Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Verso una strategia sostenibile dell'UE in materia di proteine vegetali e olio vegetale»

(parere d'iniziativa)

(2023/C 75/13)

Relatore: **Lutz RIBBE**

Decisione dell'Assemblea plenaria	20.1.2022
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
	Parere d'iniziativa
Sezione competente	Sezione Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente
Adozione in sezione	5.10.2022
Adozione in sessione plenaria	27.10.2022
Sessione plenaria n.	573
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	158/2/3

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Nell'UE il settore zootecnico (carne, prodotti lattiero-caseari, uova) è una componente importante dell'agricoltura dal punto di vista economico, che tuttavia negli ultimi anni si trova sempre più al centro di un ampio dibattito sociale, a causa, tra l'altro, dell'impatto ambientale a livello sia regionale che globale dell'allevamento intensivo, ma anche della forte dipendenza del settore dalle importazioni di mangimi. Quest'ultimo aspetto solleva tutta una serie di preoccupazioni in merito alla sicurezza dei mangimi utilizzati e degli alimenti consumati nell'UE. In particolare, è notevole la dipendenza dell'UE dalle importazioni per quanto riguarda le piante ad alto contenuto proteico (circa il 75 %).

1.2. Oltre a richiedere implicitamente lo sfruttamento di terreni coltivabili al di fuori dell'UE, il settore dell'allevamento impegna anche una parte considerevole di terreni coltivabili nell'Unione. Circa il 50 % del raccolto viene infatti utilizzato come mangime per la produzione di prodotti di origine animale, e meno del 20 % viene invece destinato direttamente all'alimentazione umana basata su prodotti vegetali.

1.3. Da anni si parla di una «strategia europea per le proteine», ma finora si sono registrati ben pochi progressi nello sviluppo delle colture proteiche in Europa. Con il presente parere, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) intende fornire orientamenti su quali aspetti aggiuntivi debbano essere presi in considerazione.

1.4. Il CESE osserva che nell'UE l'approvvigionamento di proteine è insufficiente non tanto nel settore delle vere e proprie derrate alimentari (vegetali) (il comparto food, ossia «alimenti»), quanto, e soprattutto, in quello degli alimenti composti (il comparto feed, ossia «mangimi»). Esistono numerosi validi motivi per ampliare la produzione di proteine nell'UE e, soprattutto, per sfruttare maggiormente i pascoli per l'alimentazione del bestiame. Nonostante le potenzialità esistenti, tuttavia, su un piano puramente quantitativo non sarà possibile sostituire completamente le ingenti importazioni di proteine con una produzione europea senza incidere in modo sostanziale su altri settori della produzione agricola.

1.5. Il CESE sottolinea inoltre che l'espansione della coltivazione di colture oleaginose nell'UE potrebbe anche comportare effetti positivi, come l'autosufficienza in termini di carburante per trattori, una maggiore disponibilità di panelli di semi oleosi che offrono un potenziale eccellente in termini di mangimi proteici e un aumento della rotazione delle colture.

1.6. Vi è poi da considerare un fattore limitante assoluto, ossia la superficie agricola disponibile. Sia nell'agricoltura tradizionale che in quella biologica si adottano continuamente misure innovative per aumentare la produttività, ma anche così si sta raggiungendo il limite in termini di volume. Il CESE considera della massima urgenza che l'UE elabori uno studio a livello europeo sul potenziale e sulla quota di terreno delle colture proteaginose e oleaginose che potrebbero essere coltivate all'interno dell'Unione.

1.7. Un elemento cruciale della «strategia europea per le proteine» consiste nel rendere l'allevamento del bestiame nel suo complesso compatibile con gli obiettivi dell'Unione e delle Nazioni Unite in termini di sicurezza alimentare a livello europeo e mondiale, di autonomia dell'approvvigionamento e di sostenibilità. L'aumento delle colture proteaginose nell'UE è solo un aspetto del problema. A livello globale, uno sviluppo che porti il consumo medio mondiale pro capite di carne e prodotti lattiero-caseari a un livello vicino a quello attuale delle economie sviluppate appare incompatibile con gli obiettivi di sostenibilità delle Nazioni Unite.

1.8. Una strategia europea in materia di proteine e olio dovrebbe inoltre contribuire allo sviluppo sostenibile delle zone rurali in linea con la visione a lungo termine dell'UE per le zone rurali, ad esempio attraverso lo sviluppo di nuove catene del valore regionali autosufficienti.

1.9. In Germania, la Commissione per il futuro dell'agricoltura (*Zukunftskommission Landwirtschaft* — ZKL) istituita dal governo federale, in cui erano rappresentati tutti i pertinenti portatori di interessi, ha elaborato proposte per un sistema agroalimentare sostenibile con un approccio olistico comprendente anche il settore zootecnico. La commissione ha proposto di apportare cambiamenti nei metodi di produzione, da attuare attraverso un insieme di strumenti (remunerazione mediante i mercati e premi), in modo da agevolare l'adattamento da parte del maggior numero possibile di agricoltori. Il CESE invita la Commissione europea a esaminare nel dettaglio il formato di tale processo e a valutare se non sia appropriato trarne spunto o avvalersene anche per l'elaborazione di una strategia europea per le proteine.

