



Bruxelles, 12.11.2021
COM(2021) 689 final

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

**Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale
approvvigionamento in tempi di crisi**

{SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}

Indice

1.	INTRODUZIONE	2
2.	GLI INSEGNAMENTI TRATTI DALLA CRISI DELLA COVID-19	3
3.	FONDARSI SULLE POLITICHE ESISTENTI DELL'UE PER RISPONDERE ALLE CRISI FUTURE	5
3.1.	I quadri politici esistenti sono operativi e affidabili	5
3.2.	Iniziative in corso per migliorare la preparazione nell'UE	7
4.	UN NUOVO PANORAMA DEI RISCHI PER L'APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE DELL'UE E LA SICUREZZA DI TALE APPROVVIGIONAMENTO, COMPRENSIVO DI VULNERABILITÀ E DIPENDENZE	8
5.	UN PIANO DI EMERGENZA DELL'UE PER LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE	9
5.1.	Principi da seguire in tempi di crisi	10
5.2.	Meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism - EFSCM)	11
5.3.	Interventi del meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (EFSCM)	13
5.3.1.	Previsione, valutazione dei rischi e monitoraggio	13
5.3.2.	Coordinamento, cooperazione e comunicazione	14
6.	CONCLUSIONI	15

1. INTRODUZIONE

La filiera alimentare dell'UE fornisce quotidianamente agli europei **un vasto assortimento di prodotti alimentari di prima qualità**. Ciò accade grazie all'esperienza e alla competitività dei suoi settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura e alimentare. Tali settori, che operano in climi e territori differenti e presentano strutture economiche diverse, beneficiano della politica agricola comune e della politica comune della pesca (rispettivamente la PAC e la PCP) e comprendono oltre 11 milioni di aziende agricole dell'UE e 81 000 pescherecci. I consumatori hanno accesso sia a filiere alimentari corte, che dovrebbero ricevere sostegno, così come raccomandato agli Stati membri per i loro piani strategici della PAC, che a filiere alimentari lunghe, le quali comportano processi più complessi. Il mercato unico unionale dei beni e dei servizi consente l'efficiente distribuzione di prodotti alimentari sicuri tra gli Stati membri, mentre grazie alla sua politica commerciale l'UE rappresenta anche un importante attore globale negli scambi di prodotti alimentari. Nel 2020 l'eccedenza commerciale netta dei prodotti agroalimentari si è attestata a 62 miliardi di EUR. I prodotti ittici, tuttavia, registrano da tempo un disavanzo commerciale, cresciuto del 33 % dal 2010.

Garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento è un obiettivo stabilito all'articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il cui conseguimento non dovrebbe essere dato per scontato. La crisi della COVID-19 ha rappresentato un campanello d'allarme per coloro che reputavano inconcepibili, nell'UE, gravi difficoltà di approvvigionamento per specifici prodotti alimentari nei negozi. Le difficoltà nella filiera alimentare si sono tradotte, in alcuni casi, in scaffali vuoti, sebbene fossero temporaneamente non disponibili per i consumatori soltanto pochi prodotti.

La presente comunicazione ha come finalità quella di individuare interventi dell'UE in grado di fronteggiare le carenze e di offrire una risposta migliore alle crisi future. A tal fine, l'UE *"intensificherà i suoi sforzi di coordinamento di una **risposta comune europea alle crisi che interessano i sistemi alimentari**"*, come dichiarato nella strategia "Dal produttore al consumatore"¹. L'intenzione della Commissione di sviluppare un piano di emergenza è stata accolta con favore sia dal Parlamento europeo che dal Consiglio^{2,3}.

Il fulcro della relazione di previsione strategica annuale 2020 della Commissione è stata la resilienza⁴. La Commissione ha chiesto al gruppo dei consulenti scientifici principali di preparare un parere scientifico sulla questione⁵.

¹ [COM\(2020\) 381](#).

² [Conclusioni del Consiglio sulla strategia "Dal produttore al consumatore"](#).

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 su una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente (2020/2260(INI)).

⁴ [Relazione di previsione strategica 2020](#).

⁵ [Strategic crisis management in the EU](#).

Pertanto la Commissione sta attivamente migliorando la gestione delle crisi nell'UE, anche per quanto concerne la preparazione. La pianificazione di emergenza richiede la definizione di procedure di coordinamento, cooperazione e scambio di informazioni tra gli attori chiave.

Mentre procede con la preparazione dei piani di emergenza, la Commissione continuerà a promuovere sistemi alimentari unionali più resilienti e sostenibili, in linea con le strategie "Dal produttore al consumatore" e sulla biodiversità, con l'ausilio della PAC riformata⁶, del nuovo piano d'azione per la produzione biologica⁷, degli orientamenti strategici per l'acquacoltura⁸ e della proposta di normativa quadro relativa a sistemi alimentari sostenibili, in programma per il 2023.

