi).

⁽⁷⁾ Ad esempio, Hoekstra & Mekonnen (2016).

⁽⁸⁾ OCSE (2014).

⁽⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>.

si riscontra sia sulla terraferma che in mare, dove si valuta che la diversità degli stock sia a rischio⁽¹⁰⁾. Ciò nonostante, gli Stati membri continuano a raccomandare ai consumatori di mangiare pesce per motivi nutrizionali, senza rendersi conto delle conseguenze ambientali.

3.4. Dal punto di vista economico, gli ultimi 60 anni sono stati giudicati un successo. Il cibo è presente ovunque. La percentuale media della spesa alimentare delle famiglie è crollata dal 30 % al 15 %. I prezzi al consumo sono calati grazie all'emergere delle grandi catene di distribuzione al dettaglio di prodotti alimentari. Oggi, tuttavia, gli economisti chiedono se i prezzi degli alimenti rispecchino i costi reali di produzione o se, invece, omettano di tenere pienamente conto di alcuni di tali costi. Il CESE prende atto con interesse dei lavori svolti attualmente dalla FAO per una contabilizzazione dei costi agricoli totali⁽¹¹⁾. Anche gli squilibri di potere nella filiera di approvvigionamento alimentare sono aumentati, il che ha portato a pratiche commerciali sleali e alle conseguenze che ne derivano⁽¹²⁾ e a una diminuzione della quota del prezzo al consumo che va agli agricoltori.

3.5. La tendenza alla sovrapproduzione ha abbassato i prezzi, ma ha anche istituzionalizzato gli sprechi alimentari. Considerando che, secondo le stime, i consumatori nei paesi del mondo a basso reddito sprecano circa l'8 % dei prodotti alimentari, i consumatori nell'UE sprecano circa un terzo di ciò che acquistano. Stando alle stime effettuate nel quadro del progetto Fusions, finanziato dall'UE, 88 milioni di tonnellate di cibo vengono sprecate ogni anno nell'UE, con un costo di 143 miliardi di EUR⁽¹³⁾. Questa dimensione culturale dello spreco alimentare non viene affrontata appieno dall'approccio dell'economia circolare, né dalla tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, che rappresentano un valido contributo per considerare il cibo come un elemento materiale, ma non tengono conto del suo valore per i consumatori o sul piano culturale. L'Europa si trova dunque di fronte alla sfida di costruire un nuovo concetto di cittadinanza alimentare intorno all'idea di «mangiare per la sostenibilità».

3.6. Dati e studi forniti sia dal mondo accademico che dall'industria alimentare hanno migliorato la nostra comprensione degli effetti che i sistemi alimentari europei producono sulla società, sull'ambiente e sui livelli di salute. Considerati insieme, essi indicano la necessità di un approccio più integrato. Sebbene gli attuali quadri politici possano avere ottenuto dei risultati nell'affrontare problemi singoli, essi non offrono la coerenza generale necessaria per rispondere alla grande varietà di sfide che i sistemi alimentari globali e dell'UE dovranno affrontare in futuro. Le politiche in materia alimentare vengono per lo più elaborate in modo isolato le une dalle altre e sono spesso prive di coerenza. Anche le politiche condotte a diversi livelli di governance non sono collegate tra loro. Un esempio che illustra la necessità di un approccio più integrato è la resistenza antimicrobica, che si è diffusa per via dell'uso di antibiotici nell'allevamento di animali e che ora costituisce una minaccia per la salute umana. L'importanza di una politica alimentare integrata in relazione a questa tematica è stata sottolineata anche dal commissario Andriukaitis in un discorso pronunciato di recente. Un altro esempio è il conflitto tra l'uso dei terreni per la produzione di alimenti e per la produzione di energia, per l'edilizia abitativa o per altre esigenze. Anche gli sprechi alimentari sono, in parte, il prodotto di una maggiore efficienza nella produzione; vi è un flusso costante e massiccio di alimenti che attraversa l'intero sistema. Per risolvere questo problema, fare appello a un comportamento razionale da parte dei consumatori non è d'aiuto.

