



Bruxelles, 3.6.2022
COM(2022) 226 final

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

**Applicazione delle norme sanitarie e ambientali dell'UE ai prodotti agricoli e
agroalimentari importati**

1. INTRODUZIONE

Nel luglio 2021, nell'ambito dei negoziati sulla riforma della politica agricola comune, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno invitato la Commissione europea a presentare

[una] relazione che contenga una valutazione della logica e della fattibilità giuridica dell'applicazione delle norme sanitarie e ambientali dell'UE (comprese le norme in materia di benessere degli animali nonché i processi e i metodi di produzione) ai prodotti agricoli e agroalimentari importati e che individui iniziative concrete per garantire maggiore coerenza nella loro applicazione, conformemente alle norme dell'OMC. La relazione dovrebbe riguardare tutti i pertinenti ambiti delle politiche pubbliche, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la politica agricola comune, la politica in materia di salute e sicurezza degli alimenti, la politica ambientale e la politica commerciale comune¹.

La presente relazione risponde a tale invito, individuando le azioni che l'UE sta già intraprendendo a livello multilaterale e bilaterale, ma anche autonomamente, per affrontare preoccupazioni ambientali di portata mondiale o rispondere alle aspettative dei cittadini riguardo ai prodotti agricoli o agroalimentari importati, con particolare attenzione all'applicazione delle norme sanitarie e ambientali (anche per quanto riguarda il benessere degli animali) ai prodotti importati e alle sfide connesse all'applicazione di tali norme.

La relazione si basa su una consultazione pubblica² nell'ambito della quale oltre 160 portatori di interessi hanno presentato le loro osservazioni, sul dibattito orientativo tenutosi in seno al Consiglio "Agricoltura e pesca" nel febbraio 2022 e sulla risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia "Dal produttore al consumatore"³.

1.1. Necessità di una transizione mondiale verso sistemi alimentari sostenibili

Dalla metà degli anni Novanta, con l'adozione di importanti convenzioni in materia ambientale⁴, le conoscenze sull'impatto mondiale dei moderni sistemi alimentari sull'ambiente si sono notevolmente evolute, destando maggiori preoccupazioni di natura sociale ed etica riguardo al modo in cui gli alimenti vengono prodotti e consumati. È inoltre necessaria una transizione a livello mondiale verso sistemi alimentari sostenibili e meno dipendenti dai combustibili fossili.

I sistemi alimentari sono responsabili di un quarto delle emissioni annuali di gas a effetto serra a livello mondiale⁵ e sono la principale causa della perdita di biodiversità⁶. Quasi il

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>.

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Importazioni-di-prodotti-agricoli-e-alimentari-applicazione-delle-norme-sanitarie-e-ambientali-dellUE-relazione-it>.

³ [Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 su una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente \(2020/2260\(INI\)\)](#).

⁴ In particolare la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, la Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione.

⁵ IPCC (2020), [Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems](#).

⁶ IPBES (2019), [Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services](#), punto

90 % della deforestazione mondiale è causato dall'espansione dei terreni a uso agricolo, un impatto maggiore di quanto si pensasse in precedenza⁷. A loro volta, i cambiamenti climatici e il degrado ambientale rendono i sistemi alimentari mondiali meno resilienti e più esposti a gravi problematiche quali la carenza di acqua, il degrado del suolo e gli eventi meteorologici estremi, compromettendo ulteriormente la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e aumentando il rischio di diffusione di malattie zoonotiche⁸.

Oggi quasi una persona su tre al mondo soffre la fame o non ha un accesso regolare ad alimenti nutrienti e in quantità sufficienti⁹. Allo stesso tempo, quasi il 40 % della popolazione adulta a livello mondiale è in sovrappeso¹⁰. Nell'UE l'alimentazione poco sana è una delle principali cause di malattie e morti premature¹¹.

La forte interconnessione tra la salute delle persone, la salute degli animali e la salute dell'ambiente si riflette nell'approccio "One Health", definito come un approccio integrato e unificante che mira a equilibrare e ottimizzare in modo sostenibile la salute delle persone, degli animali e degli ecosistemi¹². L'approccio "One Health" è riconosciuto a livello mondiale da impegni e dichiarazioni quali la dichiarazione politica delle Nazioni Unite sulla resistenza agli antimicrobici¹³, la risoluzione 3/4 dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente su ambiente e salute¹⁴, la risoluzione dell'Assemblea mondiale della sanità delle Nazioni Unite sul rafforzamento degli sforzi in materia di sicurezza degli alimenti¹⁵ e la risoluzione 5/11 dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente su biodiversità e salute¹⁶.

Il vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari del settembre 2021 ha suscitato un ampio consenso a livello mondiale sul fatto che una transizione verso sistemi alimentari sostenibili e resilienti è essenziale per far fronte alla crisi planetaria e conseguire tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e ha generato uno slancio a favore della realizzazione di un

B1 a pag. 12. Si veda anche, ad esempio, Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. e L. Wellesley (2021), [Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature](#), contributo di ricerca di Chatham House, Londra; Segretariato della Convenzione sulla diversità biologica (2020), [Global Biodiversity Outlook 5](#), Montréal, pag. 64.

⁷ FAO (2021), *COP26: Agricultural expansion drives almost 90 percent of global deforestation. FAO Remote Sensing Survey findings* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>).

⁸ Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e Istituto internazionale per la ricerca sul bestiame (2020), [Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission](#), Nairobi.

⁹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP e OMS (2021), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets* (<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>).

¹⁰ OMS (2021), *Fact sheets: Obesity and overweight* (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en.

¹² OMS (2021), *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"* (<https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>).

¹³ <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=en>.

¹⁴ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf.

¹⁶ https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2?%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5_2.

cambiamento urgentemente necessario a livello mondiale. Molti paesi hanno presentato i loro piani nazionali per migliorare la sostenibilità dell'agricoltura e dell'alimentazione¹⁷.

Nello stesso spirito, nell'ottobre 2021 i leader del G20 riuniti a Roma hanno adottato una dichiarazione¹⁸ che riconosce che la promozione di sistemi alimentari sostenibili, anche attraverso il rafforzamento delle catene del valore del settore alimentare a livello mondiale, regionale e locale e del commercio internazionale di prodotti alimentari, non solo favorirà la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, ma fornirà anche un contributo importante per affrontare le sfide mondiali interconnesse dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità¹⁹.

1.2. Strategia dell'UE per sistemi alimentari sostenibili

Il percorso dell'UE verso sistemi alimentari sostenibili è stato presentato nella strategia "Dal produttore al consumatore"²⁰, pubblicata nel maggio 2020 insieme alla strategia sulla biodiversità²¹ nell'ambito del Green Deal europeo²². La strategia "Dal produttore al consumatore" definisce un programma per la realizzazione di un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, che richiede sforzi da parte di tutti i soggetti coinvolti, compresi i consumatori, per adeguarsi a norme nuove e più rigorose in materia di salute, ambiente e benessere degli animali. La trasformazione dovrebbe tradursi in una maggiore sostenibilità, nella conservazione e nel rafforzamento della biodiversità e nella promozione di sistemi agricoli rispettosi della biodiversità.