1.10. Una strategia per le proteine intesa anche a favorire il conseguimento degli obiettivi di autonomia strategica dell'approvvigionamento dovrebbe includere i seguenti elementi:

— promuovere la ricerca e l'innovazione nel settore delle proteine vegetali lungo l'intera catena del valore e per un uso ottimizzato e orientato alle esigenze delle fonti di proteine vegetali;

— sviluppare e promuovere maggiormente il potenziale di produzione di proteine nell'UE;

— rafforzare la produzione interna sostenibile di proteine vegetali, prodotte conformemente agli elevati standard europei;

— sviluppare e ampliare le catene del valore regionali e le capacità regionali di trasformazione;

— collaborare costantemente con le istituzioni e le organizzazioni agricole per promuovere la coltivazione e l'uso di proteine vegetali nazionali nell'industria alimentare e dei mangimi;

— aumentare ulteriormente il potenziale delle colture migliorando e ampliando le strategie di allevamento;

— rafforzare l'istruzione e i servizi di consulenza e il trasferimento delle conoscenze;

— consentire e facilitare la produzione di colture proteiche nelle aree di interesse ecologico;

— realizzare un collegamento più stretto tra allevamento del bestiame e potenziale regionale in termini di produzione di mangimi;

— applicare in maniera coerente i limiti di emissione esistenti (nitrati nelle acque superficiali e sotterranee, ammoniaca ecc.); internalizzare i costi esterni;

— promuovere in modo specifico il benessere degli animali attraverso l'informazione dei consumatori e l'etichettatura dei prodotti;

— definire norme di produzione e qualità in relazione agli effetti sulla salute e sull'ambiente dell'introduzione di prodotti in concorrenza con quelli di produzione europea;

— realizzare una campagna informativa parallela sulle conseguenze per l'ambiente e la salute delle diverse abitudini alimentari.

2. **Introduzione e contesto**

2.1. La politica e le pratiche agricole dell'UE hanno permesso di ottenere risultati positivi in termini di produzione alimentare, ma adesso si concentrano maggiormente — fra l'altro, con la strategia «Dal produttore al consumatore» — sugli aspetti riguardanti la sostenibilità e il conseguimento degli obiettivi del Green Deal e di quelli di sviluppo sostenibile. Al più tardi dall'inizio della pandemia di COVID-19 e della guerra in Ucraina, l'attenzione è stata rivolta inoltre all'obiettivo di un'«autonomia strategica per quanto concerne l'approvvigionamento».

2.2. Nell'UE il settore zootecnico (carne, prodotti lattiero-caseari, uova) è una componente importante dal punto di vista economico, che tuttavia negli ultimi anni si trova sempre più al centro di un ampio dibattito sociale; un aspetto di tale dibattito è la forte dipendenza dalle importazioni di mangimi.

2.3. Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione su *Una strategia europea per promuovere le colture proteiche* ([1]), parla di un «deficit importante in termini di proteine vegetali a causa delle esigenze del proprio settore zootecnico» e sostiene che la situazione «ha visto miglioramenti ridotti, […] nonostante l'utilizzo di coprodotti derivanti dalla produzione di biocarburanti nei mangimi animali». «Solo il 3 % della superficie coltivabile è destinato alle colture proteiche mentre l'Unione importa oltre il 75 % del suo approvvigionamento di proteine vegetali soprattutto dal Brasile, dall'Argentina e dagli Stati Uniti» ([2]), sebbene la produzione totale di materie ricche di proteine nell'UE sia passata da 24,2 a 36,3 milioni di tonnellate (+ 50 %) dal 1994 al 2014; nel contempo, invece, i consumi sono passati da 39,7 a 57,1 milioni di tonnellate (+ 44 %) ([3]). Decisioni politiche come l'«accordo di Blair House» sono state determinanti per creare tali dipendenze.

2.4. Un ruolo particolare, assolutamente fondamentale per l'industria foraggiera, è svolto ([4]) dalla «farina di soia, che è un ingrediente privilegiato nella formulazione dei mangimi composti, grazie al suo elevato contenuto proteico (oltre il 40 %), al contenuto di aminoacidi e alla sua disponibilità per tutto l'anno, che limita la necessità di frequenti riformulazioni» ([5]). Il consumo di soia in Europa è passato da 2,4 milioni di tonnellate nel 1960 a quasi 36 milioni di tonnellate all'anno. Per soddisfare questa enorme domanda di soia, si utilizza una superficie di circa 15 milioni di ettari, «di cui 13 milioni in America meridionale» ([6]), un'estensione superiore a quella dell'intera superficie coltivabile della Germania (11,7 milioni di ettari) ([7]). La maggior parte della soia importata (circa il 94 %) è costituita da varietà geneticamente modificate.

2.5. Le colture ad alto contenuto proteico (superiore al 15 %) menzionate nel documento della Commissione ([8]) «rappresentano circa un quarto dell'approvvigionamento totale di proteine vegetali grezze nell'UE. Sebbene contribuiscano **in modo significativo** all'approvvigionamento totale di proteine vegetali dell'UE, i cereali e i pascoli» non sono sorprendentemente presi in considerazione dalla Commissione nella riflessione strategica sulle proteine vegetali «a causa di un basso contenuto proteico e di una scarsa rilevanza per il mercato» ([9]): un'argomentazione, questa, che il CESE non può accettare.

