

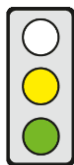
DAL PRODUTTORE AL CONSUMATORE (FARM TO FORK)

cepAnalisi

PUNTI CHIAVE

Finalità della Comunicazione: La Commissione UE vuole creare un “ambiente alimentare” che renda più facile per i consumatori scegliere diete sane e sostenibili.

Parti interessate: Tutti i consumatori e le imprese della catena alimentare.



Pro: (1) Una proposta legislativa per un sistema alimentare sostenibile fornirà sicurezza legale alle aziende alimentari.

(2) L'etichettatura nutrizionale armonizzata obbligatoria sulla parte anteriore della confezione aumenterà la trasparenza per il consumatore.

Contro: Gli obiettivi del 2030 per la riduzione dei rifiuti alimentari si riferiscono solo al loro volume e non forniscono informazioni sui costi.

Proposte: (1) I termini e le condizioni di qualsiasi etichetta di portata UE dovrebbero essere stabiliti a livello UE.

(2) Poiché la maggior parte dei rifiuti alimentari è prodotta dalle famiglie, la Commissione UE dovrebbe porre la riduzione dei rifiuti alimentari domestici al centro della sua politica.

I passaggi più importanti del testo sono evidenziati da un trattino al margine sinistro.

CONTENUTO

Titolo

Comunicazione COM(2020) 381 della Commissione UE del 20 Maggio 2020 su una **strategia "Dal produttore al consumatore" (from Farm to Fork)** per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.

Breve Riepilogo

► Contesto

- Il Green Deal Europeo delinea una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per rilanciare l'economia e migliorare la salute e la qualità della vita delle persone [p. 2]. Esso copre nove diverse aree politiche, tra cui
 - “Azione per il clima” [vedi [cepAnalisi “Legge europea sul clima”](#)];
 - “Biodiversità” [[cepPolicyBrief](#)];
 - “Dal produttore al consumatore” [questa [cepAnalisi](#)].
- Attraverso la strategia **“Dal produttore al consumatore”** (“From Farm-to-Fork”), tutti i cittadini e gli operatori delle catene del valore dovrebbero beneficiare di una “giusta transizione” verso un sistema alimentare sostenibile [p. 2].
- Una transizione non avverrà senza un cambiamento nella dieta delle persone. Per affrontare la sfida dell'insicurezza alimentare e dell'accessibilità economica è essenziale modificare i modelli di consumo e contenere gli sprechi alimentari, soprattutto perché [p. 3]:
 - circa il 20% del cibo prodotto viene sprecato e
 - oltre la metà della popolazione adulta dell'UE è in sovrappeso.
- L'attuale “ambiente alimentare” - cioè il contesto fisico, economico, politico e socio-culturale in cui i consumatori prendono decisioni sull'acquisto, la preparazione e il consumo di cibo - non garantisce che “l'opzione sana sia sempre la più facile” [p. 3].
- L'obiettivo principale della strategia è quello di creare un “ambiente alimentare” che renda più facile la scelta di diete sane e sostenibili a beneficio della salute dei consumatori e della qualità della vita, oltre a ridurre i costi sanitari per la società [p. 2].
- La strategia “from Farm to Fork” mira quindi a [p. 2]:
 - promuovere il valore della sostenibilità alimentare;
 - dare ai consumatori la possibilità di scegliere cibi sostenibili;
 - rivolgersi a tutti gli attori della catena alimentare.

► Obiettivi per i consumatori

- Per costruire una catena alimentare che funzioni per i consumatori, la strategia “from Farm to Fork” deve [p. 4]:
 - garantire la sicurezza alimentare, la nutrizione e la salute pubblica;
 - preservare l'accessibilità economica del cibo, garantendo al tempo stesso che il cibo più sostenibile diventi anche il più accessibile.

