



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 12 novembre 2021
(OR. en)**

**13761/21
ADD 3**

**AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	12 novembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	SWD(2021) 318 final
----------------	---------------------

Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE CONSULTAZIONE DEI PORTATORI DI INTERESSI - RELAZIONE RIEPILOGATIVA che accompagna il documento 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
----------	--

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 318 final.

All.: SWD(2021) 318 final

Bruxelles, 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
CONSULTAZIONE DEI PORTATORI DI INTERESSI - RELAZIONE
RIEPILOGATIVA**

che accompagna il documento

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

{COM(2021) 689 final} - {SWD(2021) 317 final}

RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE MIRATA DEI PORTATORI DI INTERESSI, COMPRENSIVI DELLE RISPOSTE APERTE

La consultazione delle parti interessate¹ rappresenta una parte essenziale della strategia di consultazione predisposta per l'istituzione di un piano di emergenza per l'approvvigionamento alimentare nell'UE e la sicurezza di tale approvvigionamento. Tra il 1° marzo e il 3 maggio 2021 è stato messo a disposizione un questionario mirato in tutte le lingue ufficiali dell'UE. La presente relazione sintetizza le risposte ricevute.

1. Panoramica dei partecipanti

La consultazione mirata ha ricevuto 253 risposte. Le persone fisiche hanno fornito il maggior numero di contributi (45 % di tutti i partecipanti), seguite dalle aziende e dalle associazioni di categoria/di imprese (38 % dei partecipanti) e dagli altri utenti (17 % dei partecipanti). La metà dei contributi della categoria delle aziende e delle associazioni di categoria/di imprese è pervenuta da produttori primari (agricoltura e pesca/acquacoltura) e da fornitori di mezzi di produzione (considerati insieme), mentre gli altri contributi sono pervenuti da altri stadi della filiera alimentare.

2. Domande inerenti alla resilienza dei sistemi alimentari dell'UE, ai rischi, alle minacce e alle vulnerabilità

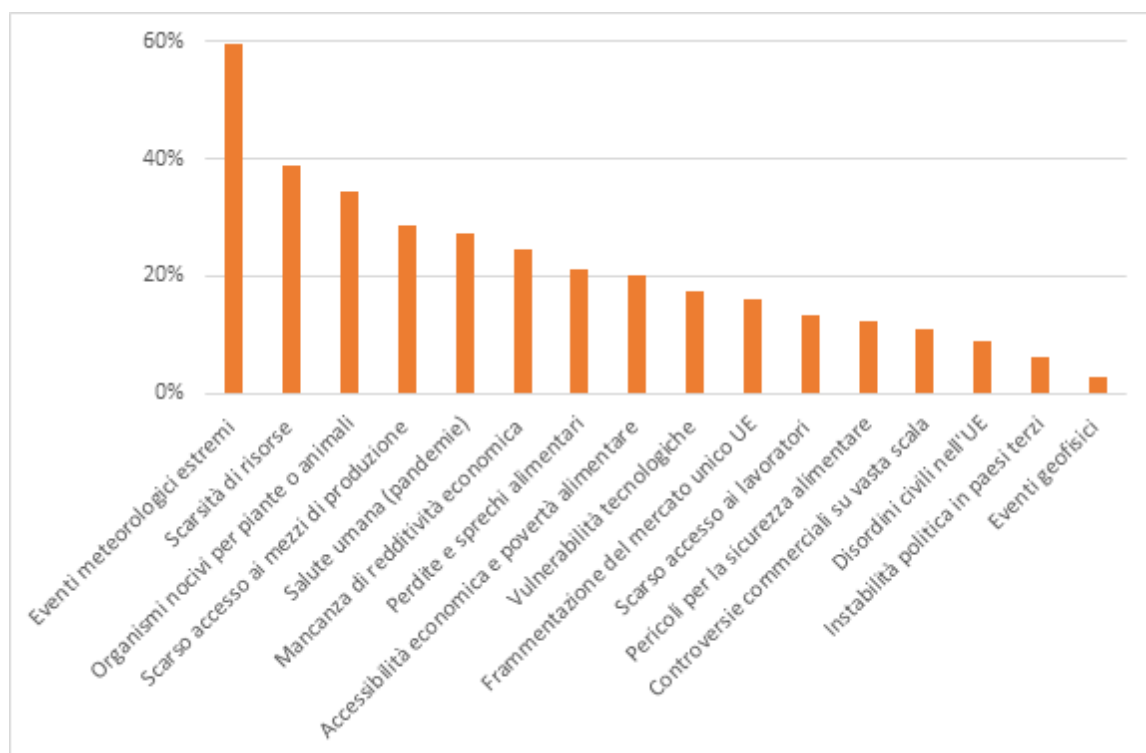
Alla domanda circa la resilienza globale del sistema alimentare dell'UE, parecchi partecipanti (34 %) hanno classificato il livello di resilienza tra quattro e cinque su una scala da uno a cinque (dove cinque corrisponde a "molto resiliente"). Tale percentuale è risultata anche maggiore (59 %) tra le aziende e le associazioni di categoria, il che indica un grado di fiducia relativamente elevato nella capacità dei sistemi alimentari dell'UE di fronteggiare le crisi. Soltanto il 28 % dei partecipanti percepisce il sistema alimentare dell'UE come non resiliente e una percentuale ancora minore lo vede come per nulla resiliente (5 % delle aziende e delle associazioni di categoria).

