C/2024/6878

28.11.2024

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Una transizione giusta per garantire un futuro sostenibile ai sistemi agroalimentari dell'UE

(parere d'iniziativa)

(C/2024/6878)

Relatrice: **Kerli ATS**

Correlatore: **Florian MARIN**

Consigliere — Tomaso FERRANDO (per la relatrice)

Decisione dell'Assemblea plenaria	18.1.2024
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente
Adozione in sezione	3.9.2024
Adozione in sessione plenaria	19.9.2024
Sessione plenaria n.	590
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	136/0/9

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che una transizione giusta dei sistemi agroalimentari debba affrontare in modo coerente gli aspetti sociali, ambientali ed economici, adottando un approccio globale, coordinato e integrato. Una tale transizione dovrebbe inoltre essere basata sui principi di giustizia distributiva, riconoscimento e partecipazione, su obiettivi ambiziosi in materia di ambiente e clima, sui diritti umani e sulla necessità di «non lasciare indietro nessuno».

1.2. Il CESE reputa necessarie politiche pubbliche integrate affinché tutte le parti interessate, compresi i piccoli agricoltori, i pescatori e i lavoratori del settore alimentare, siano poste al centro della transizione giusta. Lo sviluppo di sistemi alimentari sostenibili deve essere guidato dai principi di giustizia sociale ed ecologica, garantendo così un'equa distribuzione dei costi, delle risorse e dei benefici, e sostenendo il diritto all'alimentazione e alla nutrizione.

1.3. Il Comitato propone che la giustizia partecipativa sia integrata in modo trasversale in tutti gli aspetti della transizione giusta dei sistemi agroalimentari. Tale integrazione dovrebbe garantire processi di informazione e consultazione equilibrati che tengano conto delle realtà dei soggetti vulnerabili lungo tutte le filiere agroalimentari. Dovrebbe inoltre porre l'accento sulla disponibilità di informazioni, sulla trasparenza, sull'istruzione, sulla riqualificazione e sul miglioramento delle competenze, e puntare allo sviluppo di capacità a tutti i livelli dei sistemi alimentari per tutte le parti interessate.

1.4. Secondo il CESE, una transizione giusta dovrebbe comprendere la tutela, il rispetto e la realizzazione di tutti i diritti dei lavoratori, per esempio rafforzando e sostenendo i meccanismi di condizionalità sociale, come quello previsto dalla politica agricola comune (PAC), e permettendo agli agricoltori di produrre un reddito sufficiente a garantire il loro sostentamento e anche quello dei loro lavoratori.

1.5. Per far fronte all'urgente necessità di una trasformazione strutturale dei sistemi alimentari dell'UE, il CESE raccomanda di:

— adottare un approccio sistemico in materia di normativa sui sistemi alimentari dell'UE e della relativa governance, che vada oltre la produzione agricola e rispetti i principi di giustizia trattati qui di seguito;

— adoperarsi per l'introduzione di un diritto a redditi e salari di sussistenza in tutta l'UE, nonché lungo le filiere dei paesi terzi che riforniscono l'UE di prodotti alimentari, e promuovere, in accordo con le autorità nazionali e subnazionali degli Stati membri, forme di sostegno finanziario e di stabilizzazione dei prezzi che garantiscano l'accessibilità e il diritto all'alimentazione per i cittadini-consumatori;

— attuare politiche che agevolino l'accesso alla terra per le nuove generazioni di agricoltori e di piccoli produttori, invertire il processo di concentrazione fondiaria promuovendo l'equa distribuzione dei terreni e allineare le politiche fondiarie alle direttive volontarie della FAO sui regimi di proprietà applicabili alle terre ([1]);

— affrontare le disuguaglianze nell'ambito della PAC quale misura fondamentale affinché si realizzi una transizione giusta, facendo sì che tutti gli Stati membri ricevano un sostegno equo in modo da garantire parità di condizioni nel settore agricolo dell'UE;

— introdurre regolamenti per limitare la speculazione e la finanziarizzazione nel settore dei sistemi alimentari, promuovere la trasparenza nei mercati dei prodotti alimentari di base e istituire strumenti finanziari a sostegno di pratiche sostenibili lungo le filiere alimentari;

— investire nella ricerca e nello sviluppo di pratiche e tecnologie sostenibili, tenendo conto nel contempo delle implicazioni sul piano della distribuzione e del riconoscimento di forme di produzione, distribuzione e consumo esistenti da lunga data, promuovendo l'innovazione sul piano pratico e fornendo formazione e risorse agli agricoltori, agli imprenditori e ai lavoratori del settore alimentare allo scopo di favorire l'adozione di pratiche sostenibili;

— adottare norme più ambiziose e cogenti per appalti alimentari sostenibili ed equi e far leva sugli acquisti pubblici e i programmi alimentari dell'UE come strumenti per favorire la transizione giusta verso sistemi alimentari sostenibili dal punto di vista sociale, economico e ambientale;

— riconoscere l'importanza del lavoro riproduttivo e assistenziale in tutto il sistema alimentare e la centralità delle donne e dei giovani nei sistemi agroalimentari attuali e futuri;

— sostenere pratiche che promuovano la biodiversità e la conservazione delle risorse naturali e attuare politiche che incoraggino l'integrazione dei servizi ecosistemici in quelli agroalimentari;

— istituire un fondo per una transizione agroalimentare giusta a sostegno delle piccole e medie imprese agroalimentari, nonché un osservatorio per una transizione alimentare giusta nel quadro della proposta relativa all'istituzione di un osservatorio per una transizione giusta ([2]).