- Per accelerare la transizione verso un sistema alimentare sostenibile, la Commissione UE presenterà una proposta legislativa che affronterà [p. 5]:
 - definizioni comuni;
 - principi generali;
 - requisiti per sistemi alimentari e alimenti sostenibili;
 - responsabilità di tutti gli attori del sistema alimentare.
- Inoltre, la Commissione UE vuole, tra l’altro,
 - stimolare pratiche sostenibili di trasformazione alimentare, vendita all’ingrosso, al dettaglio, ospitalità e servizi alimentari [p. 11 e seguenti];
 - promuovere un consumo alimentare sostenibile [p. 13 e seguenti];
 - ridurre la perdita di cibo e gli sprechi [p. 14].
- ▶ **Stimolare la lavorazione sostenibile degli alimenti, la vendita all’ingrosso, al dettaglio, l’ospitalità e i servizi alimentari**
 - Le scelte alimentari dei consumatori sono influenzate da diversi fattori, come la composizione nutrizionale degli alimenti prodotti, i metodi di produzione e di imballaggio, il trasporto, il merchandising e le pratiche di marketing [p. 11].
 - La Commissione UE vuole [p. 12]:
 - ottenere impegni da parte delle aziende alimentari per intraprendere azioni concrete in materia di salute e sostenibilità,
 - monitorare questi impegni,
 - prendere in considerazione misure legislative se i progressi sono insufficienti.
 - Inoltre, la Commissione UE faciliterà il passaggio a diete più sane e stimolerà la riformulazione dei prodotti, in particolare creando profili nutrizionali per limitare la promozione di alimenti ad alto contenuto di grassi, zuccheri e sale [p. 12].
- ▶ **Promuovere il consumo di cibo sostenibile**
 - Gli attuali modelli di consumo alimentare sono insostenibili sia dal punto di vista della salute che da quello ambientale [p. 13].
 - Da un lato, l’apporto medio di energia, carne rossa, zuccheri, sale e grassi supera le raccomandazioni; dall’altro, il consumo di cereali integrali, frutta, verdura e noci è insufficiente [p. 13].
 - Affinché i consumatori possano fare scelte alimentari informate, sane e sostenibili, la Commissione UE, tra l’altro, [p. 13]
 - proporre un’etichettatura nutrizionale armonizzata e obbligatoria sulla parte anteriore della confezione;
 - esaminare le modalità per creare un “quadro normativo di etichettatura sostenibile” che copra gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari;
 - considerare la possibilità di proporre l’estensione delle indicazioni obbligatorie di origine o di provenienza a determinati prodotti.
- ▶ **Ridurre la perdita di cibo e gli sprechi**
 - La riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari consentirà di risparmiare sia ai consumatori che agli operatori [p. 14].
 - L’incomprensione e l’uso improprio della marcatura delle date (“utilizzo entro” e “da consumarsi entro” e “da consumarsi preferibilmente entro”) portano allo spreco di cibo [p. 14];
 - La Commissione UE si è impegnata a dimezzare i rifiuti alimentari pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori entro il 2030, utilizzando i dati degli Stati membri - previsti per il 2022 - per creare una base di riferimento [p. 14];
 - La Commissione UE, tra l’altro, intende [p. 14]:
 - proporre obiettivi giuridicamente vincolanti per ridurre gli sprechi alimentari in tutta l’UE;
 - rivedere le norme UE in materia di marcatura della data per tenere conto delle ricerche sui consumatori.

Dichiarazione sulla sussidiarietà da parte della Commissione

La Commissione europea non ha rilasciato alcuna dichiarazione sulla sussidiarietà.

Contesto politico

Il Green Deal Europeo è la roadmap della Commissione Europea per rendere l’economia sostenibile. Copre compiti politici specifici - ad esempio la legge europea sul clima [[cepAnalisi](#)] e il piano d’azione per l’economia circolare [[cepAnalisi](#)] - all’interno di nove diverse aree politiche di cui la strategia “Dal produttore al consumatore” fa parte. Questa strategia è stata annunciata come uno dei compiti fondamentali della politica sanitaria che la Presidente della Commissione Europea von der Leyen ha affidato ai suoi Commissari [[cepAdhoc A Healthy Europe](#)]. La strategia “Dal produttore al consumatore” ha anche lo scopo di informare il pubblico sulle proposte legislative future [vedi [Allegato alla Comunicazione](#)]. Essa

corrisponde in parte agli obiettivi delle Nazioni Unite, in particolare per quanto riguarda la riduzione dello spreco di cibo [Obiettivo 12.3 dell'[Agenda delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile 2030](#)]. Il [Parlamento Europeo](#) e il [Consiglio](#) hanno in generale accolto con favore la strategia.