Quasi il 60 % dei partecipanti ha individuato i cambiamenti climatici e le relative conseguenze (eventi estremi) come una delle cinque principali minacce per il sistema alimentare dell'UE. Oltre ai rischi ambientali e climatici, figurano ai primi posti i rischi legati alla salute (umana, delle piante e degli animali) e le dipendenze dalle importazioni di mezzi di produzione e materie prime agricole, seguiti dai rischi legati all'accesso ai prodotti alimentari e dalle vulnerabilità tecnologiche. Le perturbazioni della libertà di circolazione di merci e persone, gli aspetti politici e geopolitici e le calamità geofisiche sono percepiti come minacce in misura minore. Oltre a ciò, alcune minacce non individuate nel questionario sono state citate nella categoria "altro", vale a dire il restringimento delle superfici destinate all'agricoltura, le norme ambientali sempre più stringenti che intralciano la capacità produttiva e il maggiore invecchiamento

¹ Già avviata con la pubblicazione di una tabella di marcia che illustrava le questioni in esame (a disposizione dal dicembre 2020 al gennaio 2021): https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12770-Approvvigionamento-alimentare-e-sicurezza-alimentare-dellUE-piano-di-emergenza_it.

demografico che determina il calo del numero di agricoltori, in particolare di titolari di aziende a conduzione familiare.

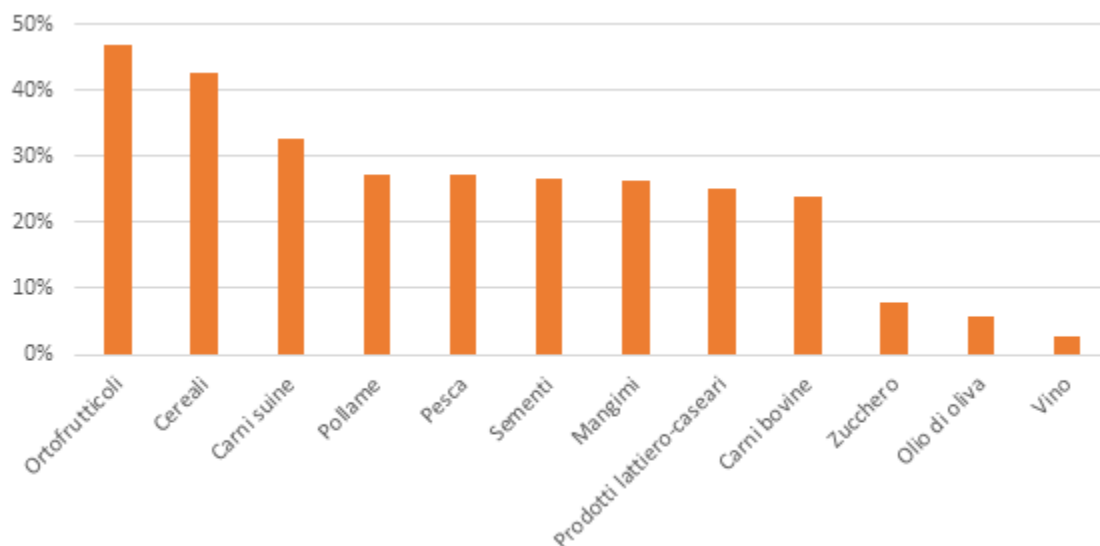
Figura 1: Principali minacce per il sistema alimentare dell'UE selezionate dai partecipanti (risposte multiple)



Alla domanda circa la vulnerabilità delle fasi della filiera alimentare, più del 60 % dei partecipanti ha segnalato che la produzione primaria è uno stadio vulnerabile. Sebbene anche le attività di fornitura dei mezzi di produzione siano considerate vulnerabili dalla metà dei partecipanti, ciò sembra applicarsi in minor misura (dal 25 % al 40 % dei partecipanti) al commercio, ai trasporti, alla logistica e alla trasformazione. Non sono percepiti come vulnerabili (meno del 10 % dei partecipanti) gli stadi finali (commercio al dettaglio, servizi di ristorazione) delle filiere alimentari.

I settori percepiti come i più esposti ai rischi sono quelli ortofrutticolo e cerealicolo, con più del 40 % dei partecipanti che li ha indicati tra quelli più vulnerabili in assoluto. Seguono i settori delle carni, della pesca e dei mezzi di produzione (mangimi e sementi), con una percentuale dal 25 % al 30 %, mentre un numero limitato di partecipanti (meno del 10 %) percepisce i settori saccarifero, vitivinicolo e dell'olio di oliva tra i più vulnerabili.

