



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 6.12.2013
COM(2013) 866 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e
alla vendita diretta**

{SWD(2013) 501 final}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Contesto e fonti della relazione.....	3
3.	Situazione relativa all'agricoltura locale e alla vendita diretta.....	4
3.1.	Importanza socioeconomica dell'agricoltura locale e della vendita diretta.....	5
3.2.	Criteri ambientali	6
4.	Considerazioni, relative ai regimi di etichettatura esistenti nei vari Stati membri	8
5.	È opportuno istituire un regime di etichettatura a livello dell'UE?.....	9
5.1.	Un regime di etichettatura apposito (specifico)	10
5.2.	Un approccio alternativo	11
6.	Conclusione.....	11

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari¹ è entrato in vigore il 3 gennaio 2013. L'articolo 55 stabilisce che entro il 4 gennaio 2014 la Commissione presenta *"una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un nuovo regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta al fine di assistere i produttori nella commercializzazione dei loro prodotti a livello locale"*. Tale relazione *"si concentra sulla capacità degli agricoltori di conferire valore aggiunto ai loro prodotti grazie alla nuova etichetta e dovrebbe tenere conto di altri criteri, tra cui le possibilità di ridurre le emissioni di carbonio e i rifiuti grazie a catene di produzione e distribuzione brevi"*.

Infine la relazione "è corredata, se necessario, di proposte legislative appropriate intese a istituire un regime di etichettatura per l'agricoltura locale e la vendita diretta".

La presente relazione intende esaminare le implicazioni socioeconomiche ed ambientali dell'agricoltura locale e della vendita diretta e vagliare la possibilità di introdurre uno strumento di etichettatura a livello dell'UE.

2. CONTESTO E FONTI DELLA RELAZIONE

Nella risoluzione "Redditi equi per gli agricoltori: Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa"² il Parlamento europeo invita la Commissione a *"proporre l'adozione di strumenti di sostegno e promozione di filiere alimentari gestite dagli agricoltori, di filiere corte, e di mercati gestiti direttamente dagli agricoltori ("farmers markets") al fine di stabilire un rapporto diretto tra agricoltori e consumatori e consentire agli agricoltori di ottenere una parte più equa del valore del prezzo di vendita finale attraverso una riduzione dei passaggi e delle intermediazioni"*.

Nella risoluzione "Il futuro della PAC dopo il 2013"³, il Parlamento europeo ha chiarito che il miglioramento della competitività a diversi livelli (compresi i mercati locali) dovrebbe essere un obiettivo fondamentale della PAC dopo il 2013.

¹ Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, GU L 343 del 14.12.2012, pag. 1.

² Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 sulle entrate eque per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, P7_TA(2010)0302.

³ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010 sul futuro della politica agricola comune dopo il 2013, P7_TA(2010)0286.

Il Comitato delle regioni ritiene⁴ che la Commissione dovrebbe "adottare una definizione dei concetti di "prodotto agroalimentare locale" e "sistema agroalimentare locale" e introdurre un nuovo logo e definire un simbolo e un marchio d'identificazione comuni per i prodotti locali [...]".

Nell'esaminare le sfide della PAC dopo il 2013⁵, la Commissione sottolinea che "vi è la richiesta, da parte dei cittadini europei, di un'ampia scelta di prodotti alimentari di alta qualità, anche locali, che rispondano a standard elevati di sicurezza, qualità e benessere degli animali".

Per avere un quadro più chiaro dell'agricoltura locale e della vendita diretta in tutta l'Unione europea (UE), la Commissione ha intrapreso una vasta gamma di attività, che comprende consultazioni degli Stati membri e delle parti interessate, la creazione di un gruppo di lavoro dedicato e uno studio esterno⁶. La Commissione ha invitato le parti interessate a una conferenza ad alto livello dal titolo "Local agriculture and short food supply chains" (agricoltura locale e filiere alimentari corte), tenutasi nell'aprile 2012. Informazioni più dettagliate su tali attività sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione⁷.

Le suddette attività hanno fornito le informazioni essenziali per la stesura della presente relazione. Altre informazioni sono state ricavate da pubblicazioni sottoposte a valutazione inter pares e da altri articoli e contributi esterni.