3.7. Se l'UE «rinascesse» oggi, essa adotterebbe una politica alimentare globale intesa a creare regimi alimentari (diete) sostenibili a partire da sistemi alimentari sostenibili, collegando la produzione agricola alla nutrizione e ai servizi ecosistemici, e garantendo catene di approvvigionamento atte a tutelare la salute pubblica per tutti i settori della società europea⁽¹⁴⁾. La sfida politica consiste nell'innescare i cambiamenti necessari. Storicamente, la politica dell'UE si è sviluppata attraverso un processo di trasformazione democratica, con cambiamenti più repentini per rispondere a situazioni di crisi, com'è avvenuto nel caso della sicurezza alimentare nel 2000 e dello scandalo della carne equina nel periodo 2013-2015.

4. Il ruolo della società civile nell'elaborazione di politiche alimentari più sostenibili

4.1. Il CESE osserva che ampi settori della società europea riconoscono le nuove sfide strutturali per la governance alimentare dell'UE. L'UE potrebbe passare da una politica di adeguamento e reazione alle situazioni all'adozione di un approccio proattivo. Il CdR ha stabilito importanti precedenti nel suo recente parere. L'emergere di un nuovo interesse per la

⁽¹⁰⁾ <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>.

⁽¹¹⁾ www.fao.org/nr/sustainability.

⁽¹²⁾ Parere CESE sulla *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare*, GU C 34, del 2.2.2017, pag. 130.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en.

⁽¹⁴⁾ Mason & Lang (2017), *Sustainable Diets* (Regimi alimentari sostenibili), Abingdon: Routledge.

creazione di una migliore politica alimentare per le città dell'UE dovrebbe ora essere preso in considerazione nel valutare i problemi delle zone rurali. Molte città europee hanno lanciato delle azioni attraverso consigli di politica alimentare, reti urbane per la sostenibilità e/o per l'azione in materia di cambiamenti climatici e il programma «Città sane» dell'OMS. Tale interesse ha trovato riscontro nella firma, nel 2015, del Patto di Milano per una politica alimentare urbana («*Urban Food Policy Pact*»).

4.2. Recentemente sono comparse diverse forme di riorganizzazione della filiera alimentare intese a ristabilire il rapporto tra produttori e consumatori e a ritornare a una produzione agricola e alimentare di prossimità. Si tratta in particolare dell'agricoltura sostenuta dalle comunità, delle filiere corte, delle reti alimentari alternative, dei sistemi agricoli locali e delle vendite dirette. Anche le cooperative di consumatori possono svolgere un ruolo fondamentale garantendo uno stretto rapporto con la comunità nonché un'attenzione per gli aspetti sociali, educativi e ambientali. Alcune istituzioni pubbliche si avvalgono di programmi che fanno anch'essi parte di tale processo, ad esempio quelli relativi agli appalti pubblici per le scuole e gli ospedali intesi a incoraggiare la fornitura di alimenti locali e biologici, come in Danimarca e a Malmö, in Svezia. Ciò è coerente con l'approccio dell'Unione in materia di economia circolare.

4.3. Instaurando legami più stretti tra produttori e consumatori, la creazione di sistemi alimentari più legati al territorio e il lancio di iniziative dal basso potrebbero svolgere un ruolo essenziale nel favorire un consumo alimentare più sano e più sostenibile. Il coinvolgimento della società civile e delle comunità locali rafforza questi collegamenti, come si evince dalle numerose iniziative alimentari sostenibili lanciate in città, grandi e piccole, di tutta Europa. Per il momento, tuttavia, le politiche a livello dell'UE non dispongono degli strumenti per poter apprendere da queste esperienze, e ancor meno per sostenerle quando sono promettenti. Una politica alimentare globale potrebbe pertanto contribuire sia a stimolare che a sviluppare una governance comune per tali iniziative. Le aziende agricole si adattano alla domanda dei mercati, ma subiscono i vincoli dovuti alla natura della produzione agricola; cambiare i sistemi di produzione richiede tempo.