2.6. L'elevato volume di importazioni, segnatamente di soia, è dovuto principalmente al fatto che la produzione di questo legume è molto più economica negli Stati Uniti e in America meridionale, in virtù delle condizioni naturali di coltivazione, nonché di norme ambientali e sociali che talvolta sono decisamente meno rigorose, come testimoniano ad esempio il disboscamento delle foreste naturali in America meridionale e l'espulsione delle popolazioni indigene, ma anche dei piccoli agricoltori ([10]). Il CESE accoglie con favore il riconoscimento del problema da parte della Commissione e il suo impegno a favore di «catene di approvvigionamento […] a deforestazione zero» ([11]).

([1]) Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 su una strategia europea per promuovere le colture proteiche (GU C 390 del 18.11.2019, pag. 2).

([2]) Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 (GU C 390 del 18.11.2019, pag. 2), considerando E. Nota del CESE: la dipendenza al 75 % si riferisce alle colture ad alto contenuto proteico, mentre l'importante apporto proteico negli animali derivante dal consumo di erba e cereali viene incomprensibilmente trascurato in molte discussioni!

([3]) Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 (GU C 390 del 18.11.2019, pag. 2), considerando L.

([4]) Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo sviluppo delle proteine vegetali nell'Unione europea, COM(2018) 757 final, pag. 2.

([5]) COM(2018) 757 final, pag. 3.

([6]) Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 (GU C 390 del 18.11.2019, pag. 2), considerando L.

([7]) Secondo Eurostat, la superficie agricola totale dell'UE (compresi pascoli e prati) è di circa 174 milioni di ettari (dati precedenti alla Brexit).

([8]) COM(2018) 757 final.

([9]) Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2018 (GU C 390 del 18.11.2019, pag. 2).

([10]) Parere del CESE sul tema *Ridurre al minimo il rischio di deforestazione e degrado forestale associato a prodotti immessi sul mercato dell'UE* (GU C 275 del 18.7.2022, pag. 88).

([11]) Parere del CESE sul tema *Ridurre al minimo il rischio di deforestazione e degrado forestale associato a prodotti immessi sul mercato dell'UE* (GU C 275 del 18.7.2022, pag. 88).

Né nelle recenti proposte di riforma della PAC né nei negoziati con i paesi del Mercosur l'UE ha intrapreso iniziative sufficienti in tal senso, in grado cioè di portare a un'effettiva riduzione della dipendenza dalle importazioni.

2.7. A tale proposito, giova ricordare che, nel quadro della PAC attuale, la coltivazione di piante proteaginose ha beneficiato in particolare delle cosiddette aree di interesse ecologico, un concetto destinato a scomparire dopo la riforma: «Le colture a fissazione di azoto sono state il tipo di area di interesse ecologico più dichiarato»; il 37 % (!) delle aree di interesse ecologico è stato utilizzato a tal fine. Dato che la valutazione dei piani strategici nazionali presentati per l'attuazione della nuova PAC è ancora in corso, il CESE non può affermare se questi porteranno a un miglioramento o un peggioramento. Benché gli Stati membri dispongano di una serie di opzioni (tra cui, in particolare, i pagamenti accoppiati) per promuovere le colture, le prime analisi fanno temere a) che non tutti gli Stati membri vi ricorreranno e b) che l'ampiezza dei finanziamenti non risulti sufficientemente attraente.

2.8. La posizione del CESE è chiara: «migliorare l'autonomia proteica dell'UE […] rappresenta un obiettivo auspicabile sotto tutti i punti di vista. Le importazioni di semi di soia da paesi terzi, infatti, possono provocare deforestazione, degrado forestale e distruzione di ecosistemi naturali in alcuni paesi produttori. Lo sviluppo della produzione di legumi e leguminose dall'elevato contenuto proteico nell'Unione limiterebbe il ricorso alle importazioni ed eserciterebbe pertanto un impatto positivo sul clima e sull'ambiente» ([12]).

2.9. Tale posizione è ampiamente condivisa. Peraltro, in seno all'UE si discute da tempo della necessità di una «strategia europea per le proteine» appropriata, benché finora non si sia andati molto oltre l'impegno a espandere le colture proteiche in Europa e gli strumenti citati al punto 2.7. Un'efficace strategia europea per le proteine è quindi ancora ben lungi dall'essere sviluppata.

2.10. Dall'inizio della pandemia di COVID-19 e successivamente con la guerra in Ucraina, è diventato evidente che la divisione mondiale del lavoro e i rapporti commerciali su scala globale non hanno unicamente conseguenze positive. Essi possono dar luogo a problemi finora mai affrontati o affrontati in misura insufficiente. Il nuovo orientamento è garantire «l'autonomia strategica dell'approvvigionamento». Che la penuria riguardi l'approvvigionamento di mascherine, farmaci, semiconduttori o fonti di energia fossili quali gas, petrolio o carbone, le dipendenze possono provocare gravi perturbazioni economiche e sociali.

2.11. La guerra in Ucraina e le sue prevedibili conseguenze a lungo termine avranno un impatto duraturo sul settore agricolo, sia europeo che mondiale, così come sull'industria alimentare europea, e impongono di effettuare una serie di cambiamenti.