2. GLI INSEGNAMENTI TRATTI DALLA CRISI DELLA COVID-19

La resilienza del sistema alimentare dell'UE ha fatto in modo che **la crisi sanitaria scatenata dalla pandemia di COVID-19 non determinasse una crisi alimentare**⁹. Sul versante della produzione, i prezzi sono rimasti relativamente stabili per tutta la durata della crisi. In taluni mercati, tuttavia, come quello della pesca e dell'acquacoltura, delle patate, della carne e dei vini, la chiusura dei servizi di ristorazione ha determinato un drastico calo della domanda. Sul versante dei consumi, i prezzi dei prodotti alimentari sono aumentati in modo moderato (fino al +5 %) tra aprile e maggio 2020, ma la situazione si è presto normalizzata. Poiché l'approvvigionamento alimentare è stato considerato un'attività essenziale fin dalla prima risposta politica, il settore alimentare, nel complesso, è stato meno colpito di altri settori economici. Ciò ha consentito una notevole e celere ripresa. I risultati positivi del commercio agroalimentare nel 2020 (+1,4 % rispetto al 2019) palesano ulteriormente la suddetta situazione e comprovano l'importanza di mantenere aperti gli scambi anche in tempi di crisi.

Siccome i **settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura e il settore alimentare si trovano spesso confrontati a shock** - di ordine meteorologico, commerciale o sanitario - la PAC e la PCP prevedono strumenti normativi a sostegno dei suddetti settori. Nel corso della crisi della COVID-19, tali strumenti hanno consentito all'UE una reazione celere: i rischi di squilibri del mercato sono stati controbilanciati dall'aiuto all'ammasso privato e le difficoltà in termini di flussi di cassa che i produttori affrontavano sono state risolte mediante pagamenti di compensazione. I provvedimenti assunti hanno sortito effetti diretti, offerto segnali rassicuranti e influenzato il

⁶ Compreso il sostegno per sistemi alimentari resilienti nei piani strategici della PAC dei singoli Stati membri.

⁷ [COM\(2021\) 141](#).

⁸ [COM\(2021\) 236](#).

⁹ L'allegato I del documento di lavoro dei servizi della Commissione comprende un'approfondita analisi dell'impatto della COVID-19 sull'approvvigionamento alimentare dell'UE. Il Parlamento europeo ha pubblicato [uno studio che valuta le conseguenze preliminari della pandemia di COVID-19 sull'agricoltura europea](#).

comportamento sui mercati. Le organizzazioni professionali, quali le organizzazioni interprofessionali e dei produttori, hanno svolto un ruolo determinante, adeguando le loro strategie di produzione e commercializzazione. La Commissione ha anche offerto la flessibilità necessaria a garantire il funzionamento delle politiche dell'UE. La tempestiva approvazione, a metà marzo 2020, del **quadro temporaneo sugli aiuti di Stato** ha consentito agli Stati membri di offrire un sostegno decisivo agli operatori. Il settore della pesca ha tratto beneficio dalle modifiche al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Altre politiche d'appoggio di primaria importanza per il buon funzionamento della filiera alimentare, quali ad esempio quella sulla mobilità delle merci e delle persone, hanno necessitato di interventi straordinari. A metà marzo 2020, la Commissione ha pubblicato degli **orientamenti sulle corsie verdi ("green lanes")**, volti ad assicurare la circolazione delle merci all'interno del mercato unico. Nella comunicazione relativa all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19¹⁰, la Commissione ha riconosciuto quali lavoratori essenziali anche i **lavoratori frontalieri e stagionali nel settore alimentare**, al pari dei **lavoratori nel settore dei trasporti**. Le risposte a un questionario mirato¹¹ su tale iniziativa hanno classificato gli orientamenti sulle corsie verdi come il più utile dei provvedimenti assunti (54 % "molto utile"). I portatori di interessi hanno altresì apprezzato le informazioni e l'orientamento forniti dalla Commissione, così come i provvedimenti di agevolazione del commercio, come quelli che consentono i certificati elettronici.

Nonostante la resilienza di cui il sistema alimentare dell'UE ha dato prova, sono stati individuati svariati ambiti di miglioramento.

È stata segnalata **una mancanza di coordinamento tra le autorità pubbliche** nell'UE. Taluni Stati membri hanno adottato provvedimenti unilaterali, che hanno messo a repentaglio il mercato unico, limitando o restringendo la libera circolazione dei prodotti alimentari o favorendo i prodotti nazionali. Simili provvedimenti possono, all'apparenza, fornire una protezione temporanea agli operatori nazionali, ma possono altresì ripercuotersi rapidamente sull'accesso degli operatori ai necessari mezzi di produzione provenienti dall'estero. Tali provvedimenti hanno ulteriormente complicato la gestione della crisi nelle fasi iniziali e hanno aggravato una situazione già tesa all'interno del sistema alimentare.

In assenza di **canali di coordinamento strutturati**, non sempre le esigenze politiche specifiche della filiera alimentare sono emerse chiaramente, trovandosi a competere con molte altre emergenze, tra cui, in particolare, quelle legate alla salute pubblica.

¹⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/It/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/It/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

¹¹ I risultati del questionario mirato per i portatori di interessi sono descritti più nel dettaglio in una relazione riepilogativa a parte.

A **livello internazionale** sono state osservate tensioni simili. Taluni paesi hanno imposto restrizioni al commercio alimentare (fondamentalmente divieti di esportazione), anche se in misura assai minore rispetto a quanto avvenuto nelle precedenti crisi. Il sistema informativo sui mercati agricoli (AMIS)¹² ha svolto un ruolo essenziale nel garantire un coordinamento internazionale.