— integrare nella transizione giusta dei sistemi agroalimentari dell'UE una prospettiva globale che allinei gli impegni in materia di governance locale, regionale, internazionale e globale ai diritti umani, agli obiettivi ambientali e climatici, nonché ai principi di giustizia e sostenibilità nell'ambito dei sistemi alimentari mondiali;

— elaborare campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per promuovere il consumo di alimenti locali, sani e prodotti in modo sostenibile e introdurre programmi educativi nelle scuole al fine di insegnare ai bambini l'importanza dei sistemi alimentari sostenibili e di abitudini alimentari sane.

([1]) https://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/en/.

([2]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Far progredire il quadro strategico dell'UE per una transizione giusta: quali misure sono necessarie?» (GU C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).

2. **Necessità di una transizione giusta e a tutto campo per i sistemi agroalimentari dell'UE**

2.1. I sistemi alimentari dell'UE si situano al punto di incontro di numerose sfide che l'Europa si trova ad affrontare. La perdita di posti di lavoro dovuta al cambiamento dei modelli e dell'ubicazione della produzione, l'impoverimento delle famiglie, l'iperinflazione, la riallocazione della spesa pubblica ([3]) dai servizi sociali verso il settore militare e della difesa ([4]), l'aumento delle malattie non trasmissibili riconducibili al minor costo di regimi alimentari poco sani ([5]), i cambiamenti climatici e i fenomeni meteorologici estremi, il passaggio a economie a basse emissioni di carbonio ([6]) e la perdita di biodiversità: queste sono solo alcune delle questioni sociali, ambientali ed economiche che si intersecano con i sistemi alimentari e che, in alcuni casi, sono direttamente connesse al modo in cui essi operano e sono strutturati.

2.2. Sebbene la filiera alimentare dell'UE abbia dato prova di notevole resilienza, mantenendo la disponibilità di prodotti alimentari in tutta la regione anche in condizioni difficili come quelle causate dalla pandemia di COVID-19, dalla crisi delle materie prime e dei prezzi dell'energia, dalle tensioni geopolitiche e dalle crisi climatiche, le sfide affrontate hanno anche messo in luce gravi vulnerabilità.

2.3. Il CESE accoglie con favore gli sforzi in corso per integrare le considerazioni in merito ai sistemi alimentari nelle discussioni a livello sia europeo che mondiale e sottolinea l'importanza di un approccio a tutto campo nei confronti delle persone, degli animali e degli ecosistemi. Tuttavia, il Comitato prende atto della sospensione del processo legislativo collegato alla normativa quadro sui sistemi alimentari sostenibili ([7]) e invita la futura Commissione a rilanciare il dibattito in conformità dei principi esposti nel presente parere.

2.4. Inoltre, il CESE riconosce la necessità di una trasformazione urgente e strutturale dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE, che vada al di là di quanto avviene attualmente e che sia in linea con gli obblighi internazionali ed europei in materia di ambiente, clima e contratto sociale. Propone di gettare le basi per sistemi agroalimentari dell'UE che operino entro i limiti del pianeta e della società ([8]) e siano in grado di produrre risultati per le persone, il pianeta stesso e le generazioni future.

2.5. Il Comitato riconosce che gli agricoltori, i pescatori, i lavoratori del settore alimentare e le PMI rappresentano la struttura portante dei sistemi alimentari dell'UE. Essi si trovano spesso ad affrontare situazioni complesse a causa della crescente disuguaglianza all'interno dei rispettivi settori ([9]), del modo in cui le politiche pubbliche tendono ad avere effetti regressivi che si ripercuotono soprattutto sui soggetti più piccoli, nonché a causa dell'abbassamento dei prezzi e dell'esposizione alla concorrenza mondiale che ha a sua volta accresciuto le fragilità, le paure e il risentimento. Nel settore agricolo ciò ha comportato un aumento delle sfide in materia di salute mentale in diverse regioni rurali dell'UE; a tale proposito, molteplici studi evidenziano la necessità urgente di un sostegno globale alla salute mentale ([10]).

2.6. La transizione giusta dovrebbe pertanto fondarsi sulla tutela, sul rispetto e sulla realizzazione di tutti i diritti dei lavoratori. Questo significa anche rafforzare e migliorare i meccanismi di condizionalità sociale come quelli previsti dalla PAC e promuoverne l'attuazione da parte degli Stati membri. Inoltre, è fondamentale che gli agricoltori riscuotano prezzi adeguati per i loro prodotti, in modo da poter, a loro volta, pagare un salario adeguato ai loro lavoratori. Non solo, ma le politiche e i regolamenti in materia di migrazione devono essere concepiti in maniera tale da impedire alle organizzazioni criminali di sfruttare le persone e da garantire che i produttori non taglino i costi di produzione a scapito dei diritti dei lavoratori ([11]).

([3]) https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eurogroup-says-new-fiscal-rules-will-require-public-spending-cuts/.

([4]) https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/11/30/record-high-european-defence-spending-boosted-by-procurement-of-new-equipment.

([5]) Orhan R., Paric M., Czabanowska K., «Lessons Learnt from the EU Response to NCDs: A Content Analysis on Building Resilient Post-COVID Health Systems» [Insegnamenti tratti dalla risposta dell'UE in materia di malattie non trasmissibili: analisi contenutistica sulla creazione di sistemi sanitari resilienti dopo la pandemia di COVID-19], *Healthcare* (Basel) 2021.

([6]) Parere del Comitato economico e sociale europeo — Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Garantire il nostro futuro - Il traguardo climatico europeo per il 2040 e il percorso verso la neutralità climatica entro il 2050 all'insegna di una società giusta, prospera e sostenibile [COM(2024) 63 final] (GU C, C/2024/4667, 9.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4667/oj).

([7]) https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD%2023-24/file-sustainable-eu-food-system.