Figura 2: Settori percepiti come i più esposti alle minacce



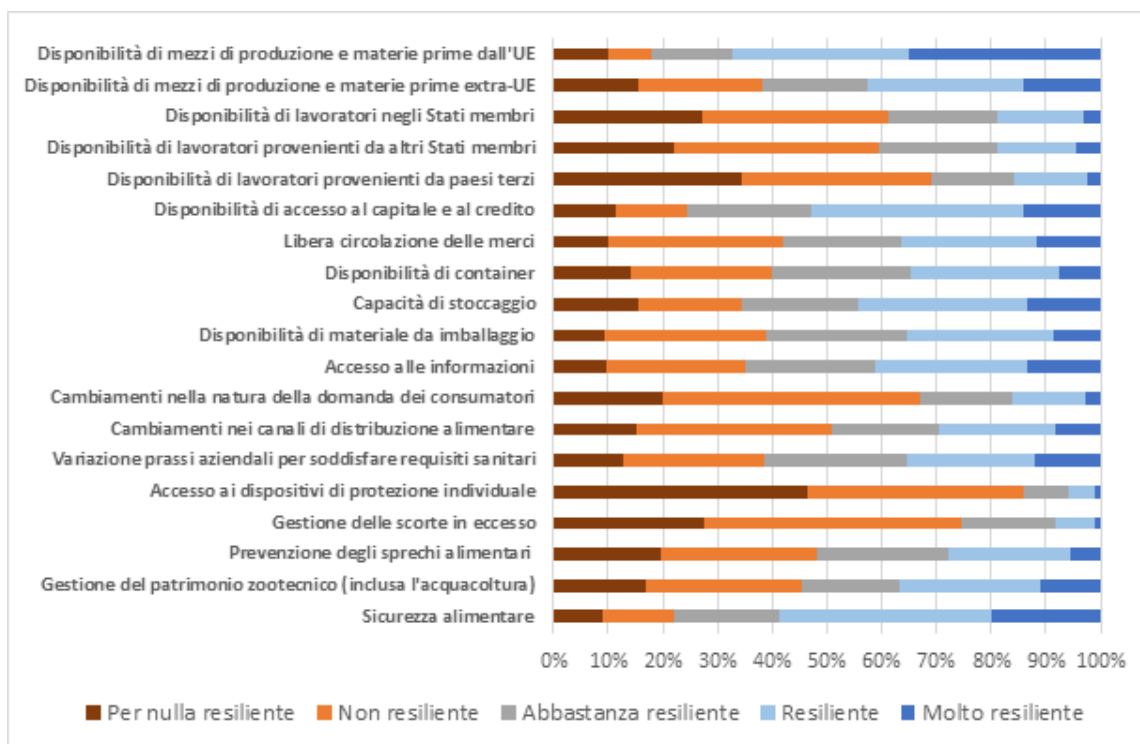
3. Domande inerenti agli insegnamenti tratti dalla crisi della COVID-19

La percezione della resilienza dei sistemi alimentari unionali nelle prime fasi della pandemia di COVID non differisce in modo rilevante dalla percezione globale sopra riferita, con il 35 % dei partecipanti che l'ha classificata tra quattro (resiliente) e cinque (molto resiliente) su una scala da uno a cinque e il 25 % che l'ha classificata come non resiliente o per nulla resiliente.

Osservando più da vicino i differenti aspetti dei sistemi alimentari unionali, l'accesso ai dispositivi di protezione individuale (85 % dei partecipanti), la gestione delle eccedenze delle scorte (75 % dei partecipanti) e la disponibilità di lavoratori provenienti da paesi terzi (69 % dei partecipanti) sono stati percepiti come gli ambiti del settore alimentare meno resilienti in assoluto (non resilienti o per nulla resilienti).

La disponibilità dei mezzi di produzione (sementi, mangimi, fertilizzanti, ecc.), delle materie prime e dei prodotti agroalimentari provenienti dall'UE, la sicurezza alimentare globale nell'UE e la disponibilità di accesso al capitale e al credito sono stati percepiti come prevalentemente resilienti o molto resilienti (rispettivamente dal 67 %, dal 59 % e dal 53 % dei partecipanti).

Figura 3: Valutazione della resilienza dei sistemi alimentari unionali nel corso della pandemia di COVID in diversi ambiti



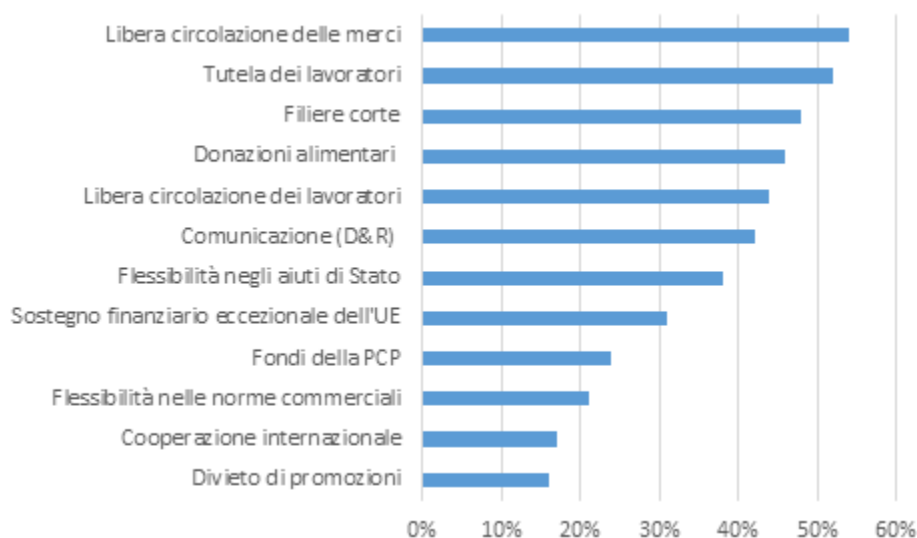
Le tre misure seguenti adottate dalle autorità pubbliche si sono classificate ai primi posti con riguardo alla loro utilità (utile o molto utile) nelle prime fasi della pandemia di COVID-19:

- (i) misure a tutela del mercato unico: consentire la libera circolazione delle merci (comunicazione della Commissione sulle corsie verdi), con il 54 % del totale dei partecipanti;
- (ii) misure di protezione dei lavoratori nella catena di approvvigionamento (ad esempio la disponibilità di dispositivi di protezione), con il 52 % dei partecipanti;
- (iii) misure per promuovere le filiere corte e/o i prodotti alimentari locali o regionali, con il 48 % dei partecipanti.