È emersa con maggior chiarezza la necessità di un **approccio integrato dei sistemi alimentari**, che riconosca le interdipendenze e non includa soltanto gli attori della stessa filiera alimentare, quali gli agricoltori e i pescatori, le imprese trasformatrici di prodotti agricoli, i commercianti, i dettaglianti e i servizi di ristorazione (ivi compresi i rispettivi lavoratori). Tale approccio dovrebbe, infatti, tener conto anche degli attori che sostengono il funzionamento della filiera, quali il settore dei trasporti e della logistica, come pure delle industrie che forniscono i mezzi di produzione e il materiale di imballaggio necessari.

La crisi ha altresì messo in luce che una **comunicazione** adeguata è fondamentale per i responsabili politici e i portatori di interessi, affinché assumano decisioni informate e seguano i piani di continuità operativa, ma anche per l'opinione pubblica, affinché sia informata in modo obiettivo in merito alla crisi ed eviti un irrazionale comportamento di ammasso.

3. FONDARSI SULLE POLITICHE ESISTENTI DELL'UE PER RISPONDERE ALLE CRISI FUTURE

3.1. I quadri politici esistenti sono operativi e affidabili

Tra i quadri politici in essere validi per la filiera alimentare figura un **vasto ventaglio di provvedimenti e strumenti per fronteggiare le crisi**.

Nell'**agricoltura**, i pagamenti diretti offrono una garanzia del reddito che contribuisce alla resilienza delle aziende agricole unionali. La politica di sviluppo rurale sostiene la gestione dei rischi, lo sviluppo di conoscenze e l'organizzazione della catena di approvvigionamento. Un obiettivo specifico della riforma della PAC, concordata di recente, è quello di dare impulso a un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. Il regolamento (UE) n. 1308/2013¹³ relativo ai mercati agricoli, così come modificato, e le norme perfezionate sulla riserva agricola¹⁴ rafforzeranno la capacità dell'UE di essere maggiormente flessibile nella risposta alle crisi.

¹² [Sistema informativo sui mercati agricoli](#).

¹³ [GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671](#).

¹⁴ Una riserva agricola fornirà "un sostegno supplementare [...] e una risposta rapida in caso di crisi della produzione o della distribuzione agricola".

Nel settore della **pesca e dell'acquacoltura**, la PCP è intesa a garantire che le attività del comparto siano sostenibili sotto il profilo ambientale sul lungo periodo e assicurino vantaggi economici, sociali e occupazionali. Il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura 2021-2027 ricomprende un meccanismo per offrire indennizzi finanziari in caso di eventi eccezionali che provocano una perturbazione significativa dei mercati, previo riconoscimento del verificarsi di tali eventi da parte della Commissione.

I requisiti di **sicurezza alimentare** e le norme sui controlli ufficiali consentono alla Commissione di introdurre i provvedimenti necessari a contenere i rischi per la salute degli animali e delle piante, nonché per il benessere degli animali. Esiste inoltre un **quadro di gestione delle crisi** in caso di incidenti di origine alimentare.

Nella risposta alle crisi, gli Stati membri ricoprono un ruolo fondamentale. Le norme sugli **aiuti di Stato** consentono il pagamento di compensazioni per i danni arrecati dalle calamità naturali, anche in caso di "grave turbamento dell'economia di uno Stato membro"¹⁵.

Il **Fondo di aiuti europei agli indigenti** (FEAD) sostiene gli interventi condotti negli Stati membri per fornire aiuti alimentari a coloro che versano in stato di maggior bisogno. Le banche alimentari dichiarano che nel 2020 si è registrato un fortissimo incremento della domanda di aiuti alimentari. Le norme sul FEAD sono state modificate, fra l'altro, per tener conto di tali esigenze. Gli Stati membri hanno elaborato diversi strumenti per garantire un miglior accesso ai prodotti alimentari, quali gli aiuti alimentari diretti o il sostegno alle banche alimentari, e hanno varato iniziative per individuare destinazioni alternative per le eccedenze alimentari, al fine di evitare gli sprechi.

Nel frattempo, gli Stati membri possono ricorrere al **Meccanismo unionale di protezione civile (UCPM)** per richiedere e fornire, in caso di calamità di qualsiasi tipo, svariate forme di sostegno finanziario e operativo, compresa la richiesta di prodotti alimentari rivolta agli altri Stati membri nell'ambito di una crisi alimentare. Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) funge da polo di coordinamento delle crisi 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 e agevola un rapido coordinamento con e tra le autorità degli Stati membri nella risposta alle situazioni di emergenza. In caso di calamità poliedriche su vasta scala che interessino le componenti alimentari, il coordinamento con l'ERCC e l'UCPM riveste un'importanza chiave.

Svariate altre politiche dell'UE rafforzano la resilienza dei sistemi alimentari unionali, quali le politiche a sostegno dell'economia circolare e la politica di ricerca e innovazione dell'UE.