([8]) Kate Raworth, 2017, *Doughnut Economics* [trad. it.: *L'economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Edizioni Ambiente, 2017].

([9]) Piketty, T., «Les paysans apparaissent comme la plus inégale des professions en France actuellement» [In Francia il mestiere più iniquo oggigiorno è quello degli agricoltori], *Le Monde*.

([10]) EU CAP Network (Rete europea della PAC), *Thematic Group on Supporting the Mental Health of Farmers and Farming Communities* [Gruppo tematico sul sostegno alla salute mentale degli agricoltori e delle comunità agricole].

([11]) Oxfam, *Sfruttati. Povertà e disuguaglianza nelle filiere agricole in Italia*, giugno 2018.

2.7. Il CESE riconosce inoltre che una visione per un futuro sostenibile deve prendere sistematicamente in considerazione l'insieme dei nostri sistemi alimentari, il modo in cui essi sono costruiti sul piano sociale, ambientale ed economico e le loro implicazioni. Le politiche pubbliche integrate e gli interventi intersettoriali dovrebbero pertanto non solo porre al centro gli agricoltori, i pescatori, i lavoratori del settore alimentare e le PMI, ma anche garantire che essi siano sempre integrati nel più ampio contesto dei sistemi alimentari di cui fanno parte, insieme ad altri operatori commerciali, ai consumatori, agli animali e ai processi ecologici.

2.8. Il Comitato ritiene che sia fondamentale individuare dei principi guida chiari in grado di aiutare tutti gli attori che operano nei sistemi alimentari, i responsabili politici e le organizzazioni della società civile a costruire un futuro sostenibile per i sistemi agroalimentari dell'UE. Riconosce l'importanza di attuare un percorso specifico per una transizione giusta dei sistemi agroalimentari dell'UE, che si ispiri ai principi di giustizia sociale ed ecologica e che rispecchi il linguaggio e gli obblighi sanciti dal diritto internazionale dei diritti umani e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ([12]).

2.9. Per garantire una transizione giusta è necessario che i responsabili politici affrontino contestualmente gli aspetti sociali e ambientali, adottino politiche coerenti in tutti i settori d'intervento e affrontino le questioni strutturali che potrebbero ostacolare il consolidamento di sistemi alimentari sostenibili.

2.10. Il CESE sottolinea che un approccio strategico globale, coordinato e integrato per una transizione giusta dei sistemi agroalimentari dell'UE dovrebbe essere basato sui principi di distribuzione, riconoscimento, partecipazione, giustizia cosmopolita e coerenza, nonché su obiettivi ambiziosi in materia di ambiente e clima e sulle sfide demografiche (quali l'invecchiamento della popolazione e la carenza di forza lavoro) e sui diritti umani (in particolare il diritto all'alimentazione e alla nutrizione).

3. **Giustizia distributiva**

3.1. Il CESE ritiene che l'applicazione del principio di giustizia distributiva alla transizione agroalimentare implichi l'introduzione di politiche pubbliche e misure che affrontino le ingiustizie e le disuguaglianze attuali e future all'interno dei sistemi alimentari, rafforzando nel contempo i diritti dei lavoratori, garantendo a tutti un'alimentazione sana e accessibile, migliorando l'innovazione e la competitività degli operatori e promuovendo il benessere degli animali. Alla base di questo principio vi è il riconoscimento del fatto che la transizione necessiterà inevitabilmente di risorse, ma che queste ultime dovrebbero essere ottenute tramite l'attuazione di misure progressive e che i costi e i benefici derivanti dalle politiche e dalle decisioni strategiche future dovrebbero essere distribuiti in maniera equa.

3.2. Il Comitato constata che è importante che l'UE guidi gli Stati membri nell'attuazione di politiche adeguate che possano invertire l'intensificazione del processo di concentrazione fondiaria ([13]) e che consentano l'accesso alla terra alle nuove generazioni di agricoltori e di piccoli produttori. Appoggia il Parlamento europeo che, in una relazione d'iniziativa del 2017, ha riconosciuto l'accesso alla terra come diritto fondamentale e ha raccomandato l'allineamento delle politiche fondiarie europee alle direttive volontarie per una governance responsabile dei regimi di proprietà applicabili alle terre, come delineato dal Comitato per la sicurezza alimentare mondiale.

3.3. Il sostegno pubblico deve andare di pari passo con il riconoscimento del fatto che all'interno dei sistemi alimentari dell'UE vi sono risorse disponibili, ma che la loro distribuzione è disomogenea e diseguale. Nel percorso dal produttore al consumatore, il controllo e l'estrazione finanziaria ([14]) da parte del settore finanziario mondiale e delle multinazionali del settore alimentare hanno un impatto significativo sulle catene di approvvigionamento, poiché sottraggono notevoli profitti ai produttori primari e ai lavoratori lungo tutta la filiera e favoriscono sistemi alimentari che danno priorità ai rendimenti finanziari piuttosto che al rispetto dei limiti sia del pianeta che degli esseri umani. Questa situazione riduce al minimo i profitti dei piccoli e medi agricoltori e dei lavoratori del settore alimentare, ma ha anche un impatto sui prezzi e aggrava il problema dell'accessibilità degli alimenti, soprattutto per coloro che costituiscono le colonne portanti dei sistemi alimentari dell'UE ([15]).

([12]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Far progredire il quadro strategico dell'UE per una transizione giusta: quali misure sono necessarie?» (GU C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj); Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «La transizione verso un futuro europeo più sostenibile — Una strategia per il 2050» (GU C 81 del 2.3.2018, pag. 44) e Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Non lasciare indietro nessuno nell'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» (GU C 47 dell'11.2.2020, pag. 30).