Sono state reputate utili anche altre misure, come la destinazione delle eccedenze alimentari alle donazioni per evitare gli sprechi alimentari, la garanzia della libertà di circolazione dei lavoratori o la comunicazione chiara, com'è avvenuto in materia di sicurezza alimentare con la pubblicazione delle Domande e Risposte². Il sostegno finanziario degli Stati membri e dell'UE, grazie alle norme in materia di aiuti di Stato temporaneamente più flessibili, è stato considerato molto utile rispettivamente dal 38 % (Stati membri) e dal 31 % (UE) dei partecipanti, mentre il divieto di promozioni nel commercio al dettaglio è stato considerato utile da una ristretta minoranza dei partecipanti.

² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_it.pdf.

Figura 4: Valutazione dell'utilità delle misure adottate dalle autorità pubbliche durante la pandemia di COVID (% di partecipanti che le ha valutate molto utili)



Sono stati percepite come utili (da più del 40 % dei partecipanti) anche le misure attuate dal settore privato, quali la comunicazione e la condivisione di informazioni attraverso le associazioni di imprese, la collaborazione con le autorità pubbliche su questioni critiche della catena di approvvigionamento, la cooperazione tra portatori di interessi nelle diverse fasi della filiera alimentare e all'interno della stessa fase nonché l'uso delle tecnologie dell'informazione per il commercio (ad esempio vendite dirette online o piattaforme per mettere in contatto i fornitori che hanno eccedenze alimentari con banche alimentari o altre organizzazioni).

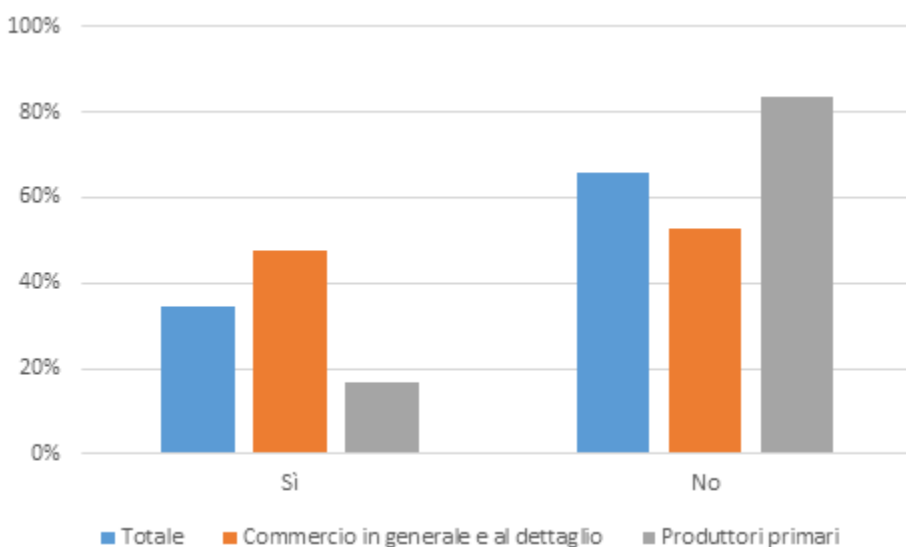
Ai partecipanti appartenenti alle categorie delle aziende e delle associazioni di categoria è stato altresì chiesto di valutare le difficoltà che hanno dovuto affrontare durante la pandemia di COVID. Le aziende e le associazioni di categoria hanno giudicato che sono stati considerevolmente perturbati i flussi commerciali sia intraunionali che extraunionali, con più di un quarto dei partecipanti che ha giudicato molto più difficile del solito la circolazione transfrontaliera delle merci, sia a livello intraunionale che extraunionale. Tuttavia, una quota maggiore di partecipanti ha giudicato che gli scambi di merci con paesi terzi (esportazioni e importazioni) sono stati meno colpiti dei flussi commerciali all'interno dell'UE. Altre difficoltà di rilievo sono state considerate la circolazione transfrontaliera dei lavoratori (con particolare riguardo ai lavoratori di paesi terzi, come gli stagionali del settore agricolo), i costi imprevisti che la crisi sanitaria ha generato, in particolare per l'accesso ai dispositivi di protezione, e le perturbazioni provocate dalla chiusura delle attività del settore alberghiero, della ristorazione e del catering (horeca) e dei mercati connessi. I partecipanti hanno citato anche, ma in minor misura, le difficoltà logistiche (trasporti) e la necessità di ricevere informazioni dalle autorità pubbliche come elementi che hanno rappresentato una difficoltà rilevante. Sono state considerate difficoltà in misura minore l'accesso ai mezzi di produzione e ai servizi (ivi comprese le informazioni), nonché il reperimento di nuovi sbocchi come il commercio elettronico, la valorizzazione come prodotti non

alimentari oppure le donazioni alle banche alimentari. Non è stata reputata una problematica di rilievo la mancanza di armonizzazione tra gli Stati membri.