¹⁵ Articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

3.2. Iniziative in corso per migliorare la preparazione nell'UE

L'UE sta proteggendo **le infrastrutture critiche** per ridurre le vulnerabilità e assicurare il funzionamento della sua società e della sua economia¹⁶. Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti ha istituito un quadro unionale per coordinare gli interventi in relazione agli **investimenti esteri**¹⁷, anche per i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare quando si tratta di terreni o infrastrutture agricoli. Nell'aggiornamento della strategia industriale dell'UE rientra¹⁸ anche uno **strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI)**, teso ad assicurare la libera circolazione delle persone e la disponibilità di beni e servizi. La strategia affronta altresì i rischi di perturbazione delle catene di approvvigionamento mondiali che si ripercuotono sulla disponibilità di prodotti essenziali, monitorando le **dipendenze strategiche**. Analogamente, nel **settore della mobilità**, la strategia della Commissione per una mobilità sostenibile e intelligente¹⁹ annuncia un piano di emergenza per i trasporti. Nel **settore sanitario**, la Commissione ha tratto insegnamenti dalla pandemia di COVID-19 e ha costituito una nuova Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA), al fine di prevedere meglio i rischi per la salute pubblica e migliorare la pianificazione di emergenza²⁰. Considerando l'esposizione alle **minacce informatiche**, la Commissione ha proposto una nuova direttiva²¹ relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148, e ricomprende nel proprio campo di applicazione il settore della produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti.

La maggioranza **degli Stati membri** dispone di prescrizioni per la pianificazione di emergenza nel settore alimentare. Queste prevedono il monitoraggio e la raccolta dei dati, la trasparenza delle informazioni attraverso bollettini di mercato, nonché contatti regolari con i portatori di interessi. Il panorama della pianificazione di emergenza varia nei diversi Stati membri. Le responsabilità sono condivise tra più istituzioni e i prodotti alimentari rientrano nelle attività generali di pianificazione di emergenza. La maggioranza degli Stati membri sta riesaminando le proprie soluzioni a seguito della crisi della COVID-19.

In almeno sette Stati membri si mantengono **riserve strategiche**, gestite dalle autorità pubbliche o da operatori privati. Le riserve comprendono principalmente cereali di base ma, all'occasione, vi rientrano anche altri beni, quali i mezzi di produzione. Taluni Stati membri hanno pubblicato raccomandazioni, rivolte ai propri cittadini, di tenere in permanenza nelle loro case scorte a carattere precauzionale.

¹⁶ [COM\(2020\) 829](#).

¹⁷ [Controllo degli investimenti esteri diretti](#).

¹⁸ [COM\(2021\) 350](#).

¹⁹ [COM\(2020\) 789](#).

²⁰ [COM\(2021\) 380](#).

²¹ [COM\(2020\) 823](#).

Le scorte possono avere un ruolo nell'attenuare le crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, andando a integrare gli scambi commerciali, in particolare nei paesi in via di sviluppo. Tuttavia, in larga parte a causa della deperibilità dei prodotti di base e alimentari, le politiche di accumulo di scorte comportano costi significativi. Quando è gestito direttamente dalle autorità pubbliche, l'accumulo di scorte scoraggia sforzi analoghi da parte del settore privato. Lo svincolo delle scorte può inoltre interferire nel funzionamento dei mercati.

4. UN NUOVO PANORAMA DEI RISCHI PER L'APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE DELL'UE E LA SICUREZZA DI TALE APPROVVIGIONAMENTO, COMPRESIVO DI VULNERABILITÀ E DIPENDENZE

La crescente incertezza, unitamente alla volatilità dei prezzi e degli approvvigionamenti, sta colpendo la capacità produttiva e la distribuzione attraverso la filiera alimentare. Taluni rischi interessano tutti gli aspetti succitati.

Nel corso degli ultimi decenni, l'UE è stata ampiamente risparmiata dalle crisi che si sono tradotte in difficoltà in termini di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, associate a cattivi raccolti o a conflitti politici. Ciò detto, **gli eventi meteorologici legati ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale** sono in aumento e rappresentano il principale rischio percepito riguardo all'insicurezza dell'approvvigionamento alimentare (60 % dei partecipanti al questionario mirato).

La maggiore frequenza degli eventi meteorologici estremi²² (le recenti ondate di freddo e inondazioni, la maggiore frequenza e intensità delle siccità, come quelle del 2018 e del 2019, oppure le ondate di calore che causano incendi boschivi su larga scala) mostrano come i cambiamenti climatici colpiscano sempre più la produzione agricola e ittica dell'UE, per esempio facendo perdere raccolti di colture foraggere a causa della siccità. L'accresciuta probabilità di eventi estremi contemporanei che colpiscono più aree di produzione può tradursi in tensioni sui mercati e sulle scorte alimentari. **Altre pressioni** sulla produzione alimentare sono legate al degrado ambientale, alla scarsità di risorse e alla perdita di biodiversità, nonché a questioni relative alla salute delle piante e degli animali. I suddetti rischi climatici e ambientali hanno la potenzialità di sortire sull'approvvigionamento alimentare dell'UE un impatto molto maggiore della crisi della COVID-19. La strategia "Dal produttore al consumatore" definisce interventi volti a rendere più resilienti i sistemi alimentari e a garantire una sicurezza dell'approvvigionamento alimentare duratura a fronte dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità.