([13]) Secondo i dati Eurostat, la concentrazione fondiaria nell'UE sta cambiando, in quanto «il numero di aziende agricole nell'UE è diminuito del 37 % circa nel periodo relativamente breve compreso tra il 2005 e il 2020. Tale declino corrisponde alla perdita di 5,3 milioni di aziende agricole nell'insieme degli Stati membri, in grandissima maggioranza (circa l'87 %) piccole aziende di dimensioni inferiori a 5 ettari».

([14]) Privatizzazione del valore prodotto all'interno del settore alimentare.

([15]) Una parte della transizione giusta dovrebbe essere dedicata a migliorare la trasparenza e a fornire maggiori informazioni in merito alla struttura dei sistemi alimentari dell'UE. Nel 2021 l'OCSE ha pubblicato *Concentration and market power in the food chain* [La concentrazione e il potere di mercato nella filiera alimentare], un documento in cui riprende la comunicazione della Commissione europea del 2014 dal titolo *Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, COM(2014) 472 final.

3.4. Il CESE invita le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a far propri i principi della giustizia distributiva al fine di affrontare in primo luogo la speculazione e la finanziarizzazione, ovvero le principali operazioni tramite cui vengono estratte risorse dai sistemi alimentari a scapito dei consumatori, dei produttori, dei lavoratori e della sostenibilità ambientale ([16]). Occorre che l'UE e i suoi Stati membri risolvano il problema delle pratiche speculative sui prodotti alimentari e di altre attività di finanziarizzazione e di investimento intraprese da soggetti che operano nell'Unione senza rispettarne i principi, e neppure i diritti umani e gli obblighi internazionali dell'UE e dei suoi Stati membri. L'UE dovrebbe inoltre rafforzare e promuovere iniziative di accesso diretto al mercato, ad esempio sostenendo le cooperative agricole e le vendite dirette ai consumatori, per aiutare gli agricoltori a percepire un reddito sufficiente a garantire il loro sostentamento ([17]) e ridurre i costi di intermediazione.

3.5. Il CESE ritiene che affrontare le disuguaglianze nel quadro della PAC sia fondamentale per garantire una transizione giusta. È importante far sì che tutti gli Stati membri ricevano un sostegno equo in modo che nel settore agricolo dell'UE siano assicurate condizioni di parità.

3.6. Gli elevati livelli di concentrazione all'interno dei sistemi alimentari dell'UE si traducono in un potere contrattuale sbilanciato e in una distribuzione ineguale delle risorse e devono essere oggetto di attenzione. Il rischio è che le decisioni politiche, quali i nuovi orientamenti sugli accordi orizzontali, possano favorire il coordinamento tra imprese oligopolistiche piuttosto che affrontare gli attuali problemi di concentrazione. Il tema della concentrazione a livello di fattori di produzione agricoli, materiale genomico, terreni, trasformazione e distribuzione dovrebbe essere una priorità per la Commissione europea.

3.7. Ad esempio, il mercato mondiale dei fertilizzanti, del valore di 200 miliardi di USD, è dominato da poche imprese, che controllano oltre il 30 % della produzione di concimi azotati. Tale potere di mercato consente loro di influenzare i prezzi e incrementare i profitti trasferendo l'aumento dei costi sui consumatori. Oltre i confini dell'Europa, nel 2021 e nel 2022 i paesi del G20 hanno speso per le importazioni di fertilizzanti 21,8 miliardi di USD in più rispetto al 2020, e si calcola che i profitti relativi allo stesso periodo ricavati dalle principali aziende produttrici di fertilizzanti sfioreranno gli 84 miliardi di USD ([18]). Questo scenario, come la concentrazione delle sementi e delle tecnologie agricole, evidenzia l'urgente necessità di politiche pubbliche a livello dell'UE che promuovano una riduzione della dipendenza degli agricoltori da tali fattori di produzione e un adeguato sostegno finanziario pubblico per il passaggio a metodi di produzione maggiormente sostenibili ([19]).

Le istituzioni dell'UE riconoscono da tempo che la concentrazione di potere nella catena che va dal produttore al consumatore concorre alla distribuzione ineguale del valore economico prodotto all'interno dei sistemi alimentari e all'emarginazione dei produttori primari ([20]). Secondo la Commissione europea, «se oltre il 95 % degli operatori dell'industria alimentare e del commercio al dettaglio è costituito da microimprese o piccole imprese, sul mercato predomina un numero limitato di grandi imprese che agiscono come acquirenti» ([21]). Uno studio più dettagliato, realizzato nel 2021 dal Centro comune di ricerca della Commissione europea sul potere di mercato nell'industria alimentare in determinati Stati membri ([22]), sottolinea il contrasto tra il fatto che «le imprese più piccole dominano il settore manifatturiero, il commercio all'ingrosso e quello al dettaglio in termini di percentuale del numero totale di imprese» e la constatazione che «le grandi imprese dominano ciascuno di questi tre settori in termini di percentuale del fatturato totale» ([23]). Secondo i documenti dell'UE e i contributi del CESE, l'industria manifatturiera e il commercio all'ingrosso sembrano meritare particolare attenzione, visto il loro livello di concentrazione. Questo può avere ripercussioni sull'intera filiera alimentare e sulla distribuzione dei ricavi e delle opportunità, in quanto le imprese che abusano della loro posizione dominante sul mercato possono influenzare non solo il prezzo e il volume dei beni scambiati, ma anche diversi aspetti delle disposizioni contrattuali che disciplinano il loro rapporto.

([16]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La crisi dei prezzi alimentari: ruolo della speculazione e proposte concrete di azione in seguito alla guerra in Ucraina» (GU C 100 del 16.3.2023, pag. 51).

([17]) https://www.weforum.org/agenda/2024/04/ilo-living-wage-explained/.