2.12. Nella risoluzione sul tema *La guerra in Ucraina e il suo impatto economico, sociale e ambientale* ([13]), il CESE sottolinea «che il conflitto comporterà inevitabilmente gravi conseguenze per il settore agroalimentare dell'UE, e sarà quindi necessario un sostegno supplementare» e che «l'UE deve impegnarsi in misura maggiore ad assicurare **sistemi alimentari sostenibili** e […] in particolare, l'UE deve migliorare la propria sicurezza alimentare riducendo la dipendenza dalle importazioni di fattori di produzione e prodotti agricoli chiave».

2.13. Nel contempo, il CESE sottolinea «che gli effetti della guerra non dovrebbero compromettere l'azione per il clima e la sostenibilità» e che gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sono intesi a promuovere anche la pace, la sicurezza e la riduzione della povertà. Attraverso il **Green Deal europeo** verrebbero compiuti progressi nell'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e di una transizione giusta.

2.14. Anche i capi di Stato e di governo dell'UE si sono pronunciati al riguardo, e nella dichiarazione di Versailles dell'11.3.2022 hanno affermato: «miglioreremo la nostra sicurezza alimentare riducendo la dipendenza dalle importazioni di fattori di produzione e prodotti agricoli chiave, in particolare aumentando la produzione di proteine di origine vegetale nell'UE» ([14]).

([12]) Parere esplorativo del CESE richiesto dalla presidenza francese sul tema *Sicurezza alimentare e sistemi alimentari sostenibili* (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 72), punto 1.3.ii.

([13]) Risoluzione del CESE adottata nella sessione plenaria del 24 marzo 2022 (GU C 290 del 29.07.2022, pag. 1).

([14]) https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-it.pdf

3. **Fatti e tendenze**

3.1. Il CESE ritiene che, nell'elaborazione di una strategia europea globale per le proteine, si dovranno trattare e prendere in considerazione in misura molto maggiore le questioni di rilevanza sistemica. In tale ambito si dovrà chiarire come valutare l'attuale sistema sul piano dell'autonomia strategica dell'approvvigionamento europeo, nonché sotto il profilo della sostenibilità dal punto di vista sia globale che regionale, come pure dei vantaggi e degli svantaggi che comporta per gli agricoltori, i consumatori, l'ambiente e il bestiame. Sarà altresì necessario prendere in considerazione le tendenze attuali che hanno un impatto sull'approvvigionamento di proteine.

Alimenti, combustibili o mangimi — Che cosa coltiviamo e che cosa viene fatto delle colture agricole?

3.2. Senza le ingenti importazioni di proteine, l'attuale abbondante produzione di carne in Europa non sarebbe possibile, anche se gran parte del raccolto agricolo viene già adesso destinata all'alimentazione animale. In Germania, ad esempio, tale destinazione riguarda quasi due terzi (!) dei raccolti complessivi, vale a dire la quasi totalità dei pascoli (ovviamente non utilizzabili direttamente per il consumo umano) e il 60 % della produzione di mais e cereali ([15]). Il secondo uso più importante del raccolto in termini di volume non riguarda gli alimenti vegetali, ma la produzione di energia (mais per il biogas, colza per il biodiesel e cereali e barbabietole da zucchero per il bioetanolo). L'utilizzo diretto delle colture come alimenti di origine vegetale figura soltanto al terzo posto. Gli alimenti di origine vegetale consumati in Germania — essenzialmente cereali panificabili, patate, zucchero, olio di colza e ortaggi da campo — rappresentano solo l'11 % della produzione vegetale totale!

3.3. Anche il 93 % delle proteine vegetali importate è destinato alla produzione di mangimi. E proprio queste importazioni, così come l'entità e l'intensità della produzione di carne, negli ultimi anni sono diventate oggetto di un ampio dibattito sociale.

3.4. Due aspetti vanno innanzitutto evidenziati: in primo luogo, nell'UE una penuria di proteine non si registra tanto nel settore delle vere e proprie derrate alimentari (vegetali) (comparto food, ossia «alimenti»), quanto, e soprattutto, in quello degli alimenti composti (comparto feed, ossia «mangimi»). In secondo luogo, non sarà possibile sostituire completamente le ingenti importazioni di proteine con una produzione europea senza incidere in misura sostanziale su altri settori produttivi agricoli.

3.5. Vi è poi da considerare un fattore limitante assoluto, ossia la superficie agricola disponibile. Sia nell'agricoltura tradizionale che in quella biologica si adottano continuamente misure innovative per aumentare la produttività, ma anche così si sta raggiungendo il limite in termini di volume. In esito a un'analisi dettagliata, l'Associazione delle industrie tedesche della lavorazione dei semi oleosi (*Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland*, OVID) è giunta pertanto alla conclusione che è necessario continuare a garantire i canali di approvvigionamento di questi vettori proteici, perché raggiungere una completa autosufficienza con le proteine prodotte a livello nazionale rimane un obiettivo irrealistico ([16]).