4.4. L'economia alimentare deve far fronte ad importanti sfide tecniche, finanziarie e sociali⁽¹⁵⁾ che sono state riconosciute dai principali programmi di investimento per l'innovazione e il progresso tecnologico. In Europa vi sono circa 289 000 imprese di produzione alimentare, ma 3 000 da sole rappresentano quasi la metà del mercato dell'UE⁽¹⁶⁾. Alcuni studi suggeriscono che, per ottenere sistemi alimentari resilienti, occorre mantenere un insieme eterogeneo di imprese agricole grandi e piccole. Esistono profonde disparità tra le principali imprese alimentari europee e il settore delle PMI. Queste ultime potrebbero essere meglio integrate con l'Europa sociale. L'economia digitale offre delle opportunità per la creazione di legami più stretti tra i consumatori e i produttori. Le imprese accolgono con favore una leadership progressiva sulle questioni di sostenibilità, e chiedono la definizione di quadri chiari.

4.5. I cittadini europei hanno un chiaro interesse a garantire che i loro alimenti provengano da fonti sostenibili. I sistemi di etichettatura non sono in grado di assicurare chiarezza, semplicemente per via della complessità della questione. In una recente relazione elaborata da Karl Falkenberg, è stato raccomandato che il «marchio» degli alimenti europei sia incentrato sulla sostenibilità, ovvero sul concetto di «vivere bene e condividere equamente entro i limiti del pianeta»⁽¹⁷⁾. Ciò suggerisce un'enfasi tanto sugli aspetti sociali quanto su quelli ambientali ed economici. Alcune questioni culturali esulano dalle competenze delle istituzioni europee, come la contrapposizione tra il lavoro in campo alimentare retribuito (nelle catene di approvvigionamento) e non retribuito (nelle cucine domestiche), ma vi sono elementi del sistema alimentare europeo che sono fondamentali per il concetto europeo di alimento (o «marchio»). L'Europa è rinomata per la diversità culinaria e della sua produzione. Questo aspetto deve essere non solo protetto, ma anche attivamente rafforzato. Il sistema del marchio qualità dell'UE (IGP, DOP, STG) è utile, ma copre soltanto le specialità alimentari e non riguarda le tendenze dell'alimentazione di massa. Il suggerimento di Falkenberg, secondo cui bisogna aspirare all'equità, dovrebbe indubbiamente comportare un «New Deal» in materia di salari e condizioni eque per i lavoratori migranti nelle imprese alimentari dell'UE. Si tratta di questioni sensibili ma importanti, attraverso le quali una politica alimentare globale può contribuire concretamente all'armonia sociale in Europa.

4.6. Una particolare preoccupazione per i genitori e le agenzie attive in campo sanitario è la disparità di investimenti finanziari nei messaggi riguardanti gli alimenti destinati ai bambini. L'OMS ritiene che si tratti di una questione prioritaria, dal momento che una percentuale estremamente elevata di tali messaggi riguarda alimenti ad alto contenuto di sale, zucchero e grassi⁽¹⁸⁾. Con il passaggio dai mezzi di comunicazione tradizionali a quelli digitali, si fa sentire ancora di più la

⁽¹⁵⁾ Freibauer, Mathijs et al. (2011), 3^a relazione del comitato permanente della ricerca agricola (SCAR) alla CE.

⁽¹⁶⁾ <http://www.fooddrinkurope.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>.

⁽¹⁷⁾ Falkenberg K. (2016), *Sustainability Now! A European Vision for Sustainability* (Sostenibilità adesso! Una visione europea della sostenibilità), EPSC, numero 18, 20 luglio.