([18]) Institute for Agriculture and Trade Policy, *Fertiliser Crisis Cost G20 Almost $22 Billion While Fertiliser Companies Set to Make $84 Billion in Profits* [La crisi dei concimi costa quasi 22 miliardi di dollari ai paesi del G20, mentre frutta 84 miliardi di dollari alle aziende produttrici].

([19]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza alimentare e sistemi alimentari sostenibili» (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 72).

([20]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza alimentare e sistemi alimentari sostenibili» (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 72).

([21]) Commissione europea, *Commission delivers report on the implementation of EU rules against unfair trading practices in the food supply chain* [La Commissione presenta una relazione sull'attuazione delle norme dell'UE contro le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare], 23 aprile 2024, https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-delivers-report-implementation-eu-rules-against-unfair-trading-practices-food-supply-2024-04-23_it.

([22]) Kjersti Nes, Liesbeth Colen e Pavel Ciaian, *Market Power in Food Industry in Selected Member States* [Il potere di mercato nell'industria alimentare in alcuni Stati membri], Unione europea: Centro comune di ricerca, 2021.

([23]) Kjersti Nes, Liesbeth Colen e Pavel Ciaian, *Market Power in Food Industry in Selected Member States* [Il potere di mercato nell'industria alimentare in alcuni Stati membri], Unione europea: Centro comune di ricerca, 2021.

3.8. Applicare il principio di giustizia distributiva significherebbe che i costi della transizione sarebbero a carico di coloro che hanno maggiormente beneficiato di quest'ultima e che dispongono della maggior parte delle risorse. Analogamente a quanto avviene nel settore dell'energia, la transizione alimentare giusta dei sistemi agroalimentari dovrebbe essere sostenuta da un fondo pubblico; questo dovrebbe però essere finanziato tramite la tassazione dei profitti supplementari derivanti dalla vendita di prodotti alimentari e dalle pratiche speculative nonché tramite la compensazione delle esternalità sul piano sociale e ambientale ([24]). Destinato ai piccoli e medi agricoltori, tale fondo sarebbe volto a sostenere la capacità di produzione e distribuzione e lo scambio di conoscenze e innovazioni tra gli agricoltori, a favorire condizioni di lavoro adeguate e dignitose come pure la protezione sociale, nonché a conseguire gli obiettivi ambientali e climatici dell'UE.

3.9. Affrontare la concentrazione eccessiva e lo squilibrio di potere deve essere un obiettivo chiave di una transizione giusta. A tale situazione è possibile porre rimedio attraverso il rafforzamento, da parte dell'UE e delle autorità nazionali, delle modalità con cui gli Stati membri attuano la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, favorendo la circolazione delle buone pratiche legislative tra gli Stati membri ([25]), affrontando la questione del potere contrattuale superiore mediante il ricorso alle pratiche in materia di legislazione sulla concorrenza ([26]) e adattando le norme dell'UE e degli Stati membri in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici. Questi ultimi dovrebbero essere utilizzati come strumento strategico per perseguire molteplici obiettivi ambientali, sanitari e socioeconomici ([27]) che siano allineati ai principi della transizione giusta e della creazione di sistemi alimentari sostenibili. In tale contesto, ai fini della giustizia distributiva è necessario prestare particolare attenzione a far leva sugli appalti pubblici per facilitare l'accesso ai piccoli produttori e ai produttori che adottano le norme più rigorose in termini di ecologia, pratiche di lavoro e trattamento degli animali.

3.10. La giustizia distributiva richiede che le amministrazioni pubbliche diventino parte attiva dei sistemi alimentari locali per garantire che le mense pubbliche forniscano pasti sani, nutrienti, appropriati sul piano culturale e «a rifiuti zero», e per assicurare che tali servizi, soprattutto le mense degli istituti scolastici pubblici, siano accessibili da tutti e finanziati in modo adeguato. Il CESE invita l'UE ad accelerare l'adozione di norme più ambiziose e cogenti per appalti alimentari sostenibili ed equi, come discusso nella preparazione della normativa quadro sui sistemi alimentari sostenibili. Il Comitato sottolinea che le mense scolastiche pubbliche operano al crocevia tra il diritto all'istruzione, il diritto all'alimentazione e la transizione giusta verso sistemi alimentari sostenibili ([28]). Per questo motivo, tutti gli Stati membri dovrebbero considerare le mense pubbliche degli istituti scolastici una priorità, e l'UE dovrebbe sostenerle intensificando ed espandendo l'attuale programma «Frutta, verdura e latte nelle scuole», il quale dovrebbe essere, esso stesso, in linea con i principi di giustizia.

3.11. Il CESE riconosce che qualsiasi discussione sul tema della transizione alimentare giusta deve tenere conto della complessa interdipendenza tra il benessere umano e quello animale all'interno del sistema alimentare, oltre che adottare un approccio integrato e unificante in materia di salute («One Health») ([29]) e inevitabilmente prendere in considerazione in maniera globale il benessere degli animali. Il Comitato chiede pertanto di rafforzare i quadri normativi vigenti per migliorare le norme in materia di benessere degli animali, difendere i principi etici e chiamare a rispondere delle loro azioni coloro che non li rispettano. È inoltre fondamentale integrare le prospettive e le esperienze degli agricoltori, che svolgono un ruolo essenziale nel mantenimento del benessere degli animali sul territorio ([30]).

3.12. Il principio di giustizia distributiva dovrebbe inoltre guidare l'introduzione e la promozione dell'innovazione tecnologica a tutti i livelli dei nostri sistemi alimentari. Il CESE invita le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a valutare la suddetta introduzione attraverso i principi di transizione giusta e di precauzione, al fine di assicurarsi che le innovazioni tecnologiche introdotte non aggravino le disuguaglianze già esistenti, le concentrazioni e la distribuzione disomogenea del valore e delle opportunità e di garantire che non lascino indietro nessuno.