Opzioni per influenzare il processo politico

Direzioni Generali: Salute e sicurezza alimentare - DG SANTE (referente)
Commissioni del Parlamento Europeo: Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare – ENVI (referente)

VALUTAZIONE

Valutazione di impatto economico

Una proposta legislativa per un sistema alimentare sostenibile fornirà sicurezza sul piano giuridico alle aziende alimentari in quanto mira a stabilire requisiti e responsabilità applicabili a tutti gli attori della catena alimentare. Ciò ridurrà il livello di incertezza giuridica per i produttori alimentari, consentendo alle aziende di adattarsi e di ridurre al minimo i rischi e i costi delle controversie. Inoltre, definizioni comuni all'interno di tale quadro giuridico possono fornire condizioni di parità per la sostenibilità e quindi promuovere il commercio transfrontaliero. **Ogni azienda alimentare si troverà ad affrontare le stesse regole**, invece di doversi confrontare con 27 ambienti giuridici diversi, e **questo permetterà alla concorrenza di intensificarsi** in un mercato alimentare interno europeo più armonizzato. Tuttavia, alle aziende alimentari non dovrebbe essere imposta alcuna regolamentazione aggiuntiva. Dovrebbero invece essere adottati incentivi per i produttori di alimenti che perseguono obiettivi di sostenibilità e rafforzino la sovranità dei consumatori fornendo informazioni aggiuntive. Ciò consentirà infine ai consumatori di prendere decisioni di acquisto informate.

L'approccio aperto della Commissione Europea in materia di pratiche sostenibili di trasformazione alimentare, vendita all'ingrosso, al dettaglio, ospitalità e servizi alimentari appare inappropriato. L'UE imporrà una regolamentazione se i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, cioè relativi alla salute e all'ambiente, saranno insufficienti. Invece di una legislazione più severa, tuttavia, si dovrebbero perseguire incentivi con l'obiettivo di ridurre nel lungo periodo i costi sanitari e ambientali per gli Stati membri e i consumatori. Se un'analisi costi-benefici stabilisce che i benefici monetari derivanti dall'attuazione di normative più severe per ridurre i costi sanitari e ambientali superano i (nuovi) costi normativi, questa opzione può essere riconsiderata.

L'etichettatura nutrizionale armonizzata obbligatoria sulla parte anteriore della confezione fornirà ai consumatori informazioni comparabili sul valore nutrizionale dei prodotti alimentari in tutta l'UE. L'obbligo di apporre tale etichetta sulla parte anteriore della confezione **augmenterà la trasparenza per il consumatore**. Nel complesso, ciò migliorerà il livello di informazione dei consumatori, che saranno così in grado di prendere decisioni di acquisto informate e corrispondenti alle loro preferenze.

L'effetto dell'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore della confezione sulle entrate delle aziende alimentari è tuttavia incerto e dipende dall'interazione tra i cambiamenti nella composizione degli alimenti per adattarsi ai nuovi standard nutrizionali da un lato e il conseguente comportamento d'acquisto dei consumatori dall'altro. La questione di un possibile spostamento transfrontaliero dei ricavi dei produttori alimentari avrà un ruolo importante nel determinare il suo effetto economico. Tuttavia, le aziende alimentari dovranno sostenere costi aggiuntivi una tantum quando verrà introdotta un'etichetta nutrizionale obbligatoria sulla parte anteriore dell'imballaggio, perché l'imballaggio degli alimenti dovrà essere adattato allo scopo.

Quando si introduce un'etichetta nutrizionale obbligatoria sulla parte anteriore della confezione, non dovrebbero esserci costi per la registrazione o per l'apposizione dell'etichetta, al fine di evitare discriminazioni nei confronti dei piccoli produttori di alimenti.

Gli Stati membri stanno attualmente discutendo sul miglior design per un'etichetta nutrizionale armonizzata sulla parte anteriore della confezione. Non vi è consenso su quale schema debba essere utilizzato. Mentre la Francia sta promuovendo il suo modello "[Nutri-Score](#)", l'Italia si oppone fortemente, preferendo il modello alternativo "[NutriInform](#)". La discussione riguarda la questione se un'etichetta nutrizionale debba classificare gli alimenti all'interno di una categoria di prodotti ("succo rispetto all'acqua"), come fa Nutri-Score, o classificare gli alimenti in base alla dose giornaliera ("1 porzione copre l'x% della dose giornaliera raccomandata"), come fa NutriInform. Può essere possibile trovare un equilibrio tra i due approcci indicando il "grado" della categoria di prodotto accanto alla dose giornaliera raccomandata. Qualunque sia l'approccio scelto per un'etichetta nutrizionale obbligatoria in tutta l'UE, deve essere chiaro al consumatore cosa si intende esattamente. L'introduzione di tale etichetta deve essere accompagnata da informazioni approfondite che consentano al consumatore di fare una scelta realmente consapevole. La classificazione di un prodotto alimentare mediante un'etichetta nutrizionale sulla parte anteriore della confezione deve basarsi, per quanto possibile, sui dati già contenuti nelle attuali informazioni nutrizionali riportate sul retro della confezione. Ciò può aiutare il consumatore a comprendere meglio la classificazione del prodotto alimentare.

Le idee della Commissione Europea per la creazione di **un quadro globale di etichettatura sostenibile che copra tutti gli aspetti della sostenibilità - nutrizione, clima, ambiente, impatto sociale** - possono comportare vari vantaggi e svantaggi: un tale quadro **può, da un lato, semplificare le transazioni commerciali transfrontaliere**. Definizioni comuni e metodi di calcolo comuni per le etichette relative alla sostenibilità, come l'impronta di carbonio, contribuiranno a creare condizioni

di parità per i produttori e distributori di alimenti nell'UE e semplificheranno le loro operazioni di etichettatura. **D'altro canto, un quadro** di etichettatura sostenibile così completo **può portare ad etichette troppo complesse**, creando confusione nei consumatori che si trovano a doversi confrontare con troppe informazioni al momento di prendere decisioni d'acquisto. La Commissione UE dovrebbe quindi aumentare i suoi sforzi per semplificare l'etichettatura.

La strategia mira a dimezzare lo spreco alimentare pro capite ad ogni livello della catena alimentare entro il 2030. Entro il 2022, i dati degli Stati membri dovrebbero essere disponibili per consentire all'UE di stabilire una linea di base e proporre obiettivi giuridicamente vincolanti. **Gli obiettivi del 2030 per la riduzione dei rifiuti alimentari si riferiscono solo al loro volume e non forniranno informazioni sui costi**, sia per il consumatore, sia per il rivenditore o il produttore. Questo approccio è inadeguato e la Commissione Europea dovrebbe sviluppare un approccio efficiente in termini di costi per ridurre gli sprechi alimentari lungo la catena di approvvigionamento e di consumo. Inoltre, **poiché la maggior parte degli sprechi alimentari è prodotta dalle famiglie, la Commissione UE dovrebbe porre la riduzione degli sprechi alimentari domestici al centro della sua politica**. Ciò implica un maggior numero di campagne di sensibilizzazione sul trattamento dei prodotti alimentari, soprattutto per quanto riguarda una migliore e più chiara informazione sul significato della marcatura della data ("entro il..." / "preferibilmente entro il..."). Ciò si tradurrà in un aumento del reddito disponibile per i consumatori.

Valutazione giuridica

Competenza legislativa dell'UE, sussidiarietà, proporzionalità rispetto agli Stati membri

Dipenderà dalla natura dei singoli provvedimenti legislativi.