⁽¹⁸⁾ Regione europea dell'OMS (2013) http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf.

necessità di un approccio globale. Si stima che, nel 2016, 37 miliardi di dollari USA siano stati spesi per la sola pubblicità alimentare digitale nell'Europa occidentale⁽¹⁹⁾. Il CESE prende atto della richiesta, rivolta di recente dai consumatori alle imprese alimentari e al settore della vendita al dettaglio, di non utilizzare più le «mascotte» del loro marchio nelle campagne pubblicitarie e di marketing per i prodotti alimentari ad elevato contenuto di grassi, sale e zucchero. In assenza di interventi adeguati da parte dell'industria, i governi dovrebbero considerare la possibilità di adottare misure di regolamentazione⁽²⁰⁾.

4.7. L'obiettivo della politica alimentare dell'UE nei prossimi cinquant'anni dovrebbe essere quello di promuovere la transizione dal consumismo alimentare (caratterizzato dagli sprechi) alla cittadinanza alimentare (caratterizzata da attenzione e responsabilità). La transizione verso regimi alimentari sostenibili basati su sistemi alimentari sostenibili richiede anche che i consumatori impegnati diventino cittadini attivi in campo alimentare. Il CESE ribadisce la proposta di avviare una campagna di informazione e di sensibilizzazione su scala europea sul «valore degli alimenti», che sarà necessaria per garantire un cambiamento a lungo termine del comportamento dei consumatori⁽²¹⁾.

5. Visione — obiettivi e struttura di una politica alimentare globale dell'UE

5.1. La politica alimentare è una politica trasversale, che organizza e finanzia il quadro dei sistemi alimentari, dalla produzione primaria (agricoltori) attraverso la fase di produzione (trasformazione) fino al consumo. Essa chiarisce ed esplicita tutti quegli aspetti che sono spesso celati e occulti. Dato che il cibo ha relazioni con così tanti ambiti dell'esistenza, come l'istruzione, la sanità, l'ambiente, il commercio, le relazioni sociali e la cultura, l'utilità di disporre di una politica alimentare globale risiede nel fatto che la società può chiarire che cosa vuole e che cosa può ottenere dal suo sistema alimentare. Essa collega gli elementi che altrimenti rischiano di essere troppo facilmente staccati e frammentari. La questione di ciò che mangiamo, di come mangiamo e di come produciamo oggi i nostri alimenti e a quali costi ha delle conseguenze per il futuro.

5.2. La politica alimentare ha una forte influenza sullo sviluppo delle zone rurali e urbane. Essa crea posti di lavoro in tutti i settori collegati, come ad esempio l'agricoltura e le sue infrastrutture tecniche, la trasformazione, il trasporto, il commercio, l'imballaggio, la distribuzione e la ristorazione ecc., e ha un impatto sui mezzi di sussistenza di milioni di cittadini dell'UE. L'industria alimentare dell'UE dà lavoro a 4,25 milioni di persone; ha un fatturato di 1 098 miliardi di EUR; spende 2,5 miliardi di EUR in ricerca e sviluppo e ha un avanzo di 25,2 miliardi di EUR nel commercio di alimenti trasformati⁽²²⁾. Nonostante l'importanza degli alimenti per l'economia dell'UE, attualmente non esiste una politica alimentare dell'UE in quanto tale. Invece, i sistemi alimentari sono modellati da una moltitudine di quadri politici distinti, come indicato in precedenza.

5.3. Una politica alimentare adatta al XXI secolo deve soddisfare tutta una serie di criteri: qualità degli alimenti (ad esempio gusto, gradevolezza, aspetto e autenticità); salute (ad esempio sicurezza, valore nutrizionale, disponibilità e conoscenza); ambiente (ad esempio CO₂, acqua, uso del territorio, suolo, biodiversità, qualità dell'aria e resilienza sistemica), valori sociali e culturali (ad esempio identità, parità di accesso, fiducia, scelta e competenze); principi economici solidi (ad esempio una vera concorrenza e retribuzioni eque, posti di lavoro dignitosi, costi pienamente internalizzati e prezzi ragionevoli e competitivi); e buona governance (ad esempio rendicontabilità democratica, trasparenza, processi etici e utilizzo di dati scientifici comprovati). Tutte le politiche in materia alimentare dell'UE già esistenti possono essere esaminate facendo riferimento a tali ambiti di intervento.