([24]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La crisi dei prezzi alimentari: ruolo della speculazione e proposte concrete di azione in seguito alla guerra in Ucraina» (GU C 100 del 16.3.2023, pag. 51).

([25]) Commissione europea, *Lo stato di attuazione del divieto di pratiche commerciali sleali ai fini del rafforzamento della posizione degli agricoltori e degli operatori nella filiera agroalimentare*, COM(2024) 176.

([26]) Lianos I. e Lombardi C., *Superior Bargaining Power and the Global Food Value Chain: The Wuthering Heights of Holistic Competition Law?* [Potere contrattuale superiore e catena del valore nel settore alimentare mondiale: le cime tempestose del diritto della concorrenza globale?], CLES Research Paper Series, ISBN 978-1-910801-08-6.

([27]) M. Stein, M. Mariani, R. Caranta, Y. Polychronakis, *Sustainable Food Procurement* [Appalti sostenibili nel settore alimentare], Routledge, 2024.

([28]) T. Ferrando, *From marginalization to integration: Universal, free and sustainable meals in Italian school canteens as expressions of the right to education and the right to food* [Dall'emarginazione all'integrazione: nelle mense scolastiche italiane pasti gratuiti, sostenibili e accessibili a tutti come espressione dei diritti all'istruzione e all'alimentazione].

([29]) FAO (2020), «One Health».

([30]) Parere del Comitato economico e sociale europeo — Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate, che modifica il regolamento (CE) n. 1255/97 del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio [COM(2023) 770 final – 2023/0448 (COD)] (GU C, C/2024/4670, 9.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4670/oj).

4. **Riconoscimento e giustizia partecipativa**

4.1. Il CESE constata la complessità dei sistemi alimentari dell'UE e sottolinea la necessità di processi decisionali inclusivi ed equi che, nel definire tali sistemi, coinvolgano tutte le parti interessate: agricoltori, consumatori, responsabili politici e organizzazioni rappresentative del settore alimentare. Il Comitato riconosce che non esiste un unico sistema alimentare dell'UE, sebbene la presenza di quello industriale sia in crescita. L'UE è però ancora caratterizzata da diverse modalità di organizzazione dei sistemi agroalimentari; a tale riguardo, il CESE ha già chiesto una diversificazione ancora maggiore dei sistemi alimentari dell'UE in tutti i loro aspetti ([31]). In particolare, alcuni sistemi alimentari sono strutturati intorno alla collaborazione e alla solidarietà e promuovono il conseguimento di obiettivi giusti sul piano sociale e ambientale, garantendo nel contempo un'equa remunerazione a tutte le persone coinvolte nella filiera alimentare.

4.2. Il CESE insiste sulla necessità di migliorare il riconoscimento e la valorizzazione di prodotti sani e locali, creando così un clima di fiducia e promuovendo l'identità – elementi fondamentali per il patrimonio culturale – nonché consolidando il rapporto tra produttore e consumatore. In tal senso, le autorità pubbliche dovrebbero prestare particolare attenzione e fornire un sostegno attivo alle iniziative di economia solidale e di società del benessere, ai progetti agricoli sostenuti dalle comunità locali, alle cooperative di lavoratori e consumatori, alle infrastrutture rurali/urbane e alle iniziative di sviluppo rurale che creano opportunità di lavoro e migliorano il tenore di vita ([32]). Adottare quadri strategici che promuovano e sviluppino ulteriormente le forme sostenibili di agricoltura, quali l'agroecologia e l'agricoltura biologica, è essenziale per sistemi agroalimentari sostenibili ed equi, per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi ([33]) e per realizzare l'obiettivo della sicurezza alimentare per tutti ([34]).

4.3. Il CESE riconosce che i vari gruppi di riferimento hanno livelli di visibilità e di potere diversi, e per colmare questo divario si rendono necessarie misure proattive nell'individuazione di percorsi, politiche e future iniziative. Il CESE esorta le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a dare maggiore risonanza alla voce di coloro che spesso non sono ascoltati e a tenere conto degli aspetti intergenerazionali e dei diritti delle generazioni future. In questo contesto, un ruolo chiave lo rivestono i giovani, le donne che operano nei sistemi alimentari, i lavoratori stagionali e i migranti, i lavoratori precari e quelli delle piattaforme digitali, le agricoltrici e coloro che si occupano di assistenza e di lavoro riproduttivo senza ricevere alcuna retribuzione. Inoltre, gli anziani, i migranti, le persone in condizioni finanziarie emarginate e i giovani sono particolarmente vulnerabili alla povertà e all'insicurezza alimentari, soprattutto nei periodi di crisi economica. Queste condizioni specifiche devono trovare considerazione in una strategia globale per un futuro sano e sistemi alimentari giusti dal punto di vista sociale e ambientale. Tale strategia dovrebbe includere programmi di educazione adeguati e servizi di mensa scolastica universali, complementari, attenti alla salute, sostenibili e socialmente equi.

4.4. Per accelerare la transizione giusta dei sistemi agroalimentari è fondamentale operare un cambiamento di paradigma nel modo in cui le conoscenze sono prodotte, concepite e distribuite. Tale trasformazione dovrebbe dare priorità alla creazione di reti della conoscenza aperte e accessibili, che favoriscano pratiche sostenibili e l'innovazione in tutti i sistemi alimentari, a vantaggio in particolare degli operatori dei sistemi agroalimentari. È necessario riesaminare il quadro vigente in materia di proprietà intellettuale, in particolare per quanto riguarda le sementi e le piante, e gli ambiti in cui l'innovazione è finanziata con risorse pubbliche.