Altri rischi possono porre in pericolo il funzionamento della filiera alimentare, ad esempio quelli legati alla salute pubblica, alla tecnologia, alle migrazioni, ai mutamenti geopolitici e agli incidenti industriali o di altro carattere, compresi gli incidenti nucleari che hanno la potenzialità di sottoporre a radiazioni vasti tratti di terreni agricoli. Occorre

²² [6ª relazione di valutazione dell'IPCC, agosto 2021.](#)

considerare anche i rischi che colpiscono la disponibilità e l'accessibilità economica di importanti mezzi di produzione (vale a dire fertilizzanti, energia, ecc.) e fattori di produzione, quali la manodopera nel settore alimentare o in quello dei trasporti. La digitalizzazione dei sistemi alimentari apporta grandi vantaggi ma implica il rischio che attacchi informatici e guasti abbiano un impatto maggiore. Alcuni attacchi informatici a danno di grandi aziende del settore alimentare, di recente, hanno portato a perturbazioni della filiera alimentare. I rischi legati ai mutamenti geopolitici includono gli investimenti esteri diretti nelle infrastrutture critiche nell'UE, il bioterrorismo o la gara per l'accesso ai mezzi di produzione e alle materie prime essenziali.

In questo nuovo panorama dei rischi, la filiera alimentare dell'UE deve affrontare alcune **dipendenze e vulnerabilità**. Ad esempio, il 76 % dei panelli di semi oleosi destinati a essere utilizzati come mangimi nell'UE è di importazione. Il settore ittico presenta un elevato grado di dipendenza dalle importazioni, con un'autosufficienza dell'UE pari al 14 % per le prime cinque specie consumate.

Per taluni prodotti importati, l'UE fa assegnamento su un **numero limitato di fonti**. La produzione di semi di soia si concentra in larga parte in tre paesi, che rappresentano l'85 % delle importazioni dell'UE, e le importazioni di mais provengono in prevalenza da due paesi terzi. I mezzi di produzione, come i fertilizzanti o le sostanze chimiche, sono originari di pochi paesi del vicinato. Molti additivi per i mangimi e per i prodotti alimentari, quali gli aminoacidi, le vitamine e i medicinali veterinari, sono in prevalenza importati, in taluni casi da un unico paese fornitore.

La **complessità delle filiere alimentari**, intrecciate con altri ecosistemi industriali, come quelli dei trasporti e dell'energia, sta rendendo difficoltoso reagire alle situazioni di crisi. Stanti le suddette interdipendenze, una perturbazione in un altro settore economico può tradursi in turbamenti della filiera alimentare. In tal modo, durante la crisi della COVID-19 la penuria di materiali d'imballaggio ha messo a rischio la fornitura delle uova. I sistemi di produzione intensiva specializzati, che sono potenzialmente più efficienti sotto il profilo economico, possono non dimostrarsi i più resilienti in tempi di crisi.

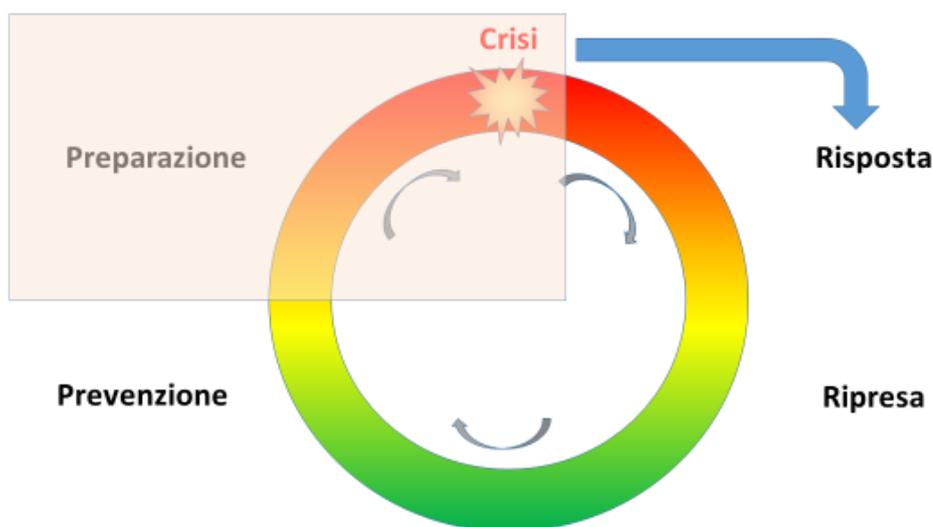
5. UN PIANO DI EMERGENZA DELL'UE PER LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE

La recente crisi ha dimostrato la necessità di intensificare il coordinamento e di migliorare la pianificazione di emergenza, in modo da essere preparati per gestire i rischi che possono minacciare l'approvvigionamento alimentare dell'UE e la sicurezza di tale approvvigionamento. L'obiettivo è scongiurare il ripetersi dell'esperienza della COVID-19, quando è stato necessario adottare i provvedimenti di coordinamento a livello unionale su base ad hoc, per poi svilupparli al momento.