3.6. Tali affermazioni di base non devono essere fraintese: esistono diversi validi motivi per promuovere in modo incisivo una maggiore diffusione delle colture proteiche e oleaginose nell'UE. Esse, infatti, fissano l'azoto nel suolo, riducono il fabbisogno di azoto minerale, migliorano la qualità e la fertilità del terreno, contribuiscono positivamente alla protezione del clima (ad esempio comportando meno esigenze di trasporto, meno deforestazione, minore utilizzo dei fattori di produzione). Sistemi di rotazione delle colture più estesi riducono le infestazioni di parassiti e hanno effetti positivi in termini di biodiversità. Attualmente, soltanto una percentuale molto limitata (circa il 3 %) delle superfici agricole è destinata alle colture proteiche. Tuttavia, l'espansione — in sé molto utile — di tali colture avviene inevitabilmente a scapito di altri tipi di coltivazione, ad esempio altre colture alimentari o energetiche, o si pone in concorrenza ad esempio con altre misure di protezione ambientale.

Tendenze attuali

3.7. È pertanto opportuno descrivere e analizzare le tendenze che in futuro potrebbero avere effetti sull'allevamento di bestiame e sull'alimentazione degli animali, e quindi sul fabbisogno e sulla qualità delle proteine.

([15]) Nel 2017, la superficie agricola utilizzata nell'UE-27 era pari a 178,7 milioni di ettari, di cui 105,5 milioni erano superficie coltivabile, destinata al 63 % (66,8 milioni di ettari) all'alimentazione animale (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart/).

([16]) OVID, *Eiweißstrategie 2.0*, 2019 [Strategia in materia di proteine 2.0].

3.7.1. Da un lato, si assiste già a un cambiamento nel comportamento dei consumatori e nei consumi. Sono sempre più numerose, infatti, le persone che riducono il consumo di carne o vi rinunciano completamente. L'elevato consumo di carne in Europa è nel frattempo messo in discussione anche per ragioni nutrizionali. In taluni Stati membri si osserva già una diminuzione del consumo di carne ([17]). Una tendenza che emerge chiaramente non soltanto dai dati statistici, ma anche solo dall'osservazione degli scaffali dei supermercati, dove compaiono sempre più spesso «prodotti sostitutivi della carne» a base di proteine vegetali.

3.7.2. Una seconda tendenza può essere riassunta nel motto «meno carne, ma di qualità»: i programmi che puntano maggiormente sul benessere degli animali e sulla regionalità sono in aumento, il che ha effetti anche sull'alimentazione degli animali. I consumatori sono sempre più attenti a come vengono allevati gli animali e al fatto che, ad esempio, questi siano alimentati con mangimi di produzione locale e/o non geneticamente modificati, abbiano accesso al pascolo ecc. Nell'UE si rileva al riguardo già un elevato grado di differenziazione.

3.7.3. In passato, tale tendenza è stata descritta come «di nicchia», ma all'orizzonte si profilano cambiamenti importanti: molte grandi catene di supermercati in diversi Stati membri stanno già rendendo progressivamente più rigorosi i requisiti di benessere animale e sostenibilità ambientale relativi ai prodotti a base di carne fresca. Altri cambiamenti radicali sono imminenti: a partire dal 2030, alcune grandi catene di supermercati «discount» si riforniranno unicamente di carne fresca proveniente da animali allevati all'aperto e da allevamenti di qualità. Il cambiamento riguarda tutti i tipi di carne (manzo, maiale, pollo e tacchino).

3.7.4. Anche l'espansione prevista o già in atto dell'agricoltura biologica nell'UE avrà effetti sull'approvvigionamento di foraggio (e sull'importazione di soia). Secondo i dati della Commissione europea, la produzione zootecnica biologica è cresciuta finora del 10 % all'anno. L'obiettivo del 25 % della strategia «Dal produttore al consumatore» offrirebbe un ulteriore impulso in tal senso se i mercati si sviluppassero di conseguenza, e questo è un aspetto cui la PAC intende contribuire. Poiché a livello mondiale soltanto il 6 % dei semi di soia è commercializzato come soia non modificata geneticamente, le aziende agricole devono cercare alternative e/o puntare maggiormente su foraggi di produzione propria.

3.7.5. Anche nel settore lattiero-caseario sono già in atto cambiamenti evidenti: in numerosi Stati membri il mercato del commercio al dettaglio dei prodotti alimentari richiede latte e prodotti lattiero-caseari provenienti da caseifici che non impiegano l'ingegneria genetica per l'alimentazione delle mucche. A titolo esemplificativo, in Germania non viene più utilizzata la farina di soia per l'alimentazione animale per circa il 70 % della produzione di latte. E il relativo mercato inizia a differenziarsi — ad esempio tra latte di pascolo, latte fieno e latte di montagna. Tuttavia, i prodotti lattiero-caseari continuano a rappresentare, anche per il futuro, un apporto proteico insostituibile e accessibile a tutti in una dieta equilibrata per tutte le fasce di età della popolazione.

3.7.6. Va a tale proposito ricordata anche la relazione informativa del CESE sul tema *Benefici dell'allevamento estensivo e dei fertilizzanti organici nel contesto del Green Deal europeo* ([18]), nella quale l'allevamento estensivo (basato su prati e pascoli permanenti) viene elogiato non soltanto per la sua importanza specifica in termini di biodiversità e di altri vantaggi ambientali e paesaggistici, ma anche perché è fondamentale «nel fornire alimenti sostenibili, sani, sicuri e di ottima qualità […], in particolare con una popolazione mondiale in crescita». La necessità di tenere maggiormente conto del «ruolo dei pascoli e/o del trifoglio come importante fonte di proteine per i ruminanti» viene ribadita anche in un altro parere del Comitato ([19]).