4.5. Il CESE prende atto dei numerosi appelli a introdurre e normalizzare le nuove forme di biotecnologie, gli organismi geneticamente modificati e le nuove tecniche genomiche. Bisognerebbe tuttavia prendere in considerazione i principi di riconoscimento e di partecipazione, unitamente alla giustizia distributiva, e rendere merito alla molteplicità di soluzioni alternative proposte dai piccoli agricoltori e dalle comunità locali per una produzione alimentare sostenibile, che rischiano di essere invece denigrate e abbandonate se le suddette soluzioni tecnologiche dovessero essere considerate la panacea per il futuro dei sistemi agroalimentari dell'UE.

4.6. Per quanto riguarda la giustizia partecipativa, il Comitato propugna da molto tempo un approccio esteso all'intera società, che comprenda un maggior numero di strumenti partecipativi, per intensificare il coinvolgimento della società civile nel processo decisionale relativo alla sostenibilità. Questa costruzione congiunta può essere realizzata attraverso la creazione – fortemente incoraggiata dal CESE ([35]) – di un Consiglio europeo per la politica alimentare, e promuovendo l'istituzione di consigli locali, regionali e nazionali per la politica alimentare che rappresentino la pluralità delle voci e degli interessi e forniscano una piattaforma specifica a coloro che sono meno ascoltati.

([31]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza alimentare e sistemi alimentari sostenibili» (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 72).

([32]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Verso una strategia globale per lo sviluppo rurale e urbano sostenibile» (GU C 105 del 4.3.2022, pag. 49) e Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: «La transizione energetica e digitale nelle zone rurali» (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 59).

([33]) IPCC, *Food Security, Special Report on Climate Change and Land* [Sicurezza alimentare, Relazione speciale sui cambiamenti climatici e il territorio], IPCC, 2023.

([34]) Gruppo di esperti ad alto livello in materia di sicurezza alimentare e nutrizione (HLPE), *Food Security and Nutrition. Building a Global Narrative Towards 2030* [Sicurezza alimentare e nutrizione. Elaborare una visione globale per il 2030], FAO, Roma, 2020.

([35]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza alimentare e sistemi alimentari sostenibili» (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 72).

4.7. La giustizia partecipativa deve andare di pari passo con l'introduzione di spazi normativi, politici e di monitoraggio che interessino tutti i diversi settori pertinenti ai sistemi alimentari dell'UE. L'istituzione di un osservatorio per una transizione giusta ([36]) specifico per i sistemi alimentari dell'UE, sul modello dell'Osservatorio rurale dell'UE esistente ([37]), così come di una nuova DG Alimentazione dotata di competenze trasversali costituirebbe un notevole passo avanti in questa direzione.

4.8. Il CESE apprezza il tentativo della Commissione di avviare un dialogo sull'agricoltura, ma ritiene che tale spazio debba essere utilizzato per spingersi al di là del settore agricolo e istituire un quadro di dialogo concreto ed efficace, che garantisca un processo di informazione e consultazione equilibrato in cui si tenga conto delle realtà dei soggetti vulnerabili lungo le filiere agroalimentari. Il Comitato sottolinea inoltre la necessità di consolidare il dialogo sociale e la contrattazione collettiva, in particolare rafforzando il ruolo dei sindacati, affinché possano contribuire a garantire sia la rappresentanza che condizioni di lavoro dignitose per tutti i lavoratori dei sistemi agroalimentari.

4.9. La giustizia partecipativa richiederebbe inoltre disponibilità di informazioni, trasparenza e istruzione, in particolare per i cittadini e i consumatori, nonché l'assunzione di responsabilità da parte degli attori pubblici e privati e lo sviluppo di capacità a tutti i livelli dei sistemi alimentari e a beneficio di tutte le parti interessate. A tale proposito, il CESE sottolinea l'importanza di investire nello sviluppo delle competenze, comprese le iniziative di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione, poiché sono componenti fondamentali dello sviluppo della forza lavoro. È necessaria una nuova narrazione per rafforzare l'accettazione sociale del processo di trasformazione, oltre che per garantire prevedibilità sociale e la protezione sociale agli agricoltori e ai lavoratori del settore agroalimentare. Occorre compiere sforzi significativi per fare in modo che i cittadini abbiano accesso ad ambienti alimentari in cui siano note, disponibili e accessibili scelte alimentari sostenibili ed eque; ciò richiede l'elaborazione di politiche che non siano limitate all'etichettatura (frontale e dorsale) degli imballaggi, nonché la creazione di programmi di istruzione adeguati e la messa a disposizione di capacità finanziarie sufficienti.

5. **Giustizia cosmopolita, coerenza e diritti umani**

5.1. L'UE figura tra i principali importatori ed esportatori di prodotti agroalimentari. La giustizia cosmopolita richiede che l'UE attui una transizione che sia giusta non solo per se stessa, bensì anche per tutti i paesi e i partner su cui incideranno le scelte adottate a livello dell'UE e dagli Stati membri. Questo principio è sancito nei Trattati dal requisito di coerenza delle politiche per lo sviluppo, ma deriva anche dalla sottoscrizione da parte dell'UE di accordi internazionali in materia di diritti umani, ambiente e clima.