4. Domande inerenti alla preparazione e al piano di emergenza per l'approvvigionamento alimentare dell'UE e la sicurezza di tale approvvigionamento

Alle aziende e alle associazioni di categoria/di imprese (in prosieguo gli "operatori", il 38 % del numero complessivo di partecipanti) è stato chiesto se prima della pandemia disponevano di un piano di gestione del rischio o di emergenza. Soltanto un terzo degli operatori disponeva di un piano di emergenza prima della pandemia. Tale quota risultava ancor più bassa per i produttori primari (agricoltura, pesca), fermandosi al 17 %. I piani sono stati giudicati da utili a molto utili da quasi la metà (45 %) degli operatori che ne possedevano uno, mentre soltanto una quota inferiore al 10 % di tali operatori li ha giudicati inutili.

Figura 5: Quota di operatori con piano di gestione dei rischi/piano di emergenza prima della pandemia di COVID

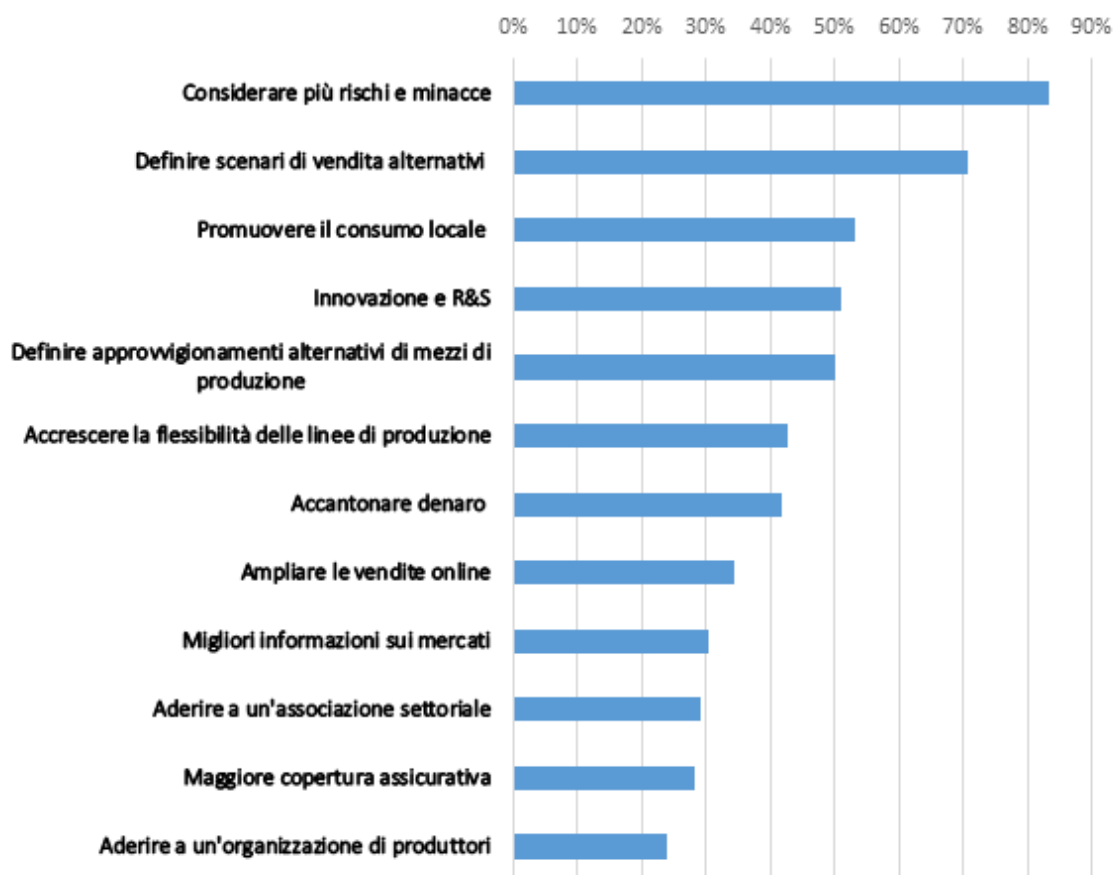


Una ristretta maggioranza delle aziende e delle associazioni di categoria (53 %) che hanno risposto al questionario reputa di essere da ben preparata a molto ben preparata per eventuali perturbazioni in caso di crisi. Una differenza sussiste, però, tra gli operatori commerciali e al dettaglio messi insieme, che si sentono fiduciosi circa il loro livello di preparazione per il 57 %, e gli operatori della produzione primaria (agricoltura, pesca), di cui solo una quota ridotta si sente preparata (26 %).

Probabilmente dopo la pandemia gli operatori imposteranno la loro gestione dei rischi e la pianificazione di emergenza in modo diverso, in particolare considerando una gamma più ampia di rischi e minacce (83 % degli operatori partecipanti) e definendo scenari alternativi volti alla vendita in caso di chiusura o perturbazione dei mercati (71 % degli operatori partecipanti). Inoltre sono state menzionate tra i canali di vendita alternativi da sviluppare la promozione delle vendite su scala locale e le vendite online. Anche i piani

B per l'acquisto dei mezzi di produzione o gli investimenti nella ricerca e sviluppo attirano una maggioranza dei partecipanti. Altri approcci che hanno incontrato minor favore, con meno del 30 % degli operatori partecipanti, prevedono l'acquisto di una maggiore copertura assicurativa o l'adesione a strutture collettive. Nemmeno l'accesso a maggiori informazioni è stato citato da molti partecipanti, ma l'accesso alle informazioni di mercato è considerato già buono.