3.7.7. Un altro sviluppo, completamente diverso e che può avere conseguenze economiche disastrose per l'agricoltura, l'allevamento tradizionale e l'intero sistema agroalimentare del settore, è quello rappresentato dalla cosiddetta «carne coltivata» (in laboratorio) che, tuttavia, non ha nulla a che vedere con la carne, ma è un prodotto industriale fabbricato all'interno di bioreattori. L'impulso in tal senso non proviene né dai consumatori né dagli agricoltori, bensì da grandi multinazionali come Cargill, Tyson Foods o Nestlé. Tali multinazionali conducono ricerche e sviluppano pratiche per produrre tessuti artificiali all'interno di bioreattori industriali. Esse sostengono di poter fare in un bioreattore ciò che gli agricoltori fanno da sempre, dalla notte dei tempi, grazie alla pratica dell'allevamento tradizionale (cioè sostanzialmente far crescere le cellule), ma con un consumo assai inferiore di terra, mentre permangono dubbi quanto al risparmio di acqua e di

([17]) In Germania, il consumo di carne suina pro capite è diminuito da 39,8 a 31 chilogrammi nel periodo dal 1995 al 2021.
([18]) Relazione informativa del CESE *Benefici dell'allevamento estensivo e dei fertilizzanti organici nel contesto del Green Deal europeo*.
([19]) Parere esplorativo del CESE richiesto dalla presidenza francese sul tema *Sicurezza alimentare e sistemi alimentari sostenibili* (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 72).

altre risorse utilizzate, come pure incognite sulla «qualità» e sui relativi costi di produzione. Il CESE chiede che sia avviato un ampio dibattito sociale in merito alle preoccupazioni legate a tale potenziale sviluppo e alle sue conseguenze negative per gli allevatori e la filiera di produzione della carne, conseguenze che rischiano di danneggiare le economie e i livelli occupazionali di tutti gli Stati membri e dell'Unione europea nel suo complesso.

Reazioni del mondo politico

3.8. Nel frattempo, si registrano reazioni evidenti da parte del mondo politico, alcune delle quali vanno addirittura al di là della strategia «Dal produttore al consumatore» e sono emerse in un contesto sociale completamente diverso. In Germania, ad esempio, il governo federale ha istituito, nel luglio 2020, una «Commissione per il futuro dell'agricoltura» (*Zukunftskommission Landwirtschaft* — ZKL), composta da 32 membri in rappresentanza di una gamma molto eterogenea di componenti della società, compresi il mondo scientifico e le organizzazioni agricole tradizionali. L'obiettivo era elaborare una visione del sistema agroalimentare futuro che fosse accettata da ampie fasce della società. Nel giugno 2021 le raccomandazioni sono state approvate all'unanimità e pubblicate. Esse si basano su un principio comune: la responsabilità ecologica e (zoo-)etica dell'agricoltura può essere migliorata nel modo più efficace e duraturo trovando la maniera di incentivare finanziariamente i metodi di produzione più sostenibili, mediante l'introduzione di nuovi strumenti che li rendano economicamente redditizi.

3.9. In relazione al settore zootecnico, la ZKL segue le raccomandazioni della Rete di competenze per l'allevamento animale (*Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung*), istituita dal ministero federale dell'Agricoltura tedesco. Le loro proposte, pubblicate nel febbraio 2020 ([20]), delineano una strategia di trasformazione volta a trasformare l'allevamento con un aumento sostanziale dei livelli di benessere degli animali. Le misure includono il finanziamento attraverso tasse o imposte, in combinazione con prezzi di mercato più elevati e la concessione di premi legati a un'etichettatura obbligatoria per gli allevamenti con norme corrispondenti ben precise in materia di allevamento. In questo modo si offrono prospettive economiche agli agricoltori interessati. Tale strategia di trasformazione dovrebbe avere come risultato quello di garantire il sostentamento delle aziende zootecniche riducendo al contempo il numero di capi di bestiame.

3.10. In sintesi, le attuali forme di allevamento in Europa differiscono, talvolta in modo sostanziale, sia in termini di domanda di importazioni (in particolare di soia) sia in termini di impatto regionale sull'ambiente. Mentre le forme di allevamento ecologico più tradizionali o estensive, legate alla terra, si basano per lo più su fattori di produzione e mangimi regionali, hanno impatti ambientali limitati e, in una certa misura, sono persino imprescindibili per il mantenimento di paesaggi culturali, l'attuale e crescente volume di allevamenti intensivi grava sull'ambiente regionale e — nonostante la già ampia domanda di terreni coltivabili all'interno dell'UE — si basa in gran parte su mangimi importati, la cui coltivazione ha enormi conseguenze nei paesi d'origine (contribuendo, tra l'altro, alla deforestazione globale e ai cambiamenti climatici, oltre che agli squilibri sociali).