5.4. Una politica alimentare globale deve rafforzare la resilienza degli ecosistemi e garantire che tutti i soggetti interessati e i partecipanti alla filiera alimentare abbiano un reddito dignitoso, sia all'interno che all'esterno dell'UE. I prezzi dei prodotti alimentari non rispecchiano la totalità dei costi di produzione, e i costi sanitari, ambientali e sociali sono in gran parte esternalizzati. La ricerca di alimenti più economici, più «accessibili», non deve andare a scapito di altre caratteristiche ed effetti della produzione e del consumo alimentari. Una politica alimentare globale potrebbe contribuire a reintegrare e riallineare il prezzo dei prodotti alimentari con altri valori.

5.5. Una politica alimentare globale dovrebbe integrare le politiche esistenti e quelle nuove, con l'obiettivo ultimo di produrre sistemi alimentari sostenibili e regimi alimentari sani. Ciò non significa però che si debba reinventare la ruota, creando una politica completamente nuova o conferendo nuove competenze all'UE, in quanto l'obiettivo non è quello di imporre uno standard unico. Piuttosto, ciò implica l'adozione di riforme a livello dell'UE volte a incoraggiare interventi

⁽¹⁹⁾ <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>.

⁽²⁰⁾ *Cartoon characters and food: just for fun?* (Personaggi dei disegni animati e alimenti: solo per divertire?), documento di sintesi, BEUC, 2017.

⁽²¹⁾ Cfr. nota 12.

⁽²²⁾ http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf.

nuovi e più sostenibili a tutti i livelli (locale/comunale, regionale, nazionale e delle imprese), nonché a rafforzare le iniziative che sono già in atto, in modo tale da garantire una maggiore coerenza. Si tratta di integrare le misure adottate a livello dell'UE con le azioni che possono essere realizzate al meglio ad altri livelli di governance. Si potrebbe prendere in considerazione l'idea di introdurre regimi fiscali atti a favorire l'accesso a un'alimentazione sana attraverso la pianificazione urbanistica e gli appalti pubblici, sostenendo in tal modo i mercati locali e l'occupazione.

5.6. Una politica alimentare globale dovrebbe anche diventare la base per porre fine alle pratiche commerciali sleali per quanto riguarda le differenze di qualità dei prodotti — ovvero, la produzione e la vendita, in alcuni Stati membri, di alimenti di qualità inferiore rispetto a quella di altri paesi, nonostante la confezione sia identica ⁽²³⁾.

5.7. Per raggiungere tali obiettivi, occorre coordinare le misure politiche sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta. Ciò significa che la disponibilità e l'accessibilità economica degli alimenti mediante una produzione alimentare sostenibile devono essere coordinate anche con un maggiore accesso e responsabilizzazione dei consumatori affinché scelgano un'alimentazione sana e gustosa. Bisogna mettere a punto una combinazione di *modifiche legislative*, per eliminare gli ostacoli normativi e offrire incentivi fiscali, e *cambiamenti di comportamento* indotti da una migliore informazione, educazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle imprese di trasformazione. L'obiettivo principale consiste nel sensibilizzare sul valore degli alimenti e sostenerlo a tutti i livelli nonché nel promuovere una trasformazione graduale ma significativa. Ad esempio, sebbene la riduzione del consumo di sale dia risultati migliori se attuata lentamente ma in modo sistematico, non vi sono incentivi affinché le imprese riformolino i loro prodotti.

5.8. Dal lato dell'offerta, perché una politica europea alimentare globale sia veramente rilevante per i consumatori europei, è essenziale che gli alimenti prodotti in modo sostenibile nell'UE siano competitivi. Ciò presuppone che il settore agroalimentare europeo sia in grado di fornire ai consumatori prodotti alimentari a prezzi in cui sono incorporati i costi aggiuntivi relativi a criteri quali la sostenibilità, il benessere degli animali, la sicurezza alimentare e la nutrizione, ma anche un giusto compenso per gli agricoltori e, al tempo stesso, mantenga la sua posizione come opzione preferita dalla vasta maggioranza dei consumatori.

5.9. L'attuazione degli OSS fornisce un quadro di riferimento cruciale per l'azione comune, con l'obiettivo di nutrire il mondo in modo sostenibile entro il 2030. Le questioni relative ai prodotti alimentari e all'agricoltura interessano tutti i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare, l'OSS afferma che 12 degli OSS richiedono un'azione nel campo dell'alimentazione. Per sua stessa natura, l'attuazione degli OSS richiede soluzioni collaborative e complete che coinvolgano i vari dipartimenti, ministeri, settori e l'intera filiera alimentare. Si tratta di una grande opportunità per la leadership dell'UE a livello continentale.

5.10. Una politica alimentare globale dovrebbe contemplare approcci diversi al fine di attuare gli OSS e includere le modalità esistenti di governance multilivello e multisettoriale per mettere in atto un processo di elaborazione delle politiche ancora più integrato. L'Europa sta sviluppando delle posizioni sui diversi pilastri del sistema alimentare, vale a dire:

- agricoltura (PAC riformata ⁽²⁴⁾), sviluppo accelerato di modelli di produzione sostenibili, rinnovo generazionale, redditi dignitosi per gli agricoltori, beni pubblici per denaro pubblico, benessere degli animali)
- sviluppo territoriale equilibrato/sviluppo rurale (Cork 2.0 ⁽²⁵⁾)
- trasformazione sostenibile (riformulazione dei prodotti)
- economia circolare ⁽²⁶⁾ (sprechi alimentari, efficienza energetica)
- consumo sostenibile di alimenti (scelte alimentari a tutela della salute e dell'ambiente, ruolo guida svolto dal settore del commercio al dettaglio)
- impatto sociale (equa distribuzione dei salari e dei redditi, protezione sociale)

⁽²³⁾ Risultati dello studio effettuato dall'Università di chimica e tecnologia di Praga, 2015 (<http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>).

⁽²⁴⁾ Cfr. nota 1.

⁽²⁵⁾ Parere del CESE *Dalla dichiarazione di Cork 2.0 a iniziative concrete*, G.U. C 345, 13.10.2017, pag. 37.

⁽²⁶⁾ Parere del CESE in merito a l'anello mancante — Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, GU C 264 del 20.7.2016, pag. 98.

- impatto culturale (identità regionale/locale)
- salute, nutrizione (alimentazione più sana/sicurezza alimentare)
- protezione dell'ambiente (suolo ⁽²⁷⁾, biodiversità, qualità dell'acqua e dell'aria)
- istruzione (istruzione scolastica, valore degli alimenti, come cucinare, che cosa vuol dire buona alimentazione)
- commercio, anche internazionale (pratiche commerciali più eque nella catena di approvvigionamento alimentare ⁽²⁸⁾, sovranità alimentare)
- sviluppo (coerenza delle politiche per lo sviluppo).

5.11. Questo nuovo approccio globale dovrebbe essere dinamico e coinvolgere le parti interessate dell'intera catena di approvvigionamento alimentare e la società civile nel suo complesso, garantendo una «democrazia alimentare» responsabile e trasparente.

5.12. In sintesi, una politica alimentare globale dovrebbe essere: 1. *sostenibile* sul piano ambientale, socioculturale ed economico; 2. *integrata* tra tutti i settori e livelli di governo; 3. *inclusiva* di tutti i settori della società; 4. in grado di rafforzare condizioni eque di lavoro a tutti i livelli.

6. Tabella di marcia — Quali sono le misure necessarie per realizzare una politica alimentare globale?

6.1. Così come i fondatori del mercato comune negli anni '50 considerarono i prodotti alimentari un elemento centrale per un'Europa migliore e più pacifica, oggi, sessant'anni dopo, il CESE sottolinea la necessità di avviare la creazione di un sistema alimentare più sostenibile per l'Europa. Le pressioni sono ormai note e sono state dimostrate. Tali questioni devono essere, e saranno, affrontate a livello locale e degli Stati membri. Tuttavia, vi è anche la necessità di un'azione transeuropea.

6.2. Il CESE propone di istituire una task force intersettoriale e interistituzionale, con la partecipazione di diverse direzioni generali della Commissione europea e di altre istituzioni dell'UE, incaricata di mettere a punto un piano d'azione sulla sostenibilità per aiutare l'Unione europea a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile legati all'alimentazione. Il piano d'azione dovrebbe essere messo a punto attraverso un processo partecipativo che coinvolga le parti interessate di tutta la filiera alimentare, la società civile e i ricercatori.

6.3. Il CESE ravvisa un'opportunità di creazione e di sviluppo di uno spazio che consenta alla società civile di impegnarsi e partecipare attivamente a questo processo, sulla base dell'impulso impresso dalle audizioni di esperti tenute dal CESE su questo tema.

6.4. Il CCR, la DG Ricerca e le agenzie di ricerca degli Stati membri sono invitati a mettere a punto un «quadro di valutazione dell'alimentazione sostenibile dell'UE» per incoraggiare e monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Sarà necessaria una combinazione di indicatori vecchi e nuovi per includere e tradurre gli OSS legati all'alimentazione e altri obiettivi internazionali (come le emissioni di gas serra) nei contesti europei.

6.5. Si invitano la Commissione, il Parlamento e il Consiglio a esaminare la fattibilità della creazione di una DG specificamente dedicata all'alimentazione, che migliorerebbe il coordinamento dei compiti e delle responsabilità riguardanti tutte le politiche in materia alimentare, dalle metodologie comuni per l'analisi del ciclo di vita ai megadati in materia di alimenti e nutrizione sostenibile. La nuova DG fornirebbe il quadro necessario per definire le priorità in materia alimentare e, a seconda dei casi, svolgerebbe compiti di regolazione, legislazione e controllo dell'attuazione.

6.6. Dovrebbe essere istituito un nuovo Consiglio europeo per la politica alimentare. Alcuni Stati membri già dispongono di organismi di questo tipo (ad esempio, i Paesi Bassi e il Laboratorio per la politica alimentare dei paesi nordici). Esso dovrebbe offrire consulenza sulle transizioni che la scienza reputa necessarie per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile e rispettare l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

⁽²⁷⁾ Parere sul tema *Uso del suolo per la sostenibilità della produzione alimentare e dei servizi ecosistemici* adottato il 18.10.2017 (non ancora pubblicato nella GU).

⁽²⁸⁾ Cfr. nota 12.

6.7. La transizione verso sistemi alimentari europei sostenibili richiede una migliore integrazione delle indicazioni relative alla salute, all'alimentazione, all'ambiente e all'economia. Il CESE sostiene lo sviluppo di linee guida UE per un'alimentazione sostenibile sulla base di iniziative già lanciate in Germania, Paesi Bassi, Svezia e Francia, per offrire ai consumatori e all'industria indicazioni più chiare su come trovare un equilibrio tra una buona nutrizione e un minore impatto ambientale e su come impedire le false affermazioni in materia ambientale e sanitaria, pur tenendo conto delle preferenze culturali. Tutto questo dovrebbe riflettersi in un nuovo sistema intelligente per l'etichettatura sostenibile dei prodotti alimentari.

Bruxelles, 6 dicembre 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