Il ciclo del disastro utilizzato nella gestione delle crisi comprende quattro fasi fondamentali: (i) prevenzione, (ii) preparazione, (iii) risposta e (iv) ripresa. La pianificazione di emergenza è un elemento della preparazione che richiede di individuare i pericoli verso i quali la comunità è vulnerabile e la natura dei potenziali impatti. Il fulcro dell'attenzione si trova pertanto **sulla fase della preparazione** e sul sostegno agli

attori responsabili della risposta alla crisi. Il piano di emergenza contemplerà l'intero sistema alimentare, a cominciare dai mezzi di produzione fino alla consegna dei prodotti alimentari ai consumatori attraverso il commercio al dettaglio o i servizi di ristorazione.

Figura 1: campo di applicazione del piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi



L'intento della pianificazione di emergenza non è duplicare i processi decisionali pertinenti che si applicano alle decisioni di risposta alla crisi, così come previsti nelle politiche in essere, quali la PAC, la PCP e la legislazione alimentare generale, né interferire con essi. Tenendone conto, la pianificazione di emergenza dovrebbe concentrarsi su come sostenere il coordinamento degli attori pubblici e privati coinvolti nella risposta.

Come annunciato nella strategia "Dal produttore al consumatore", nel caso di una crisi transnazionale la Commissione coordinerà un apposito meccanismo che prevede il coinvolgimento degli Stati membri. Gli interventi che può essere necessario adottare a livello nazionale e unionale possono e dovrebbero assicurare un rilevante valore aggiunto in termini di coordinamento.

5.1. Principi da seguire in tempi di crisi

Gli insegnamenti tratti dalla pandemia costituiscono la base per l'approccio da seguire per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi. Tali principi agevoleranno un coordinamento strutturato tra gli Stati membri e la Commissione, tenendo conto del fatto che le crisi del futuro potranno non assomigliare a quelle del passato.

Un approccio collaborativo tra tutti i soggetti pubblici e privati che fanno parte della filiera alimentare è determinante per migliorare la preparazione, individuare celermente i segnali di una crisi imminente e coordinare la risposta a tutti i livelli. Ciò darà impulso alla resilienza della filiera alimentare dell'UE.

Stanti le interdipendenze tra i settori economici, risulta necessario assicurare un coordinamento orizzontale adeguato fra tutte le competenze politiche e amministrative e la coerenza con gli altri strumenti per le crisi, in particolare quando la crisi trae origine da fattori esogeni rispetto alla filiera alimentare, com'è accaduto con la crisi della COVID-19 o come accadrebbe con crisi nelle quali, per esempio, non fosse più assicurato l'approvvigionamento energetico. La pianificazione di emergenza dovrebbe pertanto avere una flessibilità sufficiente per adeguarsi a tali strumenti e interagire in modo complementare con essi. Le iniziative per la resilienza e i nuovi provvedimenti nel quadro della pianificazione di emergenza dovrebbero inoltre essere sostenibili e verdi, in linea con il Green Deal europeo.

Si dovrebbero monitorare e, ove necessario, fronteggiare rapidamente gli squilibri del mercato, servendosi appieno degli strumenti a disposizione, in special modo nel quadro della PAC e della PCP, nonché delle reti pertinenti per gli scambi e il coordinamento tra le parti interessate.

Occorre che le catene di approvvigionamento restino operative e che i flussi commerciali rimangano agevoli, anche per i settori essenziali per il funzionamento della filiera alimentare. Per esempio, il ruolo dei trasporti e dei lavoratori dei trasporti è vitale affinché la filiera alimentare funzioni agevolmente. Deve pertanto essere garantita la circolazione delle merci all'interno del mercato unico, applicando gli orientamenti della Commissione sulle corsie verdi. Non si dovrebbero adottare provvedimenti unilaterali di restrizione alle esportazioni verso gli altri Stati membri, in quanto possono inasprire la crisi. Per scongiurare divieti di esportazione da parte di paesi terzi e preservare i flussi commerciali internazionali sarà assicurato un coordinamento precoce con l'AMIS e con i partner commerciali internazionali.

L'approvvigionamento alimentare dovrebbe essere sostenuto anche agevolando la circolazione libera ed equa dei lavoratori frontalieri e stagionali del settore alimentare.

In caso di crisi, la comunicazione riveste primaria importanza. Soprattutto in un'epoca caratterizzata da campagne di disinformazione e notizie false, sussiste il pericolo di inasprire una crisi attraverso informazioni fuori luogo. Per scongiurare decisioni precipitose e reazioni di panico, è necessaria una comunicazione tempestiva, regolare e trasparente nei confronti delle parti interessate e del pubblico.

5.2. Meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism - EFSCM)

Al fine di attuare i principi illustrati, la Commissione istituirà il meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, il quale farà assegnamento su un (nuovo) apposito **gruppo di esperti composto da**

rappresentanti degli Stati membri e su un insieme di norme procedurali che ne disciplinano il funzionamento.

Data la varietà degli assetti istituzionali dei diversi Stati membri, possono essere coinvolte nel meccanismo più autorità nazionali a nome degli Stati membri. A fini di coordinamento, **dovrebbe però essere individuata un'unica autorità quale punto di contatto**. Gli Stati membri hanno la responsabilità di garantire che tale punto focale sia competente per tutti i settori d'attività della loro filiera alimentare nazionale. Nell'EFSCM saranno coinvolti anche i paesi terzi con una filiera alimentare fortemente integrata con l'UE.