3.11. Un elemento cruciale della strategia europea per le proteine consiste pertanto nel rendere l'allevamento del bestiame nel suo complesso compatibile con gli obiettivi dell'Unione e delle Nazioni Unite in termini di sicurezza alimentare a livello europeo e mondiale, di autonomia dell'approvvigionamento e di sostenibilità. L'aumento delle colture proteaginose nell'UE è soltanto un aspetto di tale strategia, ma uno sviluppo a livello globale per cui il consumo medio mondiale pro capite di carne e prodotti lattiero-caseari si avvicina all'attuale livello delle economie sviluppate appare incompatibile con gli obiettivi di sostenibilità delle Nazioni Unite. Una riduzione dei capi di bestiame è pertanto inevitabile.

3.12. In linea di principio, la ZKL ha già condotto una valutazione di questo tipo dell'attuale sistema agroalimentare e lo ha fatto nel contesto di un processo di dibattito sociale che merita di essere analizzato in modo più approfondito da altri Stati membri dell'UE e dalla stessa Commissione europea. Da un lato, la ZKL riconosce gli indubbi benefici che l'agricoltura apporta alla società, ma dall'altro esamina criticamente su cosa si basino gli sviluppi produttivi degli ultimi anni e quali conseguenze abbiano avuto: «il rovescio della medaglia di tale progresso sono forme di sfruttamento eccessivo della natura e

([20]) https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html

dell'ambiente, degli animali e dei cicli biologici, nonché perturbazioni pericolose del sistema climatico. Allo stesso tempo, l'agricoltura è anche alle prese con una crisi economica. Diversi fattori, anche di carattere politico, hanno portato a pratiche economiche che non sono sostenibili sotto il profilo ecologico, economico o sociale. […] Alla luce dei costi esterni che le forme di produzione prevalenti comportano, è escluso che l'attuale sistema agroalimentare possa continuare a esistere invariato, per motivi ecologici e di etica animale, oltre che economici» ([21]).

4. **Esigenze: approvvigionamento sostenibile di proteine e rafforzamento del ruolo delle colture oleaginose**

4.1. In un'Europa in cui l'autonomia dell'approvvigionamento è sempre più riconosciuta come un obiettivo strategico, i paragoni con la politica energetica sono certamente appropriati: la dipendenza dalle importazioni dovrebbe essere limitata il più possibile, e la priorità dovrebbe consistere nel soddisfare il fabbisogno in maniera sostenibile con le proprie risorse.

4.2. A differenza del settore energetico, in cui le nuove tecnologie (eolico, solare, biomassa, idrogeno ecc.) possono riuscire a compensare la carenza di combustibili fossili, il settore alimentare globale deve adeguare la produzione e il consumo al potenziale di un capitale naturale finito (principalmente la terra, ma anche la biodiversità). È dunque necessario definire le priorità in relazione alla produzione agricola. La priorità assoluta deve essere quella di garantire alla popolazione l'approvvigionamento di prodotti vegetali (cereali, frutta, verdure e ortaggi ecc.). Fortunatamente, non vi è motivo di temere che l'UE non sia in grado di soddisfare il fabbisogno alimentare della propria popolazione. Alla luce delle crescenti preoccupazioni per la fame nel mondo, occorre tuttavia ricordare che il problema non può essere risolto con la produzione di carne, ma che, al contrario, la produzione foraggiera (così come la biomassa per scopi energetici) è in concorrenza con il settore alimentare.

4.3. Tale conflitto per l'uso del suolo è esacerbato dal fatto che il settore agricolo si trova ad affrontare, in quasi tutte le regioni dell'UE, una notevole concorrenza per i terreni: secondo i dati dell'UE, la perdita di terreni agricoli a causa dell'urbanizzazione e/o dello sviluppo edilizio, delle infrastrutture ecc. potrebbe condurre a una perdita di superfici coltivabili pari a quasi 1 milione di ettari entro il 2030.

4.4. La situazione nell'UE è in ogni caso confortante rispetto al resto del mondo: un settore agricolo dell'UE fondato sui principi del modello agricolo europeo ([22]) è chiaramente in grado di garantire a tutti i cittadini quantità sufficienti di prodotti di origine vegetale di elevata qualità e di fornire grandi quantitativi di mangimi, sebbene non sufficienti a soddisfare l'attuale domanda. E, alla luce della prevedibile diminuzione delle forniture di cereali dall'Ucraina e dalla Russia verso regioni afflitte dalla fame, è d'obbligo chiedersi se l'UE non debba ridurre l'utilizzo dei cereali per l'alimentazione animale (o per la produzione di carburanti) al fine di contribuire a risolvere il problema sempre più pressante della fame nel mondo e di aumentare la disponibilità di colture proteiche.

4.5. Nel quadro della strategia europea per le proteine giova ricordare che i ruminanti (ma non solo) godono di un vantaggio che gli esseri umani non hanno: possono utilizzare direttamente l'erba! I pascoli potrebbero inoltre contribuire a una parte dell'alimentazione degli animali monogastrici (suini e pollame) e dovrebbero quindi costituire un elemento essenziale per l'approvvigionamento sostenibile di proteine, sebbene questo sia un aspetto decisamente trascurato nelle attuali discussioni politiche. Anche la decisione adottata lo scorso anno dall'Unione di autorizzare nuovamente l'uso di farine animali e di insetti per l'alimentazione animale può contribuire a ridurre la quantità di colture proteiche destinate a tale scopo.