Figura 6: Modifica degli approcci degli operatori alla gestione del rischio dopo la pandemia di COVID



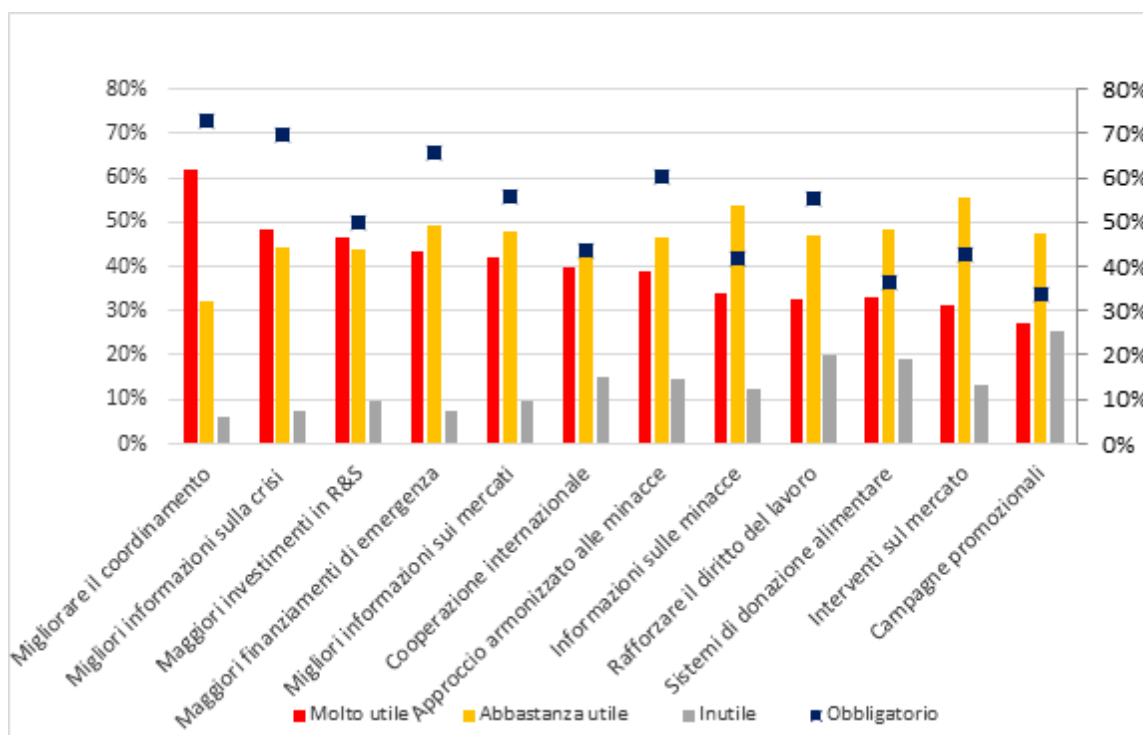
Alla domanda riguardo all'ambito nel quale sarebbero più utili ulteriori azioni dell'UE per essere meglio preparati, una maggioranza di tutti i partecipanti (più del 60 %) ha giudicato molto utile il "miglioramento del coordinamento e della comunicazione". Le altre proposte che gli operatori hanno considerato molto utili riguardano le informazioni sugli sviluppi della crisi (48 %), sugli sviluppi del mercato (42 %) e sulle minacce (34 %). Tra i produttori primari, tale necessità di informazioni è ancor più sentita. Gli ambiti in cui i partecipanti ravvisano la maggior necessità di misure obbligatorie adottate a livello dell'UE (più del 70 % dei partecipanti) sono il potenziamento del coordinamento e della cooperazione e il miglioramento delle informazioni sugli sviluppi delle crisi. Sono stati giudicati abbastanza utili anche i finanziamenti e gli investimenti, per fini di emergenza o per la ricerca e lo sviluppo.

Hanno ricevuto adesione anche la maggiore cooperazione con la comunità internazionale e l'armonizzazione degli approcci alle minacce all'interno dell'UE.

Quest'ultima armonizzazione ha ricevuto il particolare plauso del 60 % degli operatori del settore del commercio di prodotti alimentari in generale e al dettaglio (il 60 % l'ha valutata come molto utile).

I partecipanti hanno giudicato relativamente meno utili l'intervento sul mercato, le campagne promozionali, il rafforzamento del diritto del lavoro e il mantenimento delle donazioni alimentari.

Figura 7: Utilità di ulteriori azioni per l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento nonché di misure obbligatorie UE



I partecipanti al questionario mirato hanno infine risposto a una domanda sui possibili elementi che potrebbe includere un piano di emergenza UE per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento nell'UE. I partecipanti hanno classificato il grado di pertinenza di un elenco di proposte su una scala da uno (non pertinente) a cinque (molto pertinente). La figura 8 sottostante mostra il punteggio medio ottenuto da ciascuna proposta, compreso tra 3,2 e 4,3.