Le **organizzazioni di portatori di interessi** che ricoprono un ruolo nella filiera alimentare unionale saranno invitate a concorrere al miglioramento della cooperazione e del partenariato tra il settore pubblico e il settore privato. Si tratta di uno degli insegnamenti chiave tratti dalla crisi della COVID-19. Ciò contribuirà a individuare i primi segnali di una crisi, a monitorarne da vicino lo sviluppo e a ridurre le incertezze mano a mano che la crisi si evolve, oltre a consentire di individuare celermente le priorità della risposta e di offrire una consulenza adeguata ai decisori. **Tutti gli stadi della filiera alimentare** dovrebbero essere rappresentati.

La Commissione **convocherà il gruppo di esperti con cadenza periodica** per migliorare il livello di preparazione dell'UE, dedicando le riunioni all'analisi del panorama dei rischi e delle vulnerabilità, nonché delle problematiche strutturali sulle quali intervenire per perfezionare la preparazione. Ciò accrescerà anche la fiducia tra gli attori della filiera alimentare. La fiducia è essenziale per gestire una crisi e scongiurare decisioni unilaterali che determinino esiti collettivi sub-ottimali.

Il gruppo di esperti potrà essere **convocato in caso di emergenza o di crisi**, senza indugio e con la frequenza necessaria, ogniqualvolta le discussioni o gli interventi coordinati rechino beneficio agli attori responsabili della risposta alla crisi. Il meccanismo **scatterà in caso di eventi o rischi eccezionali, imprevedibili e su vasta scala (siano essi endogeni o esogeni rispetto alla filiera alimentare) che abbiano la potenzialità di minacciare l'approvvigionamento alimentare dell'UE o la sicurezza di tale approvvigionamento**, che si verifichino in più di uno Stato membro e che richiedano un coordinamento a livello unionale. Il gruppo di esperti si riunirà in simili occasioni. La maggior parte delle recenti perturbazioni dei mercati non avrebbe giustificato una simile riunione d'emergenza, in quanto non rappresentavano una minaccia di rilievo per la disponibilità di prodotti alimentari sicuri e per l'accesso a essi nell'UE. Ad esempio, le conseguenze dei recenti eventi meteorologici estremi localizzati (siccità, gelate) si sono tradotte in tensioni sui mercati ma non hanno messo in pericolo l'approvvigionamento alimentare dell'UE o la sicurezza di tale approvvigionamento nel loro complesso.

Il funzionamento del meccanismo previsto nella presente comunicazione **non duplicherà altre strutture esistenti dedicate alla preparazione o alla risposta**. La necessità di interagire in modo complementare con altri meccanismi, in particolare con il sistema generale di allarme rapido ARGUS²³, il piano generale per la gestione delle crisi riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi²⁴, l'UCPM, l'ERCC, lo strumento per le emergenze nel mercato unico e il meccanismo integrato di risposta politica alle crisi del Consiglio, sarà debitamente soddisfatta.

5.3. Interventi del meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (EFSCM)

5.3.1. Previsione, valutazione dei rischi e monitoraggio

La previsione, la valutazione dei rischi o l'analisi delle vulnerabilità risultano utili per migliorare la preparazione, attrezzarsi per ciò che può riservare il futuro e comprendere le incertezze e le potenziali strozzature. Svariati Stati membri e la Commissione eseguono regolarmente analisi di questo tipo. All'interno dell'EFSCM saranno discusse e analizzate le implicazioni di vari approcci.

Sempre all'interno dell'EFSCM, sarà tracciata una mappa delle vulnerabilità e delle dipendenze in essere, comprese quelle di natura strutturale. La vulnerabilità della filiera alimentare può essere valutata a livello sia settoriale che unionale, attraverso **prove di stress delle diverse catene del valore** che la Commissione dovrà organizzare e coordinare, coinvolgendo attivamente le organizzazioni delle parti interessate. In collaborazione con gli Stati membri è possibile procedere all'individuazione dei siti dove ha luogo la produzione alimentare, con la possibilità di riscontrare una concentrazione elevata in precise regioni. **La Commissione svolgerà uno studio per l'ulteriore riesame delle vulnerabilità e delle infrastrutture critiche della filiera alimentare**. Le risultanze saranno discusse in sede di gruppo di esperti.

Svariati sistemi di allarme rapido rivestono importanza per rafforzare la preparazione e informare la risposta. Alcuni sistemi di allarme rapido monitorano i determinanti della produzione legati al clima e agli agenti meteorologici, come, ad esempio, il sistema MARS, che monitora lo sviluppo delle colture e ha dimostrato la sua importanza quando, nel 2018 e nel 2019, la siccità si è ripercossa sulle colture foraggere, nel momento in cui si è reso necessario elaborare la risposta politica a tale evento meteorologico estremo. Gli osservatori sui mercati agricolo e della pesca forniscono informazioni su fattori che non sono legati al clima, comprese proiezioni a breve e a medio termine. Saranno altresì valutati **quadri operativi specifici per monitorare l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento**, a complemento di quelli già in essere.