La nuova politica agricola comune è stata concepita per guidare e sostenere gli agricoltori europei, compresi i piccoli coltivatori, nel miglioramento delle loro prestazioni ambientali e climatiche attraverso un modello più orientato ai risultati.

La sostenibilità dei sistemi alimentari è una questione globale e l'UE da sola non può affrontare con successo i rischi mondiali legati al modo in cui gli alimenti vengono prodotti e consumati. La strategia "Dal produttore al consumatore" definisce l'aspirazione dell'UE di assumere un ruolo di primo piano a livello mondiale nel campo della sostenibilità alimentare mediante la cooperazione internazionale in materia di ricerca e innovazione in ambito alimentare, la creazione di partenariati, la promozione di norme a sostegno di pratiche sostenibili a livello internazionale e le sue politiche commerciali e per lo sviluppo.

¹⁷ Vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari (2021), *Member State Dialogue Convenors and Pathways – Food Systems Summit Dialogues* (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby51aw%3D%3D&utm_campaign=Food).

¹⁸ I paesi membri del G20 sono responsabili dell'80 % circa del commercio mondiale di prodotti agricoli e ospitano circa il 60 % dei terreni agricoli a livello mondiale.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", COM(2020) 381 final.

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita", COM(2020) 380 final.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Il Green Deal europeo", COM(2019) 640 final.

1.3. Il ruolo dell'UE a livello mondiale

L'UE è il maggiore esportatore e il terzo importatore al mondo di prodotti agroalimentari, compresi i prodotti dell'acquacoltura²³. Le importazioni dell'UE sono dominate da prodotti che per lo più non sono prodotti internamente (ad esempio caffè, tè, olio di palma, frutta tropicale), sono prodotti fuori stagione o prodotti la cui produzione è limitata o insufficiente a soddisfare la domanda (ad esempio semi di soia e farina di soia). Le esportazioni dell'UE coprono l'intera gamma che spazia da prodotti di base come il latte in polvere, le carni suine e i cereali fino a prodotti ad alto valore aggiunto quali vini e bevande spiritose, oli d'oliva o formaggi, il che determina un notevole saldo attivo della bilancia commerciale²⁴.

Data la sua importanza sui mercati alimentari internazionali, l'UE ha un notevole impatto sui paesi terzi (ossia sugli Stati non aderenti all'UE) grazie alla sua politica commerciale e alla sua capacità di influenzare l'elaborazione di norme e disposizioni di rilevanza mondiale. L'UE può utilizzare la propria politica commerciale, insieme ad altri strumenti, come la sua politica di promozione agroalimentare, per aumentare la conoscenza degli elevati standard dei prodotti agroalimentari dell'Unione al di fuori dei suoi confini e per promuovere la transizione verso sistemi alimentari sostenibili a livello mondiale, in linea con gli OSS delle Nazioni Unite. La Commissione collabora inoltre con il Servizio europeo per l'azione esterna ad attività di sensibilizzazione sui sistemi alimentari sostenibili.

Il riesame della politica commerciale del febbraio 2021²⁵ getta dunque le basi per una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva, che sarà in grado di plasmare meglio il cambiamento mondiale e di rispecchiare gli interessi e i valori strategici dell'UE, nel rispetto delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La lotta ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale è una delle principali priorità dell'UE. Per realizzare tale visione sarà necessaria un'azione a tutti i livelli.

L'UE e i suoi Stati membri si sono inoltre impegnati a garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo, iniziativa con cui mirano a tenere conto degli obiettivi in materia di sviluppo nelle politiche che possono avere un impatto sui paesi in via di sviluppo. Garantendo la coerenza delle politiche per lo sviluppo si punta a ridurre al minimo le contraddizioni e a creare sinergie tra varie politiche dell'UE nonché ad aumentare l'efficacia della cooperazione per lo sviluppo a vantaggio dei paesi partner. Sin dalla sua introduzione nel diritto dell'UE con il trattato di Maastricht (1992), il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo²⁶ ha ribadito l'impegno dell'UE a favore della coerenza delle politiche per lo sviluppo e l'ha riconosciuta come un elemento cruciale della strategia per il conseguimento degli OSS nei paesi partner.

²³ Commissione europea (2021), [Commercio agroalimentare nel 2020: relazione](#).

²⁴ Nel 2020 il commercio di prodotti agroalimentari dell'UE-27 ha generato un saldo attivo della bilancia commerciale pari a 62 miliardi di EUR, ossia il 28,5 % del saldo attivo totale della bilancia commerciale dell'UE-27 (cfr. nota 23).

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", COM(2021) 66 final.

²⁶ [Il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo "Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro": dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea](#), Ufficio delle pubblicazioni, 2018.

Allo stesso tempo, l'UE dipende dal commercio non solo in quanto sbocco e fonte di competitività per la sua industria alimentare, ma anche in quanto mezzo per garantire la diversità dell'approvvigionamento alimentare. Come indicato nella comunicazione sulla sicurezza alimentare²⁷, l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha messo in luce carenze che comportano rischi per il sistema mondiale della sicurezza alimentare; tali carenze dovrebbero essere affrontate con modalità che rafforzino la transizione verso sistemi alimentari sostenibili, resilienti ed equi nell'UE e nel mondo.

2. CONFORMITÀ ALLE NORME DELL'UE

2.1. Norme sanitarie

L'UE dispone di un solido sistema sanitario e fitosanitario per garantire che tutti gli alimenti immessi sul mercato dell'Unione soddisfino il requisito di un livello elevato di protezione della salute umana e per prevenire la diffusione di parassiti o malattie tra le piante e gli animali. Tutte le importazioni di prodotti agroalimentari devono essere conformi ai requisiti sanitari e fitosanitari dell'UE o soddisfare condizioni riconosciute almeno come equivalenti a tali requisiti dall'Unione²⁸. I requisiti si basano su prove scientifiche e le norme internazionali sono debitamente prese in considerazione durante il processo di elaborazione.

La conformità degli animali, delle piante o dei prodotti che entrano nell'UE da paesi terzi alle norme e ai requisiti pertinenti dell'Unione è verificata mediante sistemi di controllo efficaci, attuati dalle autorità competenti degli Stati membri dell'UE in cooperazione con le autorità doganali nazionali. I requisiti per l'importazione e il sistema di controllo sono basati sul rischio, il che significa che la portata e l'intensità dei controlli sono adeguate al rischio comportato da determinati animali, piante o prodotti. Il tipo di controlli effettuati dipende dal tipo di prodotti e dai rischi ad essi associati (ad esempio alimenti di origine animale o non animale), tenendo conto delle prove scientifiche e di varie fonti di informazioni riguardo alla non conformità, quali incidenti riguardanti gli alimenti, focolai di malattie degli animali o organismi nocivi per le piante, risultati di controlli alle frontiere e informazioni ricevute da paesi terzi.

Inoltre, nell'ambito del meccanismo di conformità, la Commissione effettua controlli, compresi audit, secondo un programma di lavoro annuale pubblicato, volto a verificare che le autorità competenti degli Stati membri dell'UE e dei paesi terzi che esportano nell'Unione

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari", COM(2022) 133 final.

²⁸ Per quanto riguarda la sicurezza degli alimenti, tale requisito è sancito dall'articolo 11 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (la "legislazione alimentare generale", GU L 031 dell'1.2.2002, pag. 1), il quale afferma che "*[g]li alimenti e i mangimi importati nella Comunità per esservi immessi sul mercato devono rispettare le pertinenti disposizioni della legislazione alimentare o le condizioni riconosciute almeno equivalenti dalla Comunità o, quando tra la Comunità e il paese esportatore esiste un accordo specifico, le disposizioni ivi contenute*". La legislazione alimentare generale è un quadro di riferimento riguardante tutti gli aspetti fondamentali della politica in materia di sicurezza degli alimenti e si applica a tutte le misure relative agli alimenti o ai mangimi immessi sul mercato dell'UE, escludendo dal suo ambito di applicazione solo la produzione primaria per uso domestico privato.

adempiamo i loro obblighi giuridici. I controlli della Commissione si concentrano sui sistemi di controllo piuttosto che su singoli locali.

Tuttavia le preoccupazioni in materia di sanità pubblica relative alla produzione agroalimentare non riguardano solo i requisiti sanitari e fitosanitari. Il regolamento (UE) 2019/6 relativo ai medicinali veterinari²⁹, che si applica da gennaio 2022, prevede un'ampia gamma di misure concrete per combattere la resistenza agli antimicrobici. Gli organismi resistenti agli antimicrobici possono diffondersi non solo a partire da alimenti di origine animale, ma anche direttamente da persona a persona o tra persone e animali. Le misure che promuovono un uso più prudente e responsabile degli antimicrobici negli animali favoriranno il conseguimento dell'obiettivo della strategia "Dal produttore al consumatore" di ridurre del 50 % le vendite complessive nell'UE di antimicrobici per gli animali d'allevamento e l'acquacoltura entro il 2030. In tale contesto, sulla base dell'articolo 118 del regolamento relativo ai medicinali veterinari saranno stabiliti nuovi requisiti in relazione all'uso degli antimicrobici negli animali e nei prodotti di origine animale destinati all'importazione nell'UE. In particolare tali animali e prodotti di origine animale non possono essere trattati con antimicrobici volti a promuoverne la crescita o aumentarne la resa né con antimicrobici che nell'UE sono riservati al trattamento di determinate infezioni negli esseri umani.

2.2. Norme per la tutela ambientale e il benessere degli animali

Tutte le importazioni di prodotti alimentari immesse sul mercato dell'UE devono essere conformi alle pertinenti norme dell'Unione relative ai prodotti finali, che si applicano indipendentemente dal fatto che il prodotto sia fabbricato nell'UE o sia importato. Tuttavia ai prodotti importati non si applicano generalmente requisiti relativi alle modalità di produzione (denominati "processi e metodi di produzione"). Attualmente nel diritto dell'UE non esistono disposizioni generali (orizzontali) che facciano riferimento a requisiti ambientali o, più in generale, a requisiti di sostenibilità applicabili agli alimenti prodotti internamente o importati.

Spesso nell'ambito della tutela ambientale o del benessere degli animali trovano applicazione norme riguardanti i processi e metodi di produzione secondo le quali le misure volte a limitare l'impatto ambientale o a rispondere a preoccupazioni etiche non sono legate al prodotto finale in sé, bensì alla sua produzione. Pertanto, se tali norme si applicano alle importazioni, esse "disciplinano" di fatto il processo di produzione all'estero, nella misura in cui i prodotti in questione sono destinati a essere venduti sul mercato del paese che emana le norme. Inoltre i processi e metodi di produzione potrebbero non incidere neppure sulle caratteristiche fisiche del prodotto finale. In tali casi si utilizza il termine "processi e metodi di produzione non legati al prodotto".

Sebbene l'UE non applichi sistematicamente simili norme ai prodotti importati, alcune **norme dell'UE in materia di benessere degli animali** sono già applicabili alle importazioni. L'UE stabilisce condizioni finalizzate alla protezione degli animali al momento dell'abbattimento e durante il trasporto. Il regolamento (CE) n. 1099/2009³⁰ impone ai paesi terzi che esportano carni nell'Unione di applicare norme almeno equivalenti a quelle stabilite dalla normativa dell'UE. A tal fine, i paesi terzi dichiarano nel certificato di esportazione che durante la

²⁹ Regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, relativo ai medicinali veterinari (GU L 4 del 7.1.2019, pag. 43).

³⁰ Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento (GU L 303 del 18.11.2009, pag. 1).

macellazione sono state rispettate norme in materia di benessere degli animali almeno equivalenti a quelle dell'UE e ciò non è mai stato contestato dai partner commerciali. La Commissione valuta la capacità dei paesi di certificare la veridicità della suddetta dichiarazione durante gli audit sull'igiene delle carni. Analogamente, gli animali importati nell'UE devono essere idonei al trasporto nel rispetto dei pertinenti requisiti dell'Unione, circostanza che i paesi terzi devono confermare nel certificato ufficiale a norma del regolamento (CE) n. 1/2005³¹. Una serie di requisiti si applica anche ai trasportatori, che devono essere autorizzati e rappresentati negli Stati membri in cui richiedono un'autorizzazione. L'UE dispone inoltre di un sistema obbligatorio di etichettatura relativo al benessere degli animali per le uova da tavola³², che indica il metodo di produzione (uova da allevamento in gabbie, all'aperto, a terra, ecc.).

Infine, per considerazioni di benessere degli animali e per rispondere alle preoccupazioni dei cittadini dell'UE, l'Unione vieta l'immissione sul mercato di prodotti derivati dalla foca³³ (ad eccezione dei prodotti provenienti dalla caccia praticata da comunità indigene), nonché di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono³⁴.

3. CONTESTO INTERNAZIONALE

3.1. Norme commerciali internazionali

Le norme commerciali mondiali mirano a garantire un quadro commerciale prevedibile e non discriminatorio, salvaguardando nel contempo il diritto di ciascun paese di regolamentare in linea con le proprie preferenze sociali. Lo sviluppo sostenibile e la necessità di tutelare l'ambiente figurano tra i principi dell'OMC³⁵. La presente parte analizza la legittimità dell'applicazione di norme sanitarie e ambientali (anche per quanto riguarda il benessere degli animali) ai prodotti importati nel quadro dell'OMC.

L'OMC non mette in discussione il diritto dei paesi di intervenire a tutela dell'ambiente o della moralità pubblica, anche in relazione al benessere degli animali, purché siano soddisfatte determinate condizioni. Di fatto, negli ultimi 20 anni il numero delle notifiche

³¹ Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate (GU L 3 del 5.1.2005, pag. 1).

³² Regolamento (CE) n. 589/2008 della Commissione, del 23 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione applicabili alle uova (GU L 163 del 24.6.2008, pag. 6).

³³ Regolamento (CE) n. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, sul commercio dei prodotti derivati dalla foca (GU L 286 del 31.10.2009, pag. 36).

³⁴ Regolamento (CE) n. 1523/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che vieta la commercializzazione, l'importazione nella Comunità e l'esportazione fuori della Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono (GU L 343 del 27.12.2007, pag. 1).

³⁵ Il preambolo dell'accordo di Marrakech che istituisce l'OMC recita che i membri riconoscono che "le loro relazioni nel campo del commercio e delle attività economiche dovrebbero essere finalizzate ad innalzare il tenore di vita, a garantire la piena occupazione e un volume sostanziale e in continua crescita di reddito reale e di domanda effettiva, e ad espandere la produzione e il commercio di beni e servizi, consentendo al tempo stesso un impiego ottimale delle risorse mondiali, conformemente all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, che miri a tutelare e a preservare l'ambiente e a potenziare gli strumenti per perseguire tale obiettivo in maniera compatibile con le rispettive esigenze e i rispettivi problemi, derivanti dai diversi livelli di sviluppo economico".

relative all'ambiente presentate all'OMC è più che raddoppiato, raggiungendo quasi il 17 % di tutte le notifiche nel 2020³⁶.

Due ben noti esempi di misure riguardanti processi e metodi di produzione non legati al prodotto introdotte per tutelare l'ambiente sono le misure statunitensi che vietano l'importazione di tonno da paesi terzi che non sono stati in grado di dimostrare che i loro metodi di pesca proteggono i delfini e le misure che vietano l'importazione di gamberetti pescati in paesi terzi senza utilizzare tecnologie per proteggere le tartarughe marine. Entrambe le misure sono state impugnate dinanzi all'OMC e le relative decisioni hanno contribuito a comprendere meglio il modo in cui la giurisdizione dell'OMC affronta il nodo tra commercio e ambiente³⁷.

Gli obblighi e i diritti generali in relazione allo scambio di merci sono stabiliti nell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 (GATT). Il primo passo per valutare la legittimità di una misura che incide su determinate merci è stabilire se essa rientri o meno nell'ambito di applicazione di una delle disposizioni del GATT. Ciò è valido in particolare se una misura è

- discriminatoria, ossia quando è contemplata:
 - dall'articolo I, che verte sul trattamento della nazione più favorita e stabilisce che ai prodotti provenienti da un membro dell'OMC non può essere riconosciuto un trattamento meno favorevole di quello riservato a prodotti simili provenienti da qualsiasi altro paese; oppure
 - dall'articolo III, che verte sul trattamento nazionale e stabilisce che ai prodotti importati non può essere riconosciuto un trattamento meno favorevole di quello riservato a prodotti nazionali simili; oppure
- una restrizione quantitativa che limita le quantità di un prodotto importato o esportato (articolo XI).

Una misura è **discriminatoria** quando costituisce (1) una discriminazione de iure, ossia quando opera una distinzione esplicita tra prodotti in base all'origine, oppure (2) una discriminazione de facto, ossia quando la misura è apparentemente neutra dal punto di vista dell'origine, ma ha un impatto negativo sulle condizioni di concorrenza tra prodotti simili provenienti da diversi membri dell'OMC. Una discriminazione de facto può sussistere, ad esempio, se determinati prodotti nazionali possono soddisfare più facilmente una determinata norma o un determinato requisito rispetto a prodotti simili importati.

Se nessuna delle suddette disposizioni viene violata, non è generalmente necessaria un'ulteriore analisi in quanto la misura è considerata compatibile con il GATT. In caso di violazione delle suddette disposizioni, la misura potrebbe comunque essere soggetta alle

³⁶ Comitato dell'OMC per il commercio e l'ambiente (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat](#), documento dell'OMC WT/CTE/EDB/20, 28 gennaio 2022.

³⁷ Stati Uniti – divieto di importazione di gamberetti e di taluni prodotti da essi derivati, documento dell'OMC WT/DS56/AB/R (98-000) (12 ottobre 1998) [relazione dell'organo d'appello] e documento dell'OMC WT/DS58/R (15 maggio 1998) [relazione del panel]; Stati Uniti – restrizioni alle importazioni di tonno DS21/R – BISD 39S/155 (3 settembre 1991, decisione non adottata) [*Tuna-Dolphin I*] e DS29/R (16 giugno 1994, decisione non adottata) [*Tuna-Dolphin II*].

deroghe generali alle norme del GATT previste all'articolo XX³⁸. In tal caso, la misura può essere mantenuta e considerata complessivamente compatibile con il GATT.

Per essere giustificata a norma dell'articolo XX del GATT, una misura deve:

- perseguire effettivamente uno o più degli **obiettivi strategici** elencati all'articolo XX (deroga provvisoria). Le giustificazioni più ricorrenti per le norme in materia di processi e metodi di produzione riguardano la tutela della vita o della salute delle persone, degli animali o delle piante (articolo XX, lettera b)), la conservazione delle risorse naturali esauribili, biologiche o non biologiche (articolo XX, lettera g)), la morale pubblica (articolo XX, lettera a)) e i prodotti fabbricati nelle prigioni (articolo XX, lettera e)). Gli obiettivi di natura economica, quali l'aumento della competitività dei produttori nazionali o la garanzia della parità di condizioni, non costituiscono, a norma dell'articolo XX del GATT, motivi validi per applicare alle importazioni norme in materia di processi e metodi di produzione non legati al prodotto;
- soddisfare il **criterio di "necessità"**, che richiede un bilanciamento di vari elementi:
 - l'attenzione all'importanza degli obiettivi perseguiti per il membro che emana le norme. In alcuni casi, un divieto può essere l'unico mezzo adeguato per conseguire l'obiettivo desiderato, rispetto ad esempio a un obbligo di etichettatura. A tale riguardo, l'OMC ha approvato il divieto di importazione di prodotti derivati dalla foca nell'UE in quanto basato su forti preoccupazioni manifestate dalla società³⁹. Analogamente, l'UE vieta l'importazione e la commercializzazione di pellicce di cani e di gatti per motivi morali ed etici⁴⁰. La misura non è mai stata contestata dai partner commerciali ed è ritenuta pienamente compatibile con il diritto dell'OMC;
 - il contributo della misura agli obiettivi, nel senso che la misura deve essere idonea a conseguire gli obiettivi dichiarati o concorrere ad essi;
 - l'assenza di una misura alternativa meno restrittiva degli scambi commerciali, ma che contribuisca in misura uguale o superiore al conseguimento degli obiettivi dichiarati, tenendo conto della relativa fattibilità dal punto di vista tecnico ed economico. Ad esempio, si ritiene generalmente che le misure volontarie siano meno restrittive degli scambi rispetto alle misure obbligatorie e che l'etichettatura limiti il commercio in misura minore rispetto a un divieto di importazione;

³⁸ L'articolo XX, lettere a), b) e g), del GATT recita:

"Fatto salvo l'obbligo di non applicare tali misure in una forma che costituisca una discriminazione arbitraria o ingiustificata tra paesi ove esistano condizioni simili oppure una restrizione dissimulata del commercio internazionale, nessuna disposizione del presente accordo osta a che le parti adottino o applichino misure:

a) necessarie a tutelare la moralità pubblica;

b) necessarie a tutelare la vita o la salute delle persone, degli animali o delle piante;

[...]

e) connesse ai prodotti fabbricati nelle prigioni;

[...]

g) connesse alla conservazione delle risorse naturali esauribili, quando dette misure siano associate a restrizioni alla produzione o al consumo nazionali [...]"

³⁹ CE – Misure che vietano l'importazione e la commercializzazione di prodotti derivati dalla foca, WT/DS400/AB/R e WT/DS401/AB/R (22 maggio 2014).

⁴⁰ Regolamento (CE) n. 1523/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che vieta la commercializzazione, l'importazione nella Comunità e l'esportazione fuori della Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono (GU L 343 del 27.12.2007, pag. 1).

- il rispetto della parte introduttiva dell'articolo XX, a norma della quale l'elaborazione, la struttura e l'applicazione di una misura non dovrebbero comportare discriminazioni arbitrarie o ingiustificate tra paesi in cui vigono le stesse condizioni né restrizioni dissimulate degli scambi internazionali.

In sostanza, per essere giustificata ai sensi dell'articolo XX del GATT, una misura deve essere necessaria a conseguire uno o più obiettivi delle politiche pubbliche, deve trattare equamente i prodotti nazionali e quelli importati e non deve essere connotata da elementi protezionistici. Gli oneri e i costi gravanti sui pertinenti portatori di interessi, compresi i partner internazionali, le pubbliche amministrazioni, gli importatori, gli esportatori e gli utilizzatori dovrebbero inoltre essere tenuti in considerazione. L'elaborazione di una simile misura dovrebbe inoltre garantire una flessibilità sufficiente a tenere conto delle condizioni specifiche e dei metodi di produzione potenzialmente differenti dei paesi esportatori, a condizione che ciò avvenga in modo equo, ad esempio riconoscendo che i metodi di produzione di paesi terzi presentano un livello di efficacia comparabile alle norme dell'UE.

La misura dovrebbe tenere conto di eventuali disposizioni o norme internazionali pertinenti. Se la misura si discosta da tali norme, occorre illustrare i motivi, come ad esempio l'esistenza di informazioni supplementari o la decisione di garantire un livello di protezione più elevato.

La misura dovrebbe basarsi, se del caso, su dati scientifici o su altre informazioni (fornite ad esempio da organismi internazionali competenti e risultanti da relazioni, decisioni, indagini, ecc.), che dovrebbero fornire una base razionale per la misura, a seguito di un'opportuna valutazione. Se la misura si fonda sul principio di precauzione (in quanto alcune informazioni scientifiche non sono ancora disponibili), dovrebbe basarsi su tutte le informazioni pertinenti disponibili, prevedere l'acquisizione delle informazioni necessarie per una valutazione più completa e contemplare la possibilità di un riesame.

Le preoccupazioni che hanno una dimensione mondiale e sono riconosciute a livello internazionale da almeno una parte della comunità internazionale (ad esempio i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, la resistenza agli antimicrobici) hanno maggiori probabilità di essere accettate come motivi legittimi di intervento.

Le suddette disposizioni del GATT sono ulteriormente sviluppate nell'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (accordo TBT), che contiene norme relative alla discriminazione (articolo 2.1) e alla necessità (articolo 2.2). L'accordo precisa che le regolamentazioni tecniche non devono limitare gli scambi commerciali più di quanto sia necessario per conseguire obiettivi legittimi quali la garanzia della sicurezza nazionale, la prevenzione di pratiche ingannevoli, la salvaguardia della salute o della sicurezza delle persone, la protezione della vita o della salute degli animali o delle piante e la tutela dell'ambiente. Nell'elaborare le loro regolamentazioni tecniche, i membri dell'OMC dovrebbero prendere in considerazione, tra l'altro, le informazioni scientifiche e tecniche disponibili.

L'accordo TBT non si applica alle norme sui processi e metodi di produzione non legati al prodotto (in quanto la definizione di cui all'allegato 1 fa riferimento alle "caratteristiche del prodotto o ai *relativi* processi e metodi di produzione"). Tuttavia l'accordo si applica alle eventuali misure riguardanti la terminologia, i simboli, l'imballaggio, la marcatura o l'etichettatura applicabili a un prodotto, un processo o un metodo di produzione. Se una misura rientra nell'ambito di applicazione dell'accordo TBT, essa sarà analizzata alla luce di tale quadro. L'articolo XX del GATT non si applica in caso di violazione dell'accordo TBT,

in quanto gli elementi dell'articolo XX del GATT sono già efficacemente integrati negli articoli 2.1 e 2.2 dell'accordo TBT.

Analogamente, l'articolo XX, lettera b), del GATT è ulteriormente sviluppato nell'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS), che contiene a sua volta disposizioni riguardanti la discriminazione ingiustificata (articoli 2.3 e 5.5) e la necessità (articoli 2.2 e 5.6). Tuttavia, come indicato nel relativo allegato A, l'accordo SPS si applica solo a determinati rischi specifici che sorgono *nel territorio* del membro che ha emanato le norme.

In conclusione, le norme nazionali in materia di processi e metodi di produzione potrebbero essere considerate compatibili con le norme dell'OMC, purché siano soddisfatte tutte le suddette condizioni.