Compatibilità con il diritto comunitario in altri settori

In primo luogo, **qualsiasi etichettatura nutrizionale obbligatoria** a livello UE **sulla parte anteriore dell'imballaggio deve essere allineata con le altre norme vigenti dell'UE in materia di alimenti**, principalmente con il regolamento sulle informazioni sugli alimenti (FIR) [(UE) 1169/2011] - ad esempio, in merito al fatto che qualsiasi etichetta di questo tipo deve basarsi su ricerche solide e scientificamente valide condotte presso i consumatori e non deve indurre in errore il consumatore [art. 35, paragrafo 1, FIR] - e con il regolamento sulle indicazioni sulla salute (Health Claims Regulation - HCR) [(CE) 1924/2006]. Quest'ultimo armonizza le disposizioni relative alle indicazioni nutrizionali e sulla salute utilizzate nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità dei prodotti alimentari [art. 1, par. 1 e art. 3 dell'HCR]. La classificazione delle proprietà "positive" degli alimenti su un'etichetta nutrizionale obbligatoria sulla parte anteriore della confezione avrà molto probabilmente lo scopo di evidenziare per il consumatore le particolari proprietà nutrizionali positive dei loro ingredienti (ad esempio Nutri-Score: "verde" in contrapposizione a "rosso", "A" in contrapposizione a "F"). Tali gradi positivi possono essere considerati come "indicazioni nutrizionali" [Art. 2 (2) No. 4 HCR]. Le indicazioni nutrizionali possono essere fornite solo se sono elencate nell'allegato all'HCR e soddisfano le condizioni dell'HCR [Art. 8 (1) HCR]. Tuttavia, l'allegato all'HCR non contiene ancora un'indicazione nutrizionale specifica di questo tipo o che possa avere lo stesso significato per il consumatore [cfr. anche Tribunale regionale di Amburgo, ECLI:DE:LGHHH:2019:0416.411HK09.19.0A].

In secondo luogo, **i termini e le condizioni di qualsiasi etichetta nutrizionale obbligatoria di portata europea** sulla parte anteriore della confezione **dovrebbero essere stabiliti a livello europeo**, a differenza dell'etichetta "Nutri-Score", ad esempio, i cui termini e condizioni sono determinati da un contratto tra il produttore di alimenti e l'agenzia pubblica "Santé Publique France" e quindi soggetti alla legge francese. In questo modo, tutti gli Stati membri e la Commissione Europea possono partecipare alla gestione di tale etichetta nutrizionale a livello europeo, in particolare per quanto riguarda il metodo di calcolo per valutare le proprietà nutrizionali sulla base di una scala di classificazione, ad esempio da "A" a "F" o da "verde" a "rosso".

Impatto e compatibilità con il diritto nazionale degli Stati membri

Dipenderà dalla natura dei singoli provvedimenti legislativi.

Sintesi della valutazione

Una proposta legislativa per un sistema alimentare sostenibile fornirà sicurezza giuridica alle aziende alimentari. Ogni azienda alimentare si troverà ad affrontare le stesse regole, che permettono alla concorrenza di rafforzarsi. L'etichettatura nutrizionale armonizzata obbligatoria sulla parte anteriore della confezione aumenterà la trasparenza per il consumatore. Ogni etichettatura di questo tipo deve essere allineata con le altre normative alimentari vigenti nell'UE. I termini e le condizioni di qualsiasi etichetta a livello UE dovrebbero essere stabiliti a livello UE. L'effetto dell'etichettatura nutrizionale della parte anteriore della confezione sulle entrate delle aziende alimentari è incerto. Un quadro completo di etichettatura sostenibile che copra tutti gli aspetti della sostenibilità - nutrizione, clima, ambiente, impatto sociale - può, da un lato, semplificare le transazioni commerciali transfrontaliere, ma, dall'altro, potrebbe portare a etichette troppo complesse. Gli obiettivi del 2030 per la riduzione dei rifiuti alimentari si riferiscono solo al loro volume e non forniranno informazioni sui costi. Poiché la maggior parte dei rifiuti alimentari è prodotta dalle famiglie, la Commissione UE dovrebbe porre la riduzione dei rifiuti alimentari domestici al centro della sua azione politica.