²³ [Decisione della Commissione 2006/25/CE, Euratom.](#)

²⁴ [Decisione di esecuzione \(UE\) 2019/300 della Commissione C/2019/1064.](#)

Nella fornitura di informazioni tempestive e nell'ulteriore miglioramento della trasparenza dei mercati è **potenzialmente decisivo il ruolo della digitalizzazione**. Informazioni importanti, come l'entità delle scorte commerciali e pubbliche, non sono sempre note con precisione. Per migliorare il flusso delle informazioni durante le crisi si potrebbero mobilitare anche la tecnologia e i megadati (o "*big data*"). **La Commissione rifletterà sul potenziale offerto dalle nuove tecnologie** nel miglioramento della preparazione alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare.

Nelle situazioni di crisi, una delle difficoltà primarie è costituita dall'elevato grado di incertezza e dalle condizioni in rapida evoluzione. **Una rete proattiva di corrispondenti** delle autorità nazionali e delle organizzazioni del settore privato può garantire un miglior flusso delle informazioni.

5.3.2. Coordinamento, cooperazione e comunicazione

La **condivisione delle informazioni** e delle migliori pratiche relative alle iniziative nazionali ed europee attraverso piattaforme digitali risulterà vantaggiosa per tutti i soggetti interessati. Si **incoraggeranno** gli Stati membri **a continuare a disporre di propri piani di emergenza a livello nazionale oppure a elaborare tali piani** nonché a condividerli. Tali piani stimoleranno la cooperazione tra le autorità nazionali a livello dell'UE e a tutti i livelli, fino alle amministrazioni regionali e locali; favoriranno inoltre **i partenariati con gli attori privati** lungo la filiera alimentare, comprese le banche alimentari e altre ONG.

Riguardo a qualsiasi questione d'interesse, ivi compresi gli eventuali provvedimenti da definire in caso di crisi, **l'elaborazione di raccomandazioni per affrontare le crisi** sarà coordinata all'interno dell'EFSCM, onde coadiuvare la Commissione nell'approntamento di iniziative politiche. La cooperazione con gli attori del settore privato in sede di EFSCM agevolerà una risposta coordinata da parte dei settori sia pubblico che privato, che comporti, ad esempio, accordi su base volontaria. Saranno, per esempio, elaborate raccomandazioni su come **garantire una varietà di fonti di approvvigionamento tra le filiere alimentari corte e lunghe**.

Il coordinamento e la cooperazione **con la comunità internazionale** saranno garantiti mediante il sostegno e la partecipazione alle iniziative mondiali e regionali in materia, in particolare all'AMIS. Tale azione è determinante per ridurre al minimo le politiche nazionali o regionali che possano compromettere il bene comune, soprattutto da quando è probabile che gli eventi che interessano l'approvvigionamento alimentare dell'UE e la sicurezza di tale approvvigionamento abbiano dimensione mondiale.

L'apprendimento comune di insegnamenti dalle precedenti crisi è determinante al fine di migliorare la prevenzione e la preparazione. Saranno condivise e discusse analisi ex post delle crisi. Le conclusioni fondamentali, comprese le modifiche strutturali volte a migliorare la risposta alle crisi, saranno comunicate al gruppo di esperti.

Una buona prassi in fatto di **comunicazione** risulta essenziale. Questa fa assegnamento su informazioni trasparenti e fondate su dati concreti, ottenute da reti affidabili. Le sopraccitate attività di raccolta e analisi dei dati andranno a rafforzare la credibilità. Gli

scambi relativi alla pianificazione di emergenza a diversi livelli aiuteranno gli attori economici e i funzionari pubblici a pianificare le risposte e a sapere ciò che ci si attende da loro su base individuale. Sarà messa a disposizione dei portatori di interessi e del pubblico un'adeguata rendicontazione degli interventi dell'EFSCM. Saranno applicati gli obiettivi e i principi generali della comunicazione in caso di crisi nell'ambito della sicurezza alimentare di cui agli articoli 8 bis e 8 ter del regolamento (CE) n. 178/2002.

In sede di gruppo di esperti saranno sviluppati e discussi specifici orientamenti per la comunicazione in caso di crisi, che riguarderanno i principi da seguire in un contesto di elevata incertezza o per garantire un approccio coordinato di tutti gli attori pubblici e privati.

6. CONCLUSIONI

L'Unione europea beneficia di sistemi alimentari diversificati, di un quadro politico favorevole, di un mercato unico che collega quasi 450 milioni di consumatori e di un'economia aperta al resto del mondo. Tuttavia, in un panorama dei rischi mutevole, in seguito al campanello d'allarme della crisi della COVID-19, il livello di preparazione può e deve essere accresciuto. Non esiste alcuna soluzione preconfezionata per affrontare una crisi futura e imprevedibile. La miglior soluzione è migliorare la conoscenza dei rischi e delle vulnerabilità e, nella misura del possibile, attenuarli, nonché creare e preservare la capacità procedurale per rispondere in modo celere, coordinato e cooperativo, facendo assegnamento su una combinazione di politiche dell'UE che sostengano la resilienza del sistema e offrano strumenti di gestione delle crisi.

È questa la finalità della pianificazione di emergenza e dell'EFSCM, che riunirà la Commissione, gli Stati membri, i paesi terzi rilevanti e le organizzazioni di portatori di interessi. All'interno dell'EFSCM, la Commissione e gli altri attori elaboreranno una serie di azioni di accompagnamento sintetizzate nell'allegato della presente comunicazione.