3. SITUAZIONE RELATIVA ALL'AGRICOLTURA LOCALE E ALLA VENDITA DIRETTA

Ai fini della presente relazione:

- per "agricoltura locale" si intende la produzione di prodotti agricoli e alimentari destinati ad essere venduti in una zona ragionevolmente vicina all'azienda agricola di produzione;
- per "vendita diretta" si intende la vendita effettuata direttamente dal produttore al consumatore, senza l'intervento di intermediari dal lato della vendita;
- per "filiera alimentari corte" si intendono le vendite effettuate da un agricoltore a un consumatore tramite un numero ridotto di intermediari;
- per "sistema agroalimentare locale" si intende un sistema nel quale la produzione, la trasformazione, il commercio e il consumo di prodotti alimentari avvengono in una zona geografica di estensione piuttosto limitata.

Non esiste una definizione univoca di "zona locale". Sebbene varie fonti confermino che quest'espressione designa una zona geografica di estensione piuttosto limitata, non vi è un consenso unanime sulla distanza dal punto di produzione, che varia da 20

⁴ Parere di prospettiva del Comitato delle regioni sul "I sistemi agroalimentari locali", 2011/C 104/01.

⁵ La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio, COM(2010) 672 definitivo.

⁶ Knefsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E.: Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics. Unione europea, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

a 100 km. Tenendo conto delle svariate interpretazioni dell'espressione "zona locale", una definizione a livello dell'UE sembrerebbe arbitraria. Sostanzialmente è il consumatore a decidere se un prodotto provenga o meno da una "zona locale".

L'agricoltura locale e la vendita diretta sono confrontate a numerose sfide, di cui si è discusso in occasione della conferenza dell'aprile 2012. La conferenza ha esortato la Commissione a sostenere opportunamente l'agricoltura locale e le filiere corte, ad adattare le norme dell'UE in materia di appalti pubblici, a chiarire le norme di igiene dell'Unione e a riflettere su come si possa contribuire a migliorare l'accesso ai mercati, eventualmente mediante un apposito regime di etichettatura (specifico). Il documento di lavoro dei servizi della Commissione, che accompagna la presente relazione, passa in rassegna queste sfide ed esamina in che modo esse possono essere affrontate con strumenti nuovi o già esistenti nell'UE.

3.1. Importanza socioeconomica dell'agricoltura locale e della vendita diretta

L'indagine Eurostat del 2007 sulla struttura delle aziende agricole⁸ ha rivelato notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda lo sviluppo della vendita diretta. In media il 15% circa delle aziende agricole vende oltre la metà della propria produzione direttamente ai consumatori, ma si osservano differenze significative tra gli Stati membri: la percentuale varia da quasi il 25% in Grecia allo 0,1% in Spagna. Si noti che le piccole aziende agricole sono relativamente meno coinvolte nelle filiere agroalimentari corte.

Studi empirici sul comportamento di acquisto indicano un elevato livello di interesse per l'acquisto di prodotti alimentari locali. Uno studio⁹ indica che nel Regno Unito il 70% dei consumatori desidera acquistare prodotti locali, quasi il 50% intende incrementare gli acquisti di prodotti locali in futuro mentre il 60% già acquista questo tipo di prodotti. Secondo il Natural Marketing Institute¹⁰, il 71% dei consumatori francesi e il 47% dei consumatori spagnoli e britannici sostengono che è importante acquistare prodotti locali.

Le attività volte a soddisfare la domanda crescente di prodotti locali possono rafforzare e sviluppare la competitività delle zone rurali. Rifornire i sistemi agroalimentari locali non rappresenta soltanto un'opportunità per i produttori agricoli ma incide anche sulle fasi successive alla produzione primaria, quali la trasformazione, la distribuzione e la vendita al dettaglio e ha dunque un effetto moltiplicatore sulla comunità locale in quanto crea opportunità di occupazione. Tale aspetto ha assunto un'importanza ancora maggiore nell'attuale contesto di crisi economica. Il sostegno pubblico all'agricoltura locale e alla vendita diretta potrebbe contribuire a massimizzare questi vantaggi.

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹ Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How 'local' is 'local?', 2011.

¹⁰ Les chiffres de la consommation responsable, édition 2010, consultabile all'indirizzo: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

Nel progetto di ricerca europeo IMPACT¹¹ è stato calcolato che nell'UE a 15 la percentuale del numero totale di aziende agricole che praticavano la vendita diretta era pari al 20,2%, seppur con nette differenze da uno Stato membro all'altro (dallo 0,5% in Irlanda al 34,6% in Italia). Il valore aggiunto netto generato dalla vendita diretta per i paesi dell'UE a 15 era risultato pari al 2,7% del valore aggiunto netto complessivo. Una delle conclusioni della ricerca afferma che lo sviluppo della vendita diretta è diventato, in vari Stati membri, un elemento essenziale dello sviluppo rurale.

La mancanza di dati quantitativi è stata compensata da stime economicamente rilevanti per il comparto. Ad esempio le stime fornite nella Rivista rurale dell'UE con riferimento ad alcuni Stati membri¹² indicano notevoli disparità all'interno dell'Unione: in Danimarca, ad esempio, soltanto il 3% dei produttori effettua vendite dirette, mentre in Austria le effettua un terzo di tutte le aziende agricole austriache.

Lo studio sulle filiere corte ha analizzato 84 tipi di filiera alimentare corta dell'UE utilizzando il quadro relativo ai "cinque capitali"¹³. Lo studio dimostra che la maggioranza dei sistemi di approvvigionamento (54) è fortemente orientata alla creazione di capitale sociale, ovvero punta a intensificare i contatti sociali tra le persone, a rafforzare la fiducia e il senso di appartenenza e a stimolare la cooperazione da un lato tra le imprese e, dall'altro lato, tra produttori e consumatori. Lo studio dimostra inoltre che la creazione di relazioni strette tra produttori e consumatori aumenta la conoscenza e la consapevolezza dei prodotti alimentari da parte dei consumatori e ha un effetto positivo sulle attività agricole e sulle problematiche ambientali. In alcuni casi, ciò può indurre cambiamenti comportamentali, ad esempio per quanto riguarda le abitudini alimentari e le decisioni di acquisto. Infine secondo lo studio, a causa delle attività di trasformazione, imballaggio e commercializzazione l'utilizzo di filiere corte comporta, per le aziende, un'intensità maggiore di manodopera rispetto alla vendita di prodotti agricoli e alimentari realizzata attraverso i tradizionali sbocchi di mercato.

3.2. Criteri ambientali

Nel caso delle filiere agroalimentari, la letteratura esistente tende a soffermarsi sul consumo di energia e sulle emissioni di carbonio provenienti dalle attività di produzione, trasformazione, immagazzinamento e distribuzione dei prodotti alimentari. Poiché rappresenta il 30% circa del consumo energetico totale¹⁴, il comparto alimentare ha un impatto diretto sul cambiamento climatico.

Uno studio realizzato da Jones¹⁵ e basato su un'analisi dell'impatto ambientale della componente trasporti della filiera agroalimentare ha rilevato che nel Regno Unito l'acquisto di mele prodotte localmente comporta minori emissioni di biossido di

¹¹ Progetto IMPACT: The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials (l'impatto socioeconomico delle politiche di sviluppo rurale: realtà e potenziali) (CT-4288), quarto programma quadro FAIR, 2002. Gli Stati membri interessati sono: Paesi Bassi, Regno Unito, Irlanda, Germania, Italia, Spagna e Francia.

¹² Rivista rurale dell'UE, numero 12 (2012), pagg. 11-12.

¹³ Il quadro relativo ai "cinque capitali" sta esaminando l'impatto sul capitale umano, finanziario, fisico, sociale e naturale.

¹⁴ "The case for energy-smart food systems", FAO, 2011, consultabile all'indirizzo: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ Jones, A.: An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples, in: Environmental Management, Vol. 30, 4 (2002), pagg. 560-576.

carbonio rispetto all'acquisto in un supermercato di mele importate dalla Nuova Zelanda. Viceversa uno studio realizzato da **Saunders et al**¹⁶, che ha utilizzato un approccio diverso, è pervenuto a una conclusione opposta. In questo caso la Nuova Zelanda è risultata più efficiente del Regno Unito sul piano della componente energetica totale, se si considera l'energia, diretta e indiretta, utilizzata nella produzione di mele nonché nelle operazioni di trasporto e immagazzinamento.

Uno studio condotto in Spagna, che ha utilizzato un modello di trasporto, indica che un aumento dei consumi locali determina risparmi energetici (**Aranda et al**¹⁷).

Un altro studio (**Sundkvist et al**¹⁸) analizza le conseguenze ambientali della produzione locale di pane su piccola scala ponendola a confronto con la produzione centralizzata su larga scala. I risultati mostrano che nella Svezia continentale le emissioni di CO₂, SO₂ e NO_x sono inferiori, nel caso dei panifici locali, rispetto a quelle prodotte dai panifici industriali.

Uno studio condotto da **Coley et al**¹⁹ ha esaminato il consumo di energia e l'impronta di carbonio di un consumatore che si rechi in un'azienda agricola per acquistare prodotti. Lo studio ha concluso che un tragitto di 7,4 km per acquistare un prodotto è il limite massimo oltre il quale le emissioni di carbonio superano quelle prodotte nella filiera tradizionale.

Per quanto riguarda gli effetti ambientali dei rifiuti alimentari, gli studi fanno riferimento a due parametri: il primo è la quantità di energia e acqua utilizzata nei processi di produzione, il secondo è la quantità supplementare di biossido di carbonio, metano e ammoniaca prodotta nella fase di decomposizione²⁰.

Uno studio di **Gustavsson et al**²¹ indica che i rifiuti alimentari sono costituiti in massima parte da frutta, verdura e cereali. Le cifre riferite all'Europa registrano una perdita di cereali superiore al 30% e una perdita di frutta e verdura di circa il 45%. La perdita è del 20% per i semi, di oltre il 20% per la carne e di oltre il 10% per i prodotti caseari.

Lo stesso studio evidenzia la necessità di usare cautela nell'interpretare i risultati relativi al problema dei rifiuti alimentari, a causa della mancanza di dati sufficienti, delle incertezze nei dati disponibili e dei molti calcoli ipotetici sull'entità dei rifiuti della filiera alimentare. Analogamente, **Hall et al**²² sottolineano che è difficile quantificare i rifiuti alimentari perché i metodi si basano sull'impiego di coefficienti

¹⁶ Saunders, S.; Barber, A.; Taylor, G.: Food miles – Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry, Research Report, 2006 (285).

¹⁷ Aranda, A.; Scarpellini, S.; Zabalza, I.; Valero Capelli, A.: An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain. 6th International Conference on LCA in the Agrifood sector, Zurich, 2008, pagg. 12-14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P.: Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy – an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden, in: Ecological Economics, 37 (2001), pagg. 217-227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches, in: Food Policy, 34 (2009), pagg. 150-155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, in: PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U.: Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention, FAO, 2011.

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C.: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact, in: PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

di rifiuto misurati in popolazioni campione. Inoltre **Parfitt et al**²³ sottolineano che l'applicazione di metodi e definizioni diverse nella misurazione dei rifiuti alimentari rendono più difficile un confronto tra le ricerche.

Uno studio della Commissione sui rifiuti alimentari²⁴ ha esaminato le varie origini dei rifiuti nei quattro seguenti settori: produzione manifatturiera, ingrosso/dettaglio, ristorazione e famiglie. Lo studio rileva che è difficile trarre conclusioni concrete su tale questione a causa dei dati limitati che rappresentano soltanto due comparti (prodotti caseari e carni). Inoltre questo studio non menziona il ruolo che le filiere corte possono svolgere nella riduzione degli sprechi alimentari.

Per potere trarre conclusioni affidabili, sono necessarie ulteriori ricerche volte ad analizzare i rapporti tra il tipo di filiera alimentare, i comportamenti dei consumatori e la necessità di ridurre i rifiuti. Sembra che i consumatori tendano ad attribuire maggior valore ai prodotti acquistati direttamente presso le aziende agricole o nei mercati agricoli e che ciò possa determinare una riduzione degli sprechi. Tuttavia tenuto conto che le filiere corte e i sistemi agroalimentari locali rappresentano una quota piuttosto esigua di tutte le attività di produzione, trasformazione e distribuzione, il potenziale impatto di tali sistemi non deve essere sopravvalutato.