5.2. Alla base della transizione giusta cosmopolita vi è l'assoluta necessità di riesaminare gli accordi commerciali e di investimento e di garantire che l'UE apporti un contributo positivo alla creazione di sistemi alimentari giusti, equi e sostenibili in tutto il mondo, soprattutto nel Sud globale. Nel quadro di uno sforzo coerente, andrebbero riconosciuti gli elevati standard di produzione e i relativi costi sostenuti dagli agricoltori dell'UE, che contribuiscono alla competitività della produzione dell'Unione all'interno del mercato unico. Allo stesso tempo, bisognerebbe anche esaminare il ruolo svolto dalla PAC nel sostenere gli agricoltori dell'UE e la competitività di alcuni prodotti dell'Unione nei paesi terzi ([38]). È necessario applicare in maniera rigorosa la direttiva sulle pratiche commerciali sleali ai casi in cui gli operatori del settore alimentare subiscono tali pratiche al di fuori dell'UE, e procedere a una revisione completa della PAC che tenga conto delle prospettive globali.

5.3. Il CESE sottolinea che la politica commerciale europea dovrebbe integrare e promuovere attivamente i valori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'impegno dell'UE a favore dei diritti umani e gli obblighi internazionali in materia di ambiente, clima e biodiversità assunti dagli Stati membri. Ciò implica promuovere la costruzione di sistemi alimentari equi, etici e democratici, che si discostino dall'ideologia dominante del libero scambio, basata su prezzi bassi e mercati delle materie prime fortemente competitivi, che è messa in discussione dai produttori sia all'interno che all'esterno dell'UE.

5.4. Il CESE è consapevole che l'UE ha optato per una politica di «autonomia strategica aperta» che sfrutta la sua posizione unica nel definire norme globali. Stabilendo parametri di riferimento elevati in materia di qualità, sicurezza e sostenibilità degli alimenti, l'Unione può certamente rafforzare il suo mercato unico, promuovendo però al tempo stesso i valori del rispetto dell'ambiente e dei diritti umani lungo le sue catene di approvvigionamento. Tuttavia, il Comitato sottolinea che i principi di giustizia dovrebbero anche orientare tutte le decisioni in materia di diplomazia commerciale e climatica.

([36]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Far progredire il quadro strategico dell'UE per una transizione giusta: quali misure sono necessarie?» (GU C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).

([37]) Osservatorio rurale.

([38]) https://gret.org/publication/pac-quelle-coherence-avec-le-developpement-des-agricultures-paysannes-du-sud/.

5.5. Il CESE invita la Commissione europea a garantire che l'adozione di misure commerciali sia sempre suffragata da un'analisi del loro impatto socioeconomico sulle persone e sulle regioni non appartenenti all'UE e ad assicurarsi che i contributi degli attori locali, delle regioni e dei punti di vista espressi a livello locale siano tenuti in sufficiente considerazione quando vengono adottate norme, frontiere, tassazione e altre forme di misure commerciali unilaterali.

5.6. Analogamente, il CESE sottolinea che per attuare una transizione giusta è necessario che l'UE riconosca la propria responsabilità storica nel promuovere l'integrazione dei paesi terzi nelle filiere alimentari mondiali mediante accordi di partenariato economico, accordi di libero scambio, trattati bilaterali di investimento e le posizioni adottate dall'Unione a livello multilaterale. L'UE dovrebbe inoltre avere la responsabilità di adottare politiche di sviluppo e di cooperazione adeguate che possano rimediare alle implicazioni negative causate dalle misure unilaterali, facilitando nel contempo il consolidamento di sistemi alimentari regionali, equi e sostenibili in tutto il mondo.

5.7. Il CESE accoglie con favore l'adozione di una prospettiva globale e strategicamente integrata per la transizione giusta nei sistemi agroalimentari dell'UE, che allinei gli impegni in materia di governance locale, regionale, internazionale e globale ai diritti umani, agli obiettivi ambientali e climatici, nonché ai principi di giustizia e di sostenibilità nell'ambito dei sistemi alimentari mondiali. La suddetta prospettiva potrebbe basarsi sulle seguenti azioni:

— difendere la sovranità alimentare e sostenere i sistemi alimentari regionali, garantendo che le politiche dell'UE non abbiano effetti negativi;

— promuovere la ratifica e l'attuazione della dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle zone rurali;

— promuovere la ratifica e l'attuazione delle direttive volontarie della FAO sui regimi di proprietà applicabili alle terre.

6. **Investimenti nella transizione giusta**

6.1. Considerato il suo onere asimmetrico, la transizione giusta deve essere affrontata sia come una politica di investimento sia come una transizione che sostiene gli investimenti verdi e necessita di coerenza tra le diverse fonti di finanziamento, tra cui la PAC e il Fondo sociale europeo (FSE). La sola dotazione della PAC non è sufficiente a sostenere le misure adottate per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi climatici; è pertanto essenziale guardare oltre tali fondi per garantire una produzione agroalimentare sostenibile.

6.2. Il CESE propone di istituire un fondo per una transizione agroalimentare giusta, orientato verso i piccoli operatori dei sistemi agroalimentari, i partenariati pubblico-privato, le competenze e le condizioni di lavoro, che ponga al centro dei criteri di ammissibilità i giovani, le donne, i diritti umani e le pratiche sostenibili e segua un approccio basato sul finanziamento dell'intera catena e non solo di una parte di essa. Devono inoltre essere disponibili risorse per facilitare il consolidamento e il moltiplicarsi delle PMI in tutto il sistema alimentare al fine di promuovere filiere alimentari eque, accessibili, corte e sostenibili.

6.3. Parallelamente all'istituzione di un fondo, dovrebbero essere introdotti incentivi fiscali, come un'aliquota IVA ridotta, per promuovere le produzioni agroalimentari sostenibili e su piccola scala, nonché altre forme di sostegno pubblico a favore di regimi di produzione/consumo sani e sostenibili, come il collettivo per una sicurezza sociale dell'alimentazione (*Sécurité Sociale de l'Alimentation*). Il CESE sottolinea l'importanza che la futura PAC rappresenti un punto di partenza per la transizione giusta.

Bruxelles, 19 settembre 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE