



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 23.3.2022  
COM(2022) 133 final

ANNEXES 1 to 2

**ALLEGATI**

*della*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E  
SOCIALE E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari**

## ALLEGATO 1

### SICUREZZA ALIMENTARE GLOBALE E FILIERA AGROALIMENTARE DELL'UE

#### La situazione nell'UE

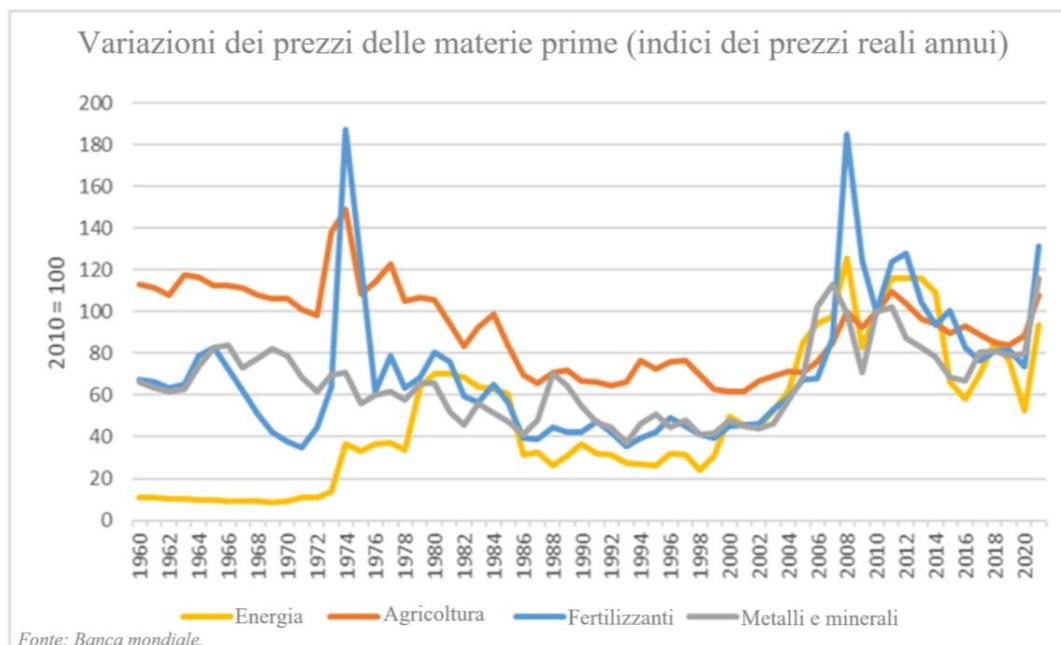
L'UE è ampiamente autosufficiente con riguardo ai principali prodotti alimentari. È uno dei principali esportatori di frumento e orzo e copre in larga misura il proprio consumo di altre colture di base come il granturco o lo zucchero. L'UE è inoltre ampiamente autosufficiente per i prodotti di origine animale, sia lattiero-caseari che a base di carne (ad eccezione delle carni ovine e caprine e dei prodotti ittici), i prodotti ittici e gli ortofrutticoli (pesche, nectarine, mele, pomodori, arance).

Tuttavia, per alcuni prodotti specifici, l'UE è un importatore netto considerevole. In alcuni casi i prodotti importati sono difficili da sostituire in termini di volume, fonti d'importazione, qualità o costi. È il caso dei prodotti tropicali (frutta tropicale, caffè, cacao), dei prodotti ittici, dei mangimi e di una serie di additivi, quali vitamine e amminoacidi, che sono fondamentali per la produzione di mangimi o alimenti. In particolare, il 22 % delle proteine foraggere risulta di origine non UE nel 2021/22, ma tale percentuale raggiunge il 75 % per le farine di semi oleosi<sup>1</sup> (principalmente soia).

#### *L'impatto dell'impennata dei prezzi mondiali delle materie prime*

L'attuale **impennata generale dei prezzi delle materie prime** presenta alcune analogie con il boom dei prodotti alimentari del 2008 in termini di generalizzazione del livello elevato dei prezzi di tutte le materie prime, del loro comovimento e dell'elevata volatilità. Ora come allora, l'aumento dei prezzi dei fattori di produzione per i prodotti agricoli è un multiplo degli aumenti dei prezzi dei prodotti alimentari ed evidenzia ancora una volta il problema costituito per i produttori da strozzature e ritardi nella trasmissione dei prezzi nella filiera alimentare, continuando nel contempo a determinare aumenti rilevanti dei prezzi dei prodotti alimentari.

#### Grafico 1. Variazioni dei prezzi delle materie prime



<sup>1</sup> Bilancio UE dei mangimi proteici, DG AGRI.

Tra i due episodi esistono tuttavia alcune importanti differenze. **I livelli relativi di scorte delle principali materie prime agricole sono attualmente più elevati.** Benché le scorte delle principali materie prime di base siano leggermente diminuite negli ultimi quattro anni, i rapporti tra scorte finali e consumo non sono minimamente prossimi al livello che ha preceduto l'impennata dei prezzi del 2008-10, anche tenendo conto del fatto che l'Ucraina e la Russia non riforniranno completamente i mercati nel corso dell'attuale campagna.

La regolamentazione e la trasparenza dei mercati delle materie prime sono state notevolmente migliorate successivamente alla comunicazione del 2008 "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa"<sup>2</sup>, redatta a seguito dell'impennata dei prezzi dei prodotti alimentari del 2007/2008. All'epoca la Commissione raccomandava di **promuovere la competitività della catena di approvvigionamento alimentare**, di assicurare l'applicazione rigorosa delle regole di concorrenza e delle norme di tutela dei consumatori, di riesaminare e, se necessario, **migliorare le disposizioni sul funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare**, di migliorare l'informazione dei consumatori e di scoraggiare la speculazione sui mercati delle materie prime agricole e dei derivati. Tutte queste raccomandazioni si sono tradotte in azioni legislative e politiche (cfr. allegato 2), che costituiscono un solido punto di partenza per far fronte alla tempesta di oggi.

#### *Impatto dei prezzi elevati dell'energia sull'agricoltura e sulla pesca dell'UE*

Oltre all'esposizione diretta all'impennata dei **prezzi dell'energia**, il settore alimentare è esposto agli effetti inflazionistici di una serie di prodotti e servizi. È il principale consumatore di concimi e prodotti fitosanitari, ma anche di macchinari e materiali per l'imballaggio dei prodotti alimentari ed è influenzato dall'aumento dei costi di trasporto.

Un impatto particolarmente grave è venuto dall'**aumento dei costi dei concimi**. I concimi rappresentano il 18 % dei costi dei fattori di produzione delle aziende agricole a seminativo (media 2017-19). Il gas naturale è il principale fattore determinante per il prezzo dei concimi a base di azoto. Esso rappresenta il 60-80 % dei costi produttivi variabili necessari per la loro produzione. Prezzi all'ingrosso elevati per il gas naturale si traducono in prezzi elevati dei concimi (per i concimi a base di azoto come l'urea, i prezzi hanno raggiunto livelli simili a quelli osservati durante la crisi finanziaria del 2007-2008). Alcuni produttori di concimi dell'UE hanno temporaneamente interrotto la produzione in quanto i costi dell'energia erano troppo elevati. I prezzi dei concimi a base di roccia (fosfati e, in misura ancora maggiore, potassio) sono meno correlati ai prezzi dell'energia, benché altresì sotto pressione a causa del peso della Russia e della Bielorussia nella produzione mondiale.

Anche se l'UE importa concimi dalla Russia per un valore di 3 miliardi di EUR, la dipendenza dalle importazioni di concimi a base di azoto rimane limitata, con oltre il 90 % del consumo dell'UE fornito dall'industria interna dell'Unione. L'industria dipende tuttavia pesantemente dal gas di origine russa.

---

<sup>2</sup> COM (2008)821 def.

Anche il **settore della pesca** è gravemente colpito dall'aumento del prezzo del combustibile per uso marittimo. Il prezzo del combustibile per uso marittimo è attualmente a un livello record per gli ultimi due decenni ed è aumentato del 100 % rispetto al prezzo medio del 2021. A questo livello di prezzi del carburante, la maggior parte dei segmenti della flotta dell'UE è al di sotto del punto di pareggio e non copre i costi operativi. L'aumento dei costi dell'elettricità è fonte di grande preoccupazione per il **settore dell'acquacoltura** (pompaggio e circolazione dell'acqua) e per i settori della trasformazione (linee di produzione e impianti di stoccaggio/congelamento).

### *Situazione del reddito agricolo*

Buoni livelli di produzione e buoni prezzi per l'agricoltura dell'UE hanno portato a un miglioramento del reddito agricolo per lavoratore nel 2021 rispetto alla media del periodo 2017-19. Il **drastico aumento dei costi dei fattori di produzione** esercita una pressione sui margini, in particolare nel settore dell'allevamento e soprattutto per le carni suine, nonché per i produttori dell'acquacoltura, che devono già far fronte a costi molto più elevati per i mangimi. Il **reddito agricolo medio per lavoratore è destinato pertanto a diminuire nel 2022 e nel 2023**, cancellando i guadagni realizzati nel 2020 e nel 2021, con un calo più severo per gli allevatori.

### *Aumento dei costi della logistica e di altri fattori di produzione*

I produttori, i commercianti e i dettaglianti di prodotti alimentari devono far fronte a costi più elevati per il trasporto e la logistica (alla rinfusa, in container o per via aerea). Le ricadute della pandemia di COVID e la forte ripresa economica che vi ha fatto seguito hanno congestionato le capacità di trasporto marittimo di merci. Con ulteriori perturbazioni nel Mar Nero, il trasporto marittimo di merci sarà sottoposto a ulteriori pressioni. L'aumento dei costi interessa anche altri fattori di produzione: è il caso, ad esempio, dei costi di imballaggio (contenitori in legno + 37 %, carta e pasta di carta + 26 %, plastica + 13 %)<sup>3</sup>. Anche la carenza di manodopera e le difficoltà di assunzione nell'industria manifatturiera alimentare dell'UE risultano avere un ruolo importante (+ 62 % di posti di lavoro vacanti nel settore manifatturiero).

### *Aumento dei prezzi dei prodotti alimentari dell'UE*

Da ultimo, ma non meno importante, a partire dall'estate 2021 i **prezzi al consumo dei prodotti alimentari sono aumentati**, raggiungendo il 5,6 % su base annua nel febbraio 2022, il tasso più elevato dall'inizio della pandemia di COVID-19. I prodotti alimentari sono una componente importante del tasso di inflazione complessivo (IPCA<sup>4</sup>), con una quota media del 16 % nell'UE-27, cui si può aggiungere un ulteriore 6 % per la ristorazione. A titolo di confronto, i costi energetici per l'alloggio e i trasporti rappresentano una quota del 10 % del panierino medio delle famiglie.

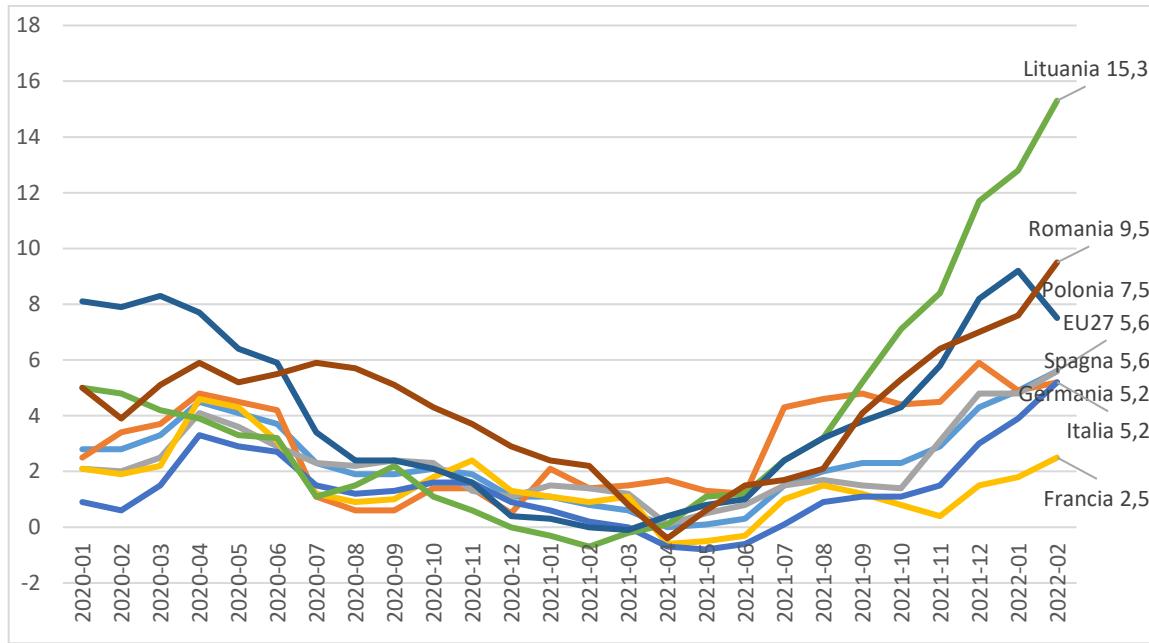
Gli Stati membri sono interessati in modo diverso, a seconda del rispettivo contesto economico nazionale, della struttura delle catene di approvvigionamento alimentare e dei modelli nazionali di domanda dei consumatori.

---

<sup>3</sup> <https://www.fooddrineweurope.eu/wp-content/uploads/2022/03/Economic-Bulletin-on-Input-Costs-NovDec-2021-FINAL-public-version.pdf>

<sup>4</sup> Indice armonizzato dei prezzi al consumo.

**Grafico 2: Inflazione dei prezzi dei prodotti alimentari per Stato membro**



Fonte: [Eurostat](#) (Stati membri selezionati).

### Ucraina, Russia e sicurezza alimentare mondiale

L'invasione russa in Ucraina è venuta ad aggiungersi a una situazione già tesa per i mercati dei prodotti energetici e in un contesto di pressioni inflazionistiche<sup>5</sup>. Essa incide inoltre sulla sicurezza alimentare globale: **l'Ucraina e la Russia** svolgono un ruolo di primo piano sul mercato mondiale dei cereali e dei semi oleosi. L'Ucraina rappresenta il 10 % del mercato mondiale del frumento, il 13 % del mercato dell'orzo e il 15 % del mercato del granturco ed è l'operatore principale sul mercato dell'olio di girasole (oltre il 50 % del commercio mondiale). Per quanto riguarda la Russia, queste cifre sono rispettivamente del 24 % (frumento), del 14 % (orzo) e del 23 % (olio di girasole). La Russia è anche uno dei principali esportatori di pesce bianco, in particolare il merluzzo dell'Alaska per l'industria di trasformazione (16 % dell'approvvigionamento).

L'Africa settentrionale e il Medio Oriente importano oltre il 50 % dei loro fabbisogni di cereali dall'Ucraina e dalla Russia. I paesi dell'Africa orientale importano il 72 % dei loro cereali dalla Russia e il 18 % dall'Ucraina. L'Ucraina è inoltre un importante fornitore di granturco (per mangimi) dell'Unione europea e della Cina.

L'Ucraina è il quarto maggior fornitore di prodotti alimentari dell'UE e una fonte principale di cereali (52 % delle importazioni di granturco dell'UE, 19 % di quelle di frumento tenero), oli vegetali (23 % delle importazioni dell'UE) e semi oleosi (22 % delle importazioni dell'UE, in particolare 72 % delle importazioni di colza). La Russia esporta meno verso l'UE.

<sup>5</sup> Per un'analisi più dettagliata è possibile consultare la nota informativa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) "L'importanza dell'Ucraina e della Federazione russa per i mercati agricoli mondiali e i rischi associati all'attuale conflitto", 11 marzo 2022, <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>, o il testo "The Ukraine Conflict and Global Food Price Scares", R. Vos, J. Glauber, M. Hernandez e D. Laborde, 1° marzo 2022, <https://www.foodsecurityportal.org/node/1921>.

Dato il peso dell'Ucraina nel commercio internazionale, la perturbazione della produzione agricola e della logistica del paese, unitamente all'aumento dei costi di trasporto merci e assicurazione, ha **gravi ripercussioni sui mercati mondiali** e dunque sui prezzi dei cereali. Dall'inizio del conflitto si è già registrato un forte aumento dei prezzi mondiali dei cereali, superiore ai prezzi 2007/2008. Questa situazione mette a rischio non solo l'approvvigionamento alimentare della popolazione ucraina ma anche la sicurezza alimentare dei paesi terzi che dipendono dalle importazioni di materie prime dall'Ucraina.

**Il potenziale di produzione agricola dell'Ucraina risente pesantemente dell'invasione russa nel paese.** Oltre alla perdita di vite umane, alla distruzione e ai pericoli della guerra, esiste una carenza di manodopera per il lavoro delle aziende agricole e dei campi, anche negli Stati membri limitrofi. Fattori di produzione essenziali sono scarsi e difficili o impossibili da ottenere. In Ucraina, la capacità di seminare le colture primaverili e di raccogliere colture sia primaverili che invernali nel 2022 sarà decisiva e l'impatto della guerra probabilmente si protrarrà per diversi anni, non da ultimo a causa dei danni alle infrastrutture e alle strutture logistiche causati dalla guerra. In Russia, sebbene la produzione non sia danneggiata dalla guerra, permane incertezza quanto alla sua capacità di esportare grandi quantitativi attraverso il Mar Nero.

#### *Sicurezza alimentare in un contesto globale*

La sicurezza alimentare continua a destare crescente preoccupazione a livello mondiale. Le Nazioni Unite hanno sottolineato che i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità rappresentano la principale minaccia per la sicurezza alimentare<sup>6</sup>. La FAO riferisce che 811 milioni di persone restano cronicamente denutrite e che una combinazione di fattori rischia di compromettere i progressi verso il conseguimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 2 "Fame zero". I cambiamenti climatici sono destinati a peggiorare in assenza di misure di mitigazione e adattamento efficaci. L'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari ha un effetto immediato sui cittadini dei paesi in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati che dipendono dagli acquisti di prodotti alimentari. **L'indice FAO dei prezzi alimentari**, che segue le variazioni mensili dei prezzi internazionali delle materie prime, **evidenzia una situazione sempre più difficile**: nel febbraio 2022 ha raggiunto in media 140,7 punti, **il livello più alto mai registrato**, con 3,1 punti in più rispetto al precedente picco del febbraio 2011.

Benché i principali acquirenti del frumento ucraino e russo risultino disporre di scorte per alcuni mesi, **gli aumenti dei prezzi si fanno già avvertire** in paesi che si trovano in una situazione precaria come la Siria e il Libano, nonché in Algeria.

**Nel 2021 l'insicurezza alimentare mondiale ha raggiunto livelli senza precedenti**, con oltre 161 milioni di persone bisognose di assistenza alimentare urgente e quasi 0,6 milioni in condizioni analoghe alla carestia. Questa situazione potrebbe peggiorare ulteriormente se i prezzi dei prodotti alimentari continueranno ad aumentare.

---

<sup>6</sup> <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/chapter-5/>, <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca3129en/>

## ALLEGATO 2

### SEGUITO DATO ALLA COMUNICAZIONE DEL 2008 DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI – I PREZZI DEI PRODOTTI ALIMENTARI IN EUROPA (COM(2008) 821 DEFINITIVO)

Raccomandazioni contenute nella comunicazione del 2008	Seguito dato
Promuovere la competitività della catena di approvvigionamento alimentare	<p>Successive riforme della PAC (2008, 2013, 2021).</p> <p>Forum ad alto livello per un miglior funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare (2010-2019).</p> <p>Accordi di libero scambio (ad esempio Giappone, Vietnam, Singapore, Canada, Messico, SADC-APE) che hanno portato all'apertura del mercato e alla riduzione degli ostacoli non tariffari alle esportazioni alimentari.</p> <p>Vigilanza del mercato e istituzione della task force per l'applicazione delle norme sul mercato unico.</p> <p>Fondo InvestEU: sostegno alle PMI agroalimentari tramite la rete EEN e accesso agli strumenti finanziari.</p> <p>Partenariato dell'UE per le competenze nel settore agroalimentare.</p> <p>Codice di condotta dell'UE sulle pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare.</p>
Assicurare l'applicazione rigorosa e uniforme delle regole di concorrenza e delle norme di tutela dei consumatori sui mercati della fornitura dei prodotti alimentari da parte della Commissione europea e delle autorità nazionali responsabili della concorrenza e della tutela dei consumatori	<p>La Commissione è intervenuta e ha sanzionato in una serie di casi le restrizioni al commercio parallelo sui mercati alimentari.</p> <p>La Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza hanno bloccato una serie di iniziative protezionistiche nazionali relative ai prodotti alimentari.</p> <p>La Commissione ha autorizzato alcune concentrazioni nel settore dei fattori di produzione agricoli (ad esempio prodotti fitosanitari) e di alcuni prodotti alimentari e bevande (ad esempio prodotti lattiero-caseari, birra), subordinatamente a misure correttive che</p>

	<p>tutelano la concorrenza sui prezzi, la scelta e l'innovazione.</p> <p>Studio esaustivo della Commissione sulla concentrazione del settore del commercio al dettaglio moderno e sul modo in cui la scelta e l'innovazione messe a disposizione dei consumatori sugli scaffali dei negozi si sono evolute nel periodo 2004-2012<sup>i</sup>.</p>
Riesaminare a livello nazionale e/o a livello UE, se necessario, le disposizioni individuate come potenzialmente problematiche per il corretto funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare	<p>Relazione della task force per i mercati agricoli "Migliorare i risultati del mercato – Valorizzare la posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento." (2016)<sup>ii</sup></p> <p>Chiarimento delle disposizioni in materia di concorrenza nell'ambito del regolamento OCM<sup>iii</sup> (organizzazione comune dei mercati), 2018, 2021.</p> <p>Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.</p> <p>Semplificazione dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare, compreso il controllo dell'adeguatezza del regolamento sulla legislazione alimentare generale.</p>
Migliorare le informazioni fornite ai consumatori, alle autorità pubbliche e agli operatori di mercato istituendo una sorveglianza europea permanente dei prezzi e della catena di approvvigionamento dei prodotti alimentari	<p>Creazione di 6 osservatori dei mercati agricoli<sup>iv</sup> e di un portale di dati AGRIFOOD.</p> <p>Pubblicazione di relazioni periodiche sulle prospettive a breve termine<sup>v</sup>.</p> <p>Istituzione dello strumento di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari di Eurostat<sup>vi</sup>.</p> <p>Miglioramento delle disposizioni in termini di trasparenza del mercato per i prodotti agricoli (regolamento (UE) 2019/1746 della Commissione; modifiche apportate all'OCM nel 2021<sup>1</sup>).</p> <p>Istituzione del sistema internazionale d'informazione sui mercati agricoli (AMIS - cfr. sezione 3): dati Eurostat sui prezzi dei prodotti alimentari.</p>

<p>Esaminare misure per scoraggiare la speculazione a danno degli operatori commerciali sui mercati delle materie prime agricole</p>	<p>Direttiva n. 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che rafforza la tutela degli investitori e migliora il funzionamento dei mercati finanziari rendendoli più efficienti, resilienti e trasparenti.</p> <p>Direttiva (UE) 2021/338 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/65/UE per sostenere la ripresa dalla crisi COVID-19.</p> <p>Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli abusi di mercato.</p> <p>Il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni si applica a un'ampia gamma di derivati OTC, compresi taluni derivati su merci, aumentando la trasparenza dei derivati OTC su merci negoziati.</p>
--	---

---

i [https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail\\_study\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail_study_report_en.pdf)

ii [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/amtf-report-improving-markets-outcomes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/amtf-report-improving-markets-outcomes_en.pdf)

iii Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

iv [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories_it)

v [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/outlook/short-term\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/outlook/short-term_it)

vi [https://ec.europa.eu/growth/sectors/food-and-drink-industry/competitiveness-european-food-industry/european-food-prices-monitoring-tool\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/food-and-drink-industry/competitiveness-european-food-industry/european-food-prices-monitoring-tool_en)