Lo studio sulle filiere alimentari corte rivela che, per ridurre al minimo l'impatto negativo sull'ambiente, le filiere corte dovrebbero avere al contempo carattere locale e stagionale, utilizzare metodi di produzione ecocompatibili e tenere conto di una bassa impronta di carbonio. La combinazione di caratteristiche locali e stagionali riduce la necessità di stoccaggio, mentre i metodi di produzione ecocompatibili possono anche contribuire a ridurre l'impiego di pesticidi, l'inquinamento del terreno e delle acque e il degrado del suolo e rafforzare la biodiversità e l'utilizzo sostenibile dell'acqua.

4. CONSIDERAZIONI, RELATIVE AI REGIMI DI ETICHETTATURA ESISTENTI NEI VARI STATI MEMBRI

Nei vari paesi dell'Unione esistono vari modelli di filiera che, nella maggior parte dei casi, consistono nella vendita di prodotti in prossimità del sito di produzione. Le vendite sono effettuate direttamente presso l'azienda agricola (ad esempio spacci, punti vendita stradali, formule "pick-your-own" con raccolta diretta da parte del consumatore) o al di fuori dell'azienda agricola (ad esempio mercati agricoli e di altro tipo, sistemi di consegna, vendita ai dettaglianti o ai ristoratori). In alcuni casi le vendite avvengono a distanza, ad esempio attraverso sistemi di consegna e tramite Internet. Lo studio sulle filiere corte rivela che i loghi e le etichette sono utilizzati prevalentemente nell'ambito di regimi istituiti per un periodo più lungo o di iniziative regionali più vaste, mentre sono meno frequenti laddove la base dei consumatori ha un carattere più locale ed esiste un rapporto diretto tra produttori e consumatori.

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S. Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050, in: *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology*, 365 (2010), pagg. 3065-3081.

²⁴ Commissione europea: Preparatory study on food waste across the EU 27 (studio preparatorio sui rifiuti alimentari nell'UE a 27), 2010, consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

Le risposte fornite dagli Stati membri al questionario sulla vendita diretta e locale di prodotti agricoli e alimentari dimostrano che esistono disparità per quanto riguarda lo sviluppo e il sostegno di questo tipo di vendita. Analogamente lo studio sulle filiere corte ha rilevato che, a livello nazionale e a livello dell'UE, sono disponibili molti strumenti che potrebbero essere di ausilio agli agricoltori ma che non sono applicati in maniera coerente in tutta l'Unione. Ciò ha determinato lo sviluppo non uniforme delle filiere alimentari corte. Le sfide cui è confrontata l'agricoltura locale sono diverse nei vari paesi dell'Unione. Pertanto gli Stati membri dovrebbero scegliere una combinazione di interventi consoni alle proprie esigenze di sviluppo.

Lo studio sulle filiere corte indica inoltre che le etichette servono anche a segnalare che un prodotto è stato certificato. Si tratta di un aspetto importante che tutela i prodotti contro le imitazioni: le etichette che riportano indicazioni regolamentate sono uno strumento per contrastare le informazioni ingannevoli o persino le frodi.

Nello studio si sostiene inoltre che l'esistenza di sistemi di etichettatura diversi genera confusione tra i consumatori. I consumatori si aspettano innanzitutto che le indicazioni riportate sull'etichetta forniscano informazioni sul prezzo e sul periodo di conservazione del prodotto, ma vogliono anche conoscere l'origine geografica e l'identità del produttore. Altrettanto importanti sono le informazioni sulla natura della filiera: il prodotto è venduto a un prezzo equo sia per il produttore sia per il consumatore?

Infine lo studio e i risultati della consultazione indicano che i regimi di etichettatura comportano inevitabilmente dei costi per i produttori e possono rendere più costosi i loro prodotti.

5. È OPPORTUNO ISTITUIRE UN REGIME DI ETICHETTATURA A LIVELLO DELL'UE?

La conferenza tenutasi nell'aprile 2012 ha sottolineato l'importanza di adottare una visione comune in cui la qualità, l'ambiente, l'etica, la cultura, i legami sociali e la convivialità abbiano la precedenza. I principali ingredienti di un "approccio locale" sono il collegamento in rete, la fiducia e la conoscenza reciproca nonché l'educazione di agricoltori e consumatori. Le conclusioni della conferenza indicano che questi valori potrebbero essere promossi attraverso una nuova etichetta per le filiere corte, a condizione che essa sia uno strumento semplice e volontario e non comporti costi supplementari per i produttori.

Nelle sedi in cui è stato trattato il tema dell'agricoltura locale e della vendita diretta è stata evidenziata la necessità di agevolare l'accesso a investimenti e conoscenze, consentire la partecipazione alle gare pubbliche d'appalto e adeguare le norme in materia di igiene, che sono state descritte come un frequente ostacolo a questo tipo di agricoltura e di vendita. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che correda la presente relazione illustra gli strumenti disponibili che possono essere di ausilio ai produttori e suggerisce agli Stati membri possibili azioni da intraprendere. Gli Stati membri dovrebbero svolgere un ruolo maggiormente proattivo e adeguare la legislazione, ove possibile, affinché vada a vantaggio dei piccoli agricoltori e della vendita diretta. I comparti dei prodotti alimentari e della ristorazione sono tra i settori prioritari per gli appalti verdi. Per fornire prodotti alimentari locali alle mense pubbliche, le autorità pubbliche dovrebbero adottare approcci innovativi al fine di rendere gli appalti ecocompatibili, mentre gli agricoltori dovrebbero organizzarsi e

utilizzare svariati modelli di cooperazione in modo da riuscire a presentare offerte collettive nelle gare pubbliche d'appalto.

I consumatori che intendono acquistare prodotti alimentari locali spesso non sono in grado di riconoscerli sul mercato²⁵. L'indagine Eurobarometro sull'esercizio dei diritti del consumatore²⁶ ha rivelato le scarse conoscenze e competenze dei consumatori, anche per quanto riguarda l'interpretazione delle etichette e dei loghi. Queste conclusioni sono suffragate dai risultati dello studio sul funzionamento del mercato della carne per i consumatori²⁷.

Lo studio sulle filiere corte cita diversi casi in cui le etichette riportano indicazioni errate o ingannevoli che causano una concorrenza sleale. La protezione contro le imitazioni realizzata attraverso adeguate indicazioni sulle etichette a livello di UE potrebbe ridurre il rischio che i consumatori siano tratti in inganno.

5.1. Un regime di etichettatura apposito (specifico)

Nell'analizzare le possibili soluzioni per la creazione di un regime di etichettatura, la Commissione si è avvalsa della consulenza di esperti²⁸.

Il parere degli esperti è stato chiaro: un eventuale regime di etichettatura dovrebbe:

- essere facoltativo per i produttori;
- evitare procedure di certificazione e accreditamento, che sono considerate dispendiose in termini di tempo e di risorse finanziarie;
- fornire chiari criteri di ammissibilità per i prodotti contemplati dal regime.

Gli esperti hanno indicato che un regime di etichettatura specifico sarebbe vantaggioso soltanto se fosse integrato o collegato con altre misure che aiutino gli agricoltori a reperire canali di vendita alternativi. Tali misure sono disponibili nel contesto della politica di sviluppo rurale e comprendono, in particolare: consulenza e sostegno informativo, investimenti in immobilizzazioni materiali; sviluppo di aziende agricole e imprese; cooperazione orizzontale e verticale tra gli operatori della filiera e attività promozionali a raggio locale; sostegno per la partecipazione a regimi di qualità; iniziative informative e promozionali.

Nel valutare la possibilità di istituire un eventuale regime di etichettatura, occorrerebbe prestare attenzione al tipo di filiera. Per 'vendita diretta' si intende la vendita di prodotti da parte di un agricoltore direttamente al consumatore, senza intermediari dal lato della vendita. Le indicazioni riportate sull'etichetta servono a sostituire questa comunicazione diretta quando essa non è possibile. Con l'aumentare del numero di intermediari tra produttore e consumatore, si perderà una quantità

²⁵ Indagine speciale Eurobarometro: "Europeans' attitudes towards food security, food quality and the countryside" (l'atteggiamento dei cittadini europei nei confronti della sicurezza alimentare, della qualità degli alimenti e dell'ambiente rurale (paesaggio)), 389, 2012.

²⁶ Indagine speciale Eurobarometro: "Consumer Empowerment" (esercizio dei diritti del consumatore) 342, 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ È stato creato un gruppo di lavoro sotto gli auspici del gruppo consultivo "Qualità della produzione agricola".

crescente di informazioni che sarebbero normalmente trasmesse nella vendita diretta e serviranno maggiori indicazioni sull'etichetta. Si può dunque concludere che un regime di etichettatura limitato alla vendita diretta avrebbe un impatto assai modesto.

5.2. Un approccio alternativo

Una soluzione alternativa a un regime di certificazione a se stante potrebbe consistere nel riservare un'indicazione di qualità facoltativa.

La valutazione d'impatto²⁹ ha concluso che l'utilizzo di indicazioni facoltative di qualità rappresenta uno strumento efficace con cui gli agricoltori possono comunicare il valore aggiunto da loro conferito ai prodotti e fare in modo che questi sforzi supplementari siano ricompensati.

L'indicazione facoltativa di qualità potrebbe rispondere alle principali aspettative dei consumatori, che vogliono conoscere la provenienza del prodotto e le caratteristiche della filiera. Tuttavia per motivi giuridici un'indicazione facoltativa di qualità non comporterebbe un logo/simbolo ma esclusivamente un testo.

L'indicazione facoltativa di qualità avrebbe i seguenti vantaggi:

- è considerata uno strumento agevole che comporta oneri piuttosto modesti sul piano amministrativo, finanziario e dei controlli;
- può offrire una protezione contro gli usi impropri, le frodi e le pratiche ingannevoli;
- apre la strada ad altri meccanismi di sostegno dell'UE, in particolare nel quadro dello sviluppo rurale.

Per quanto riguarda il mantenimento dei regimi di etichettatura nazionali, regionali e locali, pubblici o privati e la loro coesistenza con un possibile strumento a livello di UE, è necessario esaminare con quali modalità garantire una simile compresenza e valutare se essa possa condurre a una maggiore complessità per i consumatori.

6. CONCLUSIONE

L'agricoltura locale e la vendita diretta sono una realtà all'interno dell'Unione europea e continueranno ad essere parte integrante dell'agricoltura europea. La presente relazione ha evidenziato i seguenti aspetti:

- vi è una domanda di prodotti agricoli autentici venduti attraverso filiere corte; è necessario che tali prodotti siano identificabili;
- esistono ampie disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda lo sviluppo della vendita diretta. Tali disparità sono probabilmente dovute alle differenze osservate, a livello nazionale e regionale, sul piano culturale e in termini di canali di distribuzione e di struttura delle aziende agricole;

²⁹ Agricultural product quality policy: Impact assessment Annex A(II): Marketing standards (la politica di qualità dei prodotti agricoli: valutazione d'impatto — allegato A(II): norme di commercializzazione), 2009, consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf.

- come precisato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, lo sviluppo di filiere alimentari corte è confrontato a numerose sfide, che dovrebbero essere affrontate con strumenti diversi dal regime di etichettatura. I vari strumenti disponibili a livello dell'UE e a livello nazionale non sono applicati in maniera coerente. Le parti interessate ritengono che alcune norme dell'UE ostino allo sviluppo dell'agricoltura locale;
- un eventuale nuovo regime di etichettatura dovrebbe essere semplice e non gravoso per i produttori e risultare, al contempo, verificabile e sufficientemente credibile per i consumatori. Esso, inoltre, dovrebbe puntare a ridurre il rischio di generare confusione tra i consumatori, anche se la legislazione vigente nell'UE, se correttamente applicata, prevede l'adozione di interventi contro le pratiche ingannevoli;
- un nuovo regime di etichettatura potrebbe conferire valore aggiunto ai prodotti provenienti dall'agricoltura locale se non fosse limitato alla vendita diretta e se gli Stati membri ne garantissero l'integrazione o il collegamento con altre misure.

Nella presente relazione la Commissione ha fornito elementi fattuali per favorire un dibattito sull'opportunità di istituire un nuovo regime di etichettatura dell'UE e sui temi più vasti dell'agricoltura locale e della vendita diretta. L'allegato alla presente relazione contiene una serie di domande che serviranno a guidare tale dibattito.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a discutere la presente relazione ed esprimere un parere a riguardo.