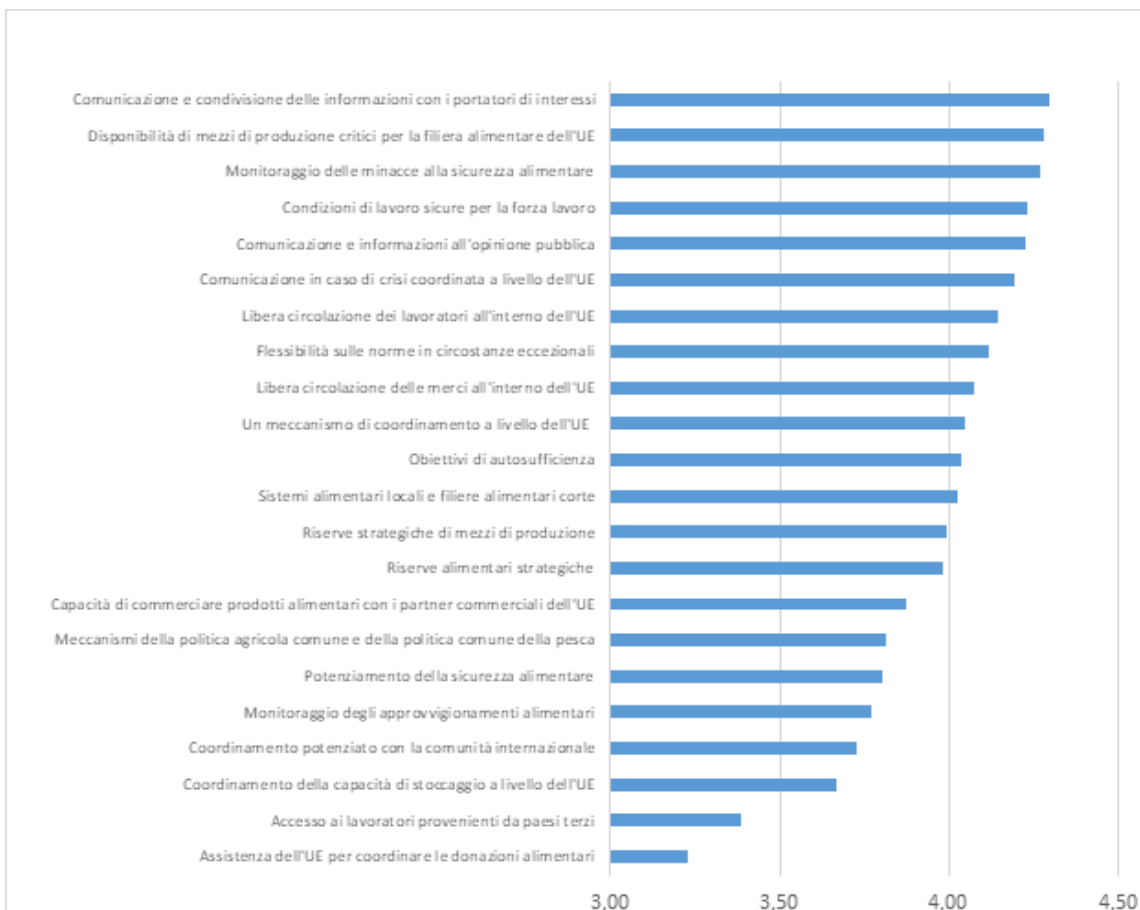
Nelle risposte spiccano tre temi. Essi riguardano:

- la necessità di un coordinamento della comunicazione e delle informazioni per gli attori della catena di approvvigionamento e per l'opinione pubblica;
- la mappatura delle vulnerabilità, in particolare con riferimento alla disponibilità dei mezzi di produzione chiave;
- la disponibilità e la tutela dei lavoratori.

Hanno totalizzato un punteggio elevato anche altre proposte, quali un meccanismo generale di coordinamento nonché la necessità di preservare la libertà di circolazione delle merci e di essere flessibili nell'attuazione delle norme e delle politiche in tempi di

crisi. Soltanto dopo i sopracitati elementi vengono il mantenimento di scorte strategiche o il monitoraggio dei livelli di autosufficienza. Le proposte che hanno ricevuto un minor sostegno (nonostante abbiano comunque totalizzato un punteggio medio pari o superiore a tre, vale a dire abbastanza pertinente) si riferivano alla cooperazione internazionale, al coordinamento delle capacità di stoccaggio o alle donazioni alimentari.

Figura 8: Punteggio medio degli elementi da includere in un piano di emergenza (da 1 "non pertinente" a 5 "molto pertinente")



5. Sintesi dei contributi scritti dei partecipanti

Ventitré partecipanti (ONG, gruppi della società civile, istituzioni governative e rappresentanti dei comparti industriali di Stati membri e paesi terzi (Svizzera)) hanno corredato di documenti le loro risposte al questionario.

La maggioranza di chi ha espresso contributi sostiene l'iniziativa della Commissione e ritiene che tutti gli attori attivi nella filiera alimentare abbiano un ruolo importante da svolgere in tempi di crisi.