4.6. Recenti studi degli organismi tecnici dell'Unione per la promozione delle piante oleaginose e proteiche (UFOP) sulle potenzialità della colza e delle leguminose per la coltivazione e l'alimentazione animale inducono a ritenere che, dal punto di vista tecnico, sia possibile coltivare quantità decisamente maggiori di colza e leguminose e ampliare, nel contempo, in misura significativa la rotazione delle colture. La percentuale di colza e leguminose potrebbe essere pari a circa il 10 % della superficie arabile, il che corrisponde per le leguminose (in particolare piselli, fave, soia, lupini dolci) a più del doppio rispetto al livello attuale. Una maggiore coltivazione di piante oleaginose non è quindi affatto in contraddizione con un uso del suolo sostenibile: anzi, è vero il contrario. Tale opzione non può tuttavia che andare a scapito di altre colture.

4.7. La ricerca evidenzia altresì che il fabbisogno dell'attuale popolazione animale non può essere soddisfatto con la produzione interna dell'UE e che sarà necessario ridurre il numero di capi di bestiame se si intende conseguire l'obiettivo dell'autonomia strategica dell'approvvigionamento.

([21]) Relazione finale della ZKL.
([22]) Parere d'iniziativa del CESE sul tema *La riforma della politica agricola comune nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35).

4.8. Il CESE considera della massima urgenza che l'UE elabori uno studio sul potenziale europeo delle colture proteaginose e oleaginose che potrebbero essere coltivate all'interno dell'Unione. Tale studio dovrebbe tenere conto della sostenibilità dell'utilizzo del suolo (rotazione delle colture, produttività del suolo, biodiversità inclusiva) e produrre risultati che consentano di determinare il fabbisogno di terreni per un'alimentazione sana, a base di proteine vegetali, per i cittadini europei. In tal modo si potrà stabilire la percentuale residua da utilizzare per l'alimentazione animale (o la produzione di energia) e quanto debba essere ancora importato per un allevamento che rispetti i limiti ecologici europei e globali di un'attività zootecnica orientata alla sostenibilità e al benessere degli animali. Una strategia europea per le proteine deve quindi fornire una risposta riguardo alle conseguenze che essa deve avere sugli accordi commerciali esistenti (come il Mercosur) e alle modalità per proteggere gli agricoltori sostenibili nell'UE dalle importazioni da produzioni non sostenibili.

4.9. Il CESE sottolinea che l'olio ottenuto dalle colture oleaginose su 10 % dei terreni arabili dell'UE potrebbe garantire l'autosufficienza energetica per il rifornimento di carburante dei trattori agricoli, a condizione che sia destinato esclusivamente a tale scopo. In pareri precedenti ([23]), il Comitato ha osservato che ritiene opportuno avviare un programma specifico per l'utilizzo di oli vegetali non esterificati (ossia puri) per le macchine agricole, evitando la miscelazione con il diesel. Tuttavia, dovrebbe essere preso in considerazione anche l'uso di combustibili di tipo B100 (100 % di olio vegetale esterificato). Il panello di semi oleosi così ottenuto ([24]) costituisce un eccellente mangime proteico (e lo stesso vale, ad esempio, per gli scarti della produzione di alcol).

4.10. Taluni Stati membri (ad esempio i Paesi Bassi) stanno già lavorando, con motivazioni assai diverse, alla riduzione della popolazione animale. Tale riduzione può essere disposta a livello normativo oppure realizzata mediante strumenti di mercato. Oltre che a norme chiare in materia di ambiente e benessere degli animali, il CESE è favorevole in particolare a soluzioni basate sul mercato che creino le condizioni per la realizzazione di nuove catene del valore regionali che siano autosufficienti e non dipendano da sovvenzioni nel lungo termine. Tali soluzioni dovrebbero nel contempo offrire opportunità a tutte le aziende zootecniche e consentire altresì al maggior numero possibile di agricoltori dell'UE di produrre in modo sostenibile e di assicurarsi il proprio sostentamento. A tal fine, è necessario garantire loro una protezione dalla concorrenza sleale e da pratiche commerciali scorrette, nonché promuovere il potere di mercato degli agricoltori nel processo di trasformazione verso un sistema alimentare globale sostenibile.

4.11. Tutto ciò dimostra una volta di più che una strategia sostenibile dell'UE in materia di proteine vegetali e olio vegetale deve considerare l'intero sistema agroalimentare, e che una strategia isolata non è utile.

4.12. I meccanismi di mercato devono tenere conto dei reali costi sociali, societali e ambientali. Le carenze del mercato possono essere corrette mediante interventi statali basati su dati reali ed evidenze scientifiche, volti a garantire un compromesso ottimale tra costi e benefici per la società tenendo conto di tutti gli interessi in gioco.

Bruxelles, 27 ottobre 2022

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

([23]) Parere del CESE sul tema *Uso dell'energia da fonti rinnovabili* (GU C 77 del 31.3.2009, pag. 43).
([24]) Il prodotto della pressatura della colza è costituito per circa 1/3 da olio e per 2/3 dal cosiddetto panello di semi oleosi.