Riguardo al **processo**, parecchie risposte sottolineano l'importanza di un buon **coordinamento** tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE:

- creazione di un forum permanente di gestione delle crisi che potrebbe fungere da piattaforma per i delegati che rappresentano la Commissione, gli Stati membri e tutti gli attori del settore alimentare;
- istituzione di un punto di contatto centrale per garantire la comunicazione in materia di crisi alimentari, anche sui mercati mondiali;
- elaborazione di protocolli specifici, ad esempio per distinguere un incidente alimentare da una crisi alimentare, sulle modalità/sui tempi delle segnalazioni per l'allarme rapido, ecc.;
- istituzione di una piattaforma digitale aperta dove si possano condividere le migliori prassi di gestione dei rischi esistenti a livello nazionale e dell'UE;
- coinvolgimento di tutte le parti interessate della filiera mangimistica e alimentare;
- garanzia di uno sviluppo sufficiente della capacità di rilevamento precoce e gestione delle crisi alimentari;
- individuazione e costruzione di una rete di competenze in materia di gestione delle crisi a livello settoriale, anche a livello internazionale e nelle organizzazioni alimentari.

Taluni portatori di interessi pongono l'accento sul ruolo determinante che la **comunicazione** svolge nella gestione delle crisi:

- necessità di una miglior comunicazione basata sulla scienza da parte degli Stati membri e dell'UE;
- esigenza di uno sportello di assistenza nella comunicazione.

Le risposte dei portatori di interessi accennano a parecchie questioni che si potrebbero esaminare, di cui le principali sono:

- **funzionamento del mercato unico:**
 - i controlli alle frontiere all'interno del mercato unico e nei porti sono reputati una minaccia per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare;
 - le corsie verdi ("*green lanes*") per il trasporto dei prodotti sia alimentari che mangimistici sono reputate essenziali per evitare una crisi alimentare;
 - l'industria agroalimentare e mangimistica deve rientrare nella categoria delle attività "critiche o essenziali" ed essere oggetto di esoneri dalle restrizioni alla libera circolazione;
 - particolare attenzione dovrebbe essere posta sugli stadi del trasporto e della logistica: il trasporto, ivi compreso quello su strada, dei prodotti alimentari ha determinato ritardi e aumenti dei costi di trasporto;
 - un maggior utilizzo degli strumenti digitali può contribuire a un funzionamento più agevole delle procedure alle frontiere, ad esempio consentendo di utilizzare copie elettroniche dei certificati;
- **questioni legate all'approvvigionamento alimentare e ai mezzi di produzione:**
 - è importante sostenere i produttori per aumentare le forniture essenziali di additivi per mangimi critici;
 - occorre garantire la sicurezza delle sementi e la fornitura di sementi in tempi di crisi;
 - è necessario aumentare considerevolmente la produzione acquicola nell'Unione europea;

- occorre sostenere la transizione a una produzione a base più vegetale per il consumo umano e allo sviluppo di fonti alternative di proteine;
- è opportuno rafforzare talune disposizioni in materia di benessere degli animali (garantire la prosecuzione delle cure veterinarie durante le crisi, ecc.);
- **PAC e altri strumenti legislativi:**
 - gli elementi chiave che svariati contributi hanno evidenziato sono strumenti della PAC mirati e ben progettati, una dotazione sufficiente salvaguardata dal bilancio, un meccanismo di attivazione chiaro, fondato su criteri oggettivi da definire, e la flessibilità;
 - il quadro per gli aiuti di Stato e le deroghe alle norme sulla concorrenza dovrebbero restare temporanei;
- **questioni connesse al lavoro:**
 - ai lavoratori stagionali e a quelli transfrontalieri dovrebbe essere attribuita la qualifica di "lavoratori critici" (e garantire che i lavoratori possano raggiungere il luogo di lavoro)³;
 - occorre creare opportunità per agevolare l'accesso degli agricoltori a bacini di manodopera alternativi, tra l'altro attirando i lavoratori posti in esubero in altri settori;
 - è opportuno dotare i lavoratori della catena di approvvigionamento di dispositivi di protezione;
- **trasparenza:**
 - è necessario garantire la trasparenza dei mercati mediante la fornitura di informazioni tempestive sui mercati, per prevenire gli acquisti dettati dal panico e incrementare la fiducia nei mercati;
 - occorre che le autorità pubbliche, quali l'EFSA, l'OMS e l'ECDC forniscano in modo tempestivo informazioni attendibili sulla salute pubblica;
 - è opportuno sviluppare ulteriormente strumenti analitici in grado di individuare le possibili situazioni di penuria di materie prime critiche e condurre una valutazione della vulnerabilità;
- il ruolo degli **scambi internazionali** è stato considerato in prevalenza quale parte della soluzione per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, piuttosto che come parte del problema, e non soltanto con riguardo ai prodotti alimentari ma anche alla fornitura dei necessari mezzi di produzione:
 - occorre attuare l'accordo OMC sull'agevolazione degli scambi e costituire scorte ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare compatibili con l'OMC;
 - è opportuno ricordare l'importanza degli accordi commerciali bilaterali e multilaterali per limitare le restrizioni agli scambi (ad esempio le restrizioni alle esportazioni) che interessano i prodotti alimentari.

Numerosi soggetti del settore degli **imballaggi alimentari** hanno risposto e sottolineato il ruolo essenziale di tali imballaggi.

³ Come già previsto dalla [Comunicazione della Commissione - Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19](#).

I portatori di interessi sono propensi a ritenere che il piano di emergenza debba essere **aggiornato costantemente** e debba poter essere **adeguato alle crisi in evoluzione**, riconoscendo un ruolo determinante alla valutazione post-crisi.