3.2. Norme e impegni internazionali in materia di salute e ambiente

L'espansione del commercio internazionale di prodotti agroalimentari negli ultimi decenni ha evidenziato la necessità di elaborare norme a livello internazionale allo scopo di agevolare gli scambi internazionali. Diverse organizzazioni internazionali svolgono un ruolo importante nello sviluppo di norme mondiali nel settore alimentare, in particolare per quanto riguarda la sicurezza degli alimenti e la protezione dei consumatori. Non esiste tuttavia un apposito consesso che si dedichi alle norme in materia di sostenibilità/ambiente applicabili ai prodotti alimentari. La panoramica che segue si concentra sulle organizzazioni internazionali esistenti che si occupano di norme e impegni in materia di salute e ambiente correlati alla produzione alimentare. Come già sottolineato, le preoccupazioni che hanno una dimensione mondiale e sono riconosciute a livello internazionale da almeno una parte della comunità internazionale hanno maggiori probabilità di essere accettate come motivi legittimi di intervento.

Nell'ambito della sicurezza degli alimenti e della salute degli animali e delle piante, i tre organismi internazionali di normazione più importanti, riconosciuti dall'OMC nell'accordo SPS, sono la Commissione del Codex Alimentarius, l'Organizzazione mondiale per la salute animale e il Segretariato della Convenzione internazionale per la protezione delle piante.

La Commissione del Codex Alimentarius (CAC) è stata istituita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) in risposta alle crescenti preoccupazioni dei consumatori in merito ai potenziali rischi per la salute connessi agli alimenti e alla proliferazione delle normative nazionali in materia di sicurezza degli alimenti che ostacolano il commercio internazionale. Nel corso dei suoi quasi 60 anni di attività continua, la CAC ha adottato oltre 200 norme alimentari, come pure orientamenti e codici di prassi in materia di igiene, etichettatura, alimenti prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, resistenza agli antimicrobici, tenori massimi di contaminanti negli alimenti o di additivi alimentari e limiti massimi di residui di antiparassitari o di medicinali veterinari negli alimenti. Nel 2021 la sua task force sulla resistenza agli antimicrobici ha elaborato orientamenti scientifici per consentire una gestione coerente della resistenza antimicrobica lungo la filiera alimentare.

L'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE⁴¹) stabilisce norme internazionali in materia di salute e benessere degli animali e produzione animale, anche in relazione alla

⁴¹ L'organizzazione ha mantenuto il suo acronimo storico, che sta per *Office International des Epizooties*.

resistenza agli antimicrobici. L'OIE si occupa inoltre della resistenza antimicrobica in seno all'alleanza quadripartita, una cooperazione consolidata tra l'OMS, la FAO, il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e l'OIE, basata sulla loro missione fondamentale di rispondere all'ampia gamma di necessità legate al contrasto della resistenza agli antimicrobici a livello mondiale. Nel suo settimo piano strategico per il periodo 2021-2025⁴², l'OIE sottolinea che, sebbene la sua missione principale sia il miglioramento della salute e del benessere degli animali, ciò contribuirà a preservare il futuro dell'umanità. Inoltre contribuire agli obiettivi mondiali migliorando la sostenibilità della produzione animale continua a essere una delle finalità principali dell'OIE.

La Convenzione internazionale per la protezione delle piante (IPPC) è un trattato intergovernativo firmato da oltre 180 paesi, volto a proteggere le risorse vegetali mondiali dall'introduzione e dalla diffusione di organismi nocivi per le piante e a promuovere un commercio sicuro. La convenzione ha introdotto norme internazionali per le misure fitosanitarie quale principale strumento per conseguire i suoi obiettivi, il che la rende l'unico organismo mondiale di normazione in materia di sanità delle piante. Nel suo quadro strategico per il periodo 2020-2030, l'IPPC definisce gli obiettivi strategici seguenti: a) rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare mondiale e aumentare la produttività agricola sostenibile; b) proteggere le foreste e l'ambiente dall'impatto degli organismi nocivi per le piante; e c) agevolare uno sviluppo commerciale e una crescita economica sicuri.

L'UE collabora inoltre intensamente con l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) su questioni riguardanti l'agricoltura, la pesca, la silvicoltura, la biodiversità, la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, le crisi alimentari e la sicurezza degli alimenti. Nel 2021, nell'ambito del loro dialogo strategico, l'UE e la FAO hanno convenuto di intensificare gli sforzi congiunti in relazione ai loro programmi comuni volti a trasformare i sistemi agroalimentari al fine di renderli più inclusivi, efficienti, resilienti e sostenibili. La FAO ha pubblicato vari orientamenti in materia di sostenibilità dell'acquacoltura⁴³, gestione del suolo e sistemi alimentari sostenibili⁴⁴, definendo un sistema alimentare sostenibile e gettando le basi per un approccio olistico che presti attenzione alle interconnessioni tra gli aspetti sociali, ambientali ed economici dei sistemi agroalimentari, ai limiti degli approcci attuali e alla necessità di un cambiamento.

Gli sforzi dell'UE sopra descritti per adottare misure incisive volte a combattere la resistenza agli antimicrobici riflettono anche il riconoscimento internazionale da parte del gruppo di coordinamento inter-agenzie sulla resistenza antimicrobica (istituito ad hoc dalle Nazioni Unite e che comprende esperti della FAO, dell'OMS e dell'OIE) del fatto che sono necessari interventi urgenti per ridurre la resistenza agli antimicrobici, a cominciare dalla graduale eliminazione dell'uso di antimicrobici per la promozione della crescita degli animali e dalla

⁴² https://web.oie.int/download/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf.

⁴³ L'articolo 9 del codice di condotta della FAO per una pesca responsabile stabilisce alcuni principi per un'acquacoltura responsabile, compresa la regolamentazione dell'uso di sostanze chimiche pericolose per la salute umana e per l'ambiente nell'ambito dell'acquacoltura. La FAO ha pubblicato diversi documenti di orientamento sulle pratiche sostenibili. L'UE favorisce il compimento di progressi verso l'elaborazione di orientamenti esaustivi e ambiziosi per un'acquacoltura sostenibile in seno alla FAO, nel rispetto degli orientamenti strategici per l'acquacoltura dell'UE.

⁴⁴ FAO (2018), Sustainable food systems: concept and framework, Roma.

definizione di misure volte a preservare l'efficienza degli antimicrobici più importanti per la medicina umana.

Anche il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale (CFS), un consesso delle Nazioni Unite che si occupa della revisione e del monitoraggio delle politiche in materia di sicurezza degli alimenti, contribuisce attivamente alla transizione verso sistemi alimentari sostenibili⁴⁵.

Il quadro strategico per la biodiversità 2010-2020⁴⁶ della Convenzione sulla diversità biologica (CBD) comprende vari obiettivi pertinenti nel contesto delle norme e del commercio di prodotti alimentari, in particolare l'obiettivo 7 sull'agricoltura, l'acquacoltura e la silvicoltura sostenibili e l'obiettivo 8 sull'inquinamento, ivi compreso l'eccesso di nutrienti.

L'iniziativa internazionale a favore degli impollinatori, varata nel quadro della CBD e attuata dalla FAO a partire dal 2000, è il principale strumento strategico per affrontare le minacce cui sono esposti gli impollinatori a livello mondiale. Gli impollinatori sono parte integrante di ogni ecosistema sano⁴⁷, in particolare degli ecosistemi agricoli⁴⁸. Senza di essi, le colture e le specie vegetali selvatiche dipendenti dall'impollinazione animale diminuirebbero e molte finirebbero per scomparire⁴⁹. Tuttavia la presenza e la diversità degli impollinatori nell'UE e nel mondo sono in declino e numerose specie sono minacciate di estinzione⁵⁰. Le maggiori minacce per gli impollinatori individuate nella relazione di valutazione sugli impollinatori⁵¹ della Piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES) sono il cambiamento della destinazione d'uso dei suoli, l'agricoltura intensiva e l'uso di antiparassitari, l'inquinamento ambientale, le specie esotiche invasive, gli agenti patogeni e i cambiamenti climatici.

Inoltre la Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti è un accordo multilaterale volto a proteggere la salute umana e l'ambiente da sostanze chimiche che

⁴⁵ Cfr. ad esempio CFS (2014), *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*, Roma; CFS (2021), *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition*, Roma; gruppo di esperti ad alto livello del CFS (2019), *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Roma; gruppo di esperti ad alto livello del CFS (2020), *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Roma.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "L'iniziativa dell'UE a favore degli impollinatori", COM(2018) 395 final e relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD(2018) 302 final/2.

⁴⁸ FAO (2019), *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, Roma.

⁴⁹ Si stima che dal 5 all'8 % dell'attuale produzione agricola, con un valore di mercato annuo compreso tra 235 e 577 miliardi di USD (dati del 2015), sia direttamente attribuibile agli impollinatori (cfr. IPBES (2016), nota 50, pagg. 4 e 154).

⁵⁰ IPBES (2016), *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production*, a cura di Potts S. G., Imperatriz-Fonseca V. L. e H. T. Ngo, Segretariato della Piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici, Bonn. L'IPBES è un organo consultivo scientifico istituito nell'ambito della CBD. Cfr. anche CBD (2007), *Pollinators: Key issues* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede e J. Stein (2015), *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees*, pubblicazione di supporto dell'EFSA, 2015:EN-756; FAO (2019), *Il calo della popolazione di api nel mondo mette a rischio la sicurezza alimentare e la nutrizione globali* (<https://www.fao.org/news/story/it/item/1194954/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), cfr. nota 50.

rimangono intatte nell'ambiente per lunghi periodi, si diffondono ampiamente a livello geografico, si accumulano negli esseri umani e nella flora e fauna selvatiche e hanno effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente. Insieme al protocollo della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sugli inquinanti organici persistenti⁵², la Convenzione di Stoccolma stabilisce regimi internazionali rigorosi per gli inquinanti organici persistenti elencati (16 nel protocollo UNECE e 31 nella Convenzione di Stoccolma), tra cui molti sono antiparassitari. La produzione e l'uso di tali sostanze devono essere aboliti o soggetti a rigorose restrizioni. Molti inquinanti organici persistenti, pur essendo stati vietati anni fa, possono ancora essere rilevati nell'ambiente a causa della loro persistenza.

Infine, anche gli accordi volontari, le iniziative o i codici dell'industria e dei soggetti privati, come pure i regimi privati di sostenibilità, svolgono un ruolo nella promozione dell'applicazione delle norme per la tutela ambientale e il benessere degli animali nelle catene del valore mondiali, in particolare per quanto riguarda gli scambi nel settore agroalimentare. Benché i regimi privati di sostenibilità siano stati inizialmente sviluppati nel campo della sicurezza degli alimenti, il loro ambito di applicazione si è esteso in misura crescente alle questioni ambientali o relative al benessere degli animali (ad esempio GLOBALG.A.P.). Un altro esempio di iniziativa privata è la tavola rotonda sull'olio di palma sostenibile⁵³, che riunisce produttori, trasformatori e commercianti di palma da olio, fabbricanti, rivenditori, investitori e organizzazioni non governative ambientali e sociali allo scopo di sviluppare e attuare regimi mondiali di sostenibilità per l'olio di palma.

4. AMBITI DI INTERVENTO DELL'UE

4.1. Consessi multilaterali

Il Green Deal europeo ha sottolineato l'importanza di una risposta di portata mondiale a sfide mondiali quali i cambiamenti climatici e il degrado ambientale, invitando l'UE a continuare a promuovere e attuare politiche ambiziose in materia di ambiente e clima in tutto il mondo. La strategia "Dal produttore al consumatore" ha inoltre sancito che uno degli obiettivi dell'UE è promuovere la transizione mondiale verso sistemi alimentari sostenibili in seno agli organismi di normazione e assumere il ruolo di guida nell'elaborazione di norme internazionali in materia di sostenibilità. Nei consessi multilaterali, l'UE è una delle voci più forti a sostenere l'urgenza della transizione verso sistemi alimentari sostenibili. L'Unione deve svolgere un ruolo di primo piano nel garantire che sia dato seguito ai propositi e lo strumento più efficace a tale scopo è il potere di persuasione di cui l'UE dispone in quanto autorevole organismo di normazione e importante esportatore e importatore di prodotti agroalimentari a livello mondiale. Nella parte 3.2 è stata fornita una panoramica delle organizzazioni e delle iniziative esistenti nell'ambito dei sistemi agroalimentari sostenibili. La presente parte individua i principali ambiti di intervento a livello multilaterale che rivestono particolare importanza per il perseguimento degli obiettivi dell'UE relativi alla transizione mondiale verso sistemi alimentari sostenibili.

Seguito dato al vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari

⁵² Protocollo di Aarhus sugli inquinanti organici persistenti, adottato nel 1998 a integrazione della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza.

⁵³ <https://rspo.org/>.

La sostenibilità dei sistemi alimentari è una questione trasversale che mette in relazione tra loro la maggior parte delle attuali sfide climatiche e ambientali. A differenza di ambiti quali la biodiversità o i cambiamenti climatici, non esiste una convenzione o un accordo quadro internazionale sui sistemi alimentari sostenibili che incoraggi lo sviluppo di politiche integrate e un organismo scientifico indipendente che contribuisca all'elaborazione delle politiche (come il Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico o la Piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici). In tale contesto, il **vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari** del 2021 ha avuto un ruolo importante nel consolidare l'azione e riunire vari dibattiti multilaterali sull'alimentazione.

Partendo da tali premesse la Commissione ha istituito un gruppo di esperti incaricato di esaminare le esigenze e le possibilità per realizzare un quadro coerente e interconnesso in grado di rafforzare i punti di contatto internazionali tra scienza e politica nel campo dei sistemi alimentari⁵⁴. In linea con le esigenze individuate, l'UE sostiene il miglioramento del ruolo di punto di contatto tra scienza e politica svolto dal CFS.

L'UE si è inoltre impegnata a collaborare con il ventilato polo di coordinamento dei sistemi alimentari. Il polo, ospitato dalla FAO, assumerà una funzione di coordinamento allo scopo di riunire e mettere in relazione tra loro le conoscenze e le competenze in materia di sistemi alimentari, nell'ottica di favorire la realizzazione di progressi in relazione agli OSS a livello nazionale, organizzando riunioni mondiali di valutazione dei progressi compiuti ogni due anni.

Infine, l'UE è impegnata in diverse coalizioni/iniziative di intervento⁵⁵ create a seguito del vertice delle Nazioni Unite sui sistemi alimentari. Parallelamente, sta inoltre elaborando e pubblicherà un "percorso dell'UE", che collocherà la strategia "Dal produttore al consumatore" nel contesto del dibattito internazionale generale e renderà più visibili le azioni dell'UE.

Gli organismi delle Nazioni Unite e la CBD

Allo stesso tempo, la CBD, la FAO e le altre agenzie delle Nazioni Unite menzionate nella parte 3.2 continuano ad adoperarsi per compiere passi avanti a livello internazionale su vari aspetti dei sistemi alimentari sostenibili elaborando obiettivi, orientamenti e raccomandazioni relativi a metodi di produzione sostenibili nei settori dell'agricoltura, dell'acquacoltura e della produzione alimentare. L'UE continuerà a sostenere in modo proattivo tutte le iniziative volte a rendere più sostenibili i sistemi alimentari a livello mondiale.

Particolarmente importante a tale proposito è la 15^a conferenza delle parti (COP15) della CBD, che adotterà il quadro mondiale sulla biodiversità post 2020. Il progetto di documento⁵⁶

⁵⁴ Commissione europea (2021), *Tutti a tavola: creare insieme le conoscenze per la trasformazione dei sistemi alimentari*, a cura di Webb, P. e R. Sonnino, Ufficio delle pubblicazioni.

⁵⁵ L'UE è impegnata nelle coalizioni/iniziative di intervento seguenti: *Food is Never Waste* ("Il cibo non è mai un rifiuto"); *Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All* ("Diete sane basate su sistemi alimentari sostenibili per i bambini e per tutti"); *School Meals Coalition* ("La coalizione per i pasti nelle scuole"); *Aquatic and Blue Foods* ("Alimenti acquatici e blu"); *Agroecology* ("L'agroecologia"); *Zero Hunger* ("Fame zero"); *Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus* ("Lotta contro le crisi alimentari attraverso il nesso tra assistenza umanitaria, sviluppo e pace"); *Sustainable Productivity Growth* ("Crescita sostenibile della produttività").

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>.

attualmente oggetto di negoziati include obiettivi sulle stesse questioni affrontate dalla strategia dell'UE sulla biodiversità e dalla strategia "Dal produttore al consumatore", compresi obiettivi misurabili per ridurre l'uso di nutrienti e antiparassitari. L'obiettivo dell'UE è includere nel nuovo quadro mondiale obiettivi misurabili in linea con i propri obiettivi.

L'Organizzazione mondiale del commercio

L'UE è impegnata nella riforma dell'OMC per renderla un sistema commerciale multilaterale più sostenibile ed efficace. L'Unione promuove iniziative e azioni volte a dare visibilità agli aspetti climatici e ambientali e ad altri aspetti in materia di sostenibilità in tutte le varie funzioni dell'OMC e, nell'ambito delle discussioni internazionali sul commercio e l'ambiente, sostiene un'interpretazione delle pertinenti disposizioni dell'OMC che riconosca il diritto dei membri di fornire risposte efficaci alle sfide mondiali, in particolare i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e l'inquinamento ambientale.

L'UE assume inoltre un ruolo di primo piano nell'integrazione delle questioni relative alla sostenibilità nei pertinenti comitati dell'OMC. Il comitato dell'OMC per il commercio e l'ambiente (CTE) funge da principale sede di discussione in merito alle misure commerciali e ambientali. Dalla pubblicazione del Green Deal europeo, la Commissione ha presentato ad ogni riunione del CTE proposte legislative inerenti al commercio.

Le discussioni strutturate in materia di commercio e sostenibilità ambientale avviate nel novembre 2020 sono intese a integrare le attuali attività del CTE e di altri comitati e organi competenti dell'OMC. L'obiettivo di tali discussioni è esaminare misure ambientali connesse al commercio e valutare le possibilità di intraprendere azioni volontarie. Le discussioni hanno affrontato numerosi temi, compresa una sessione tematica sull'alimentazione e l'agricoltura sostenibili⁵⁷. La sostenibilità delle catene di approvvigionamento è parte integrante del lavoro svolto nell'ambito delle discussioni strutturate in materia di commercio e sostenibilità ambientale. Nel dicembre 2021 è stata adottata la dichiarazione ministeriale sul commercio e la sostenibilità ambientale⁵⁸, che definisce le attività future. Il fatto che i copatrocinatori siano responsabili di oltre l'86 % del commercio mondiale dimostra l'importante ruolo svolto dall'OMC nella promozione dello sviluppo sostenibile. L'UE svolge un ruolo di primo piano nelle discussioni strutturate in materia di commercio e sostenibilità ambientale.

Per quanto riguarda specificamente i sistemi alimentari, in seno all'OMC non esiste un apposito consesso in cui poter elaborare un approccio coerente agli aspetti commerciali della transizione verso sistemi alimentari sostenibili. Poiché molte discussioni riguardanti il commercio di prodotti alimentari si svolgono in seno al comitato per le misure sanitarie e fitosanitarie (comitato SPS), l'UE sostiene attivamente l'ampliamento dell'oggetto delle discussioni in seno al comitato SPS ad altre questioni relative alla transizione verso sistemi alimentari sostenibili inerenti al commercio internazionale e, a tal fine, all'elaborazione di un programma di lavoro⁵⁹.

Organismi internazionali di normazione

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>.

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>.

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>. La conferenza ministeriale è l'organo decisionale più importante dell'OMC; generalmente si riunisce ogni due anni.

Dato il ruolo centrale che la **Commissione del Codex Alimentarius** (CAC) svolge a livello mondiale nella definizione di norme in ambito alimentare, contribuendo sia a proteggere i consumatori in tutto il mondo sia ad agevolare il commercio mondiale di prodotti alimentari, il Codex potrebbe contribuire in misura rilevante all'adozione di norme in materia di sostenibilità a livello mondiale integrando una dimensione ambientale nelle sue deliberazioni.

Uno dei principi fondamentali alla base dell'attività di normazione del Codex consiste nella fondatezza scientifica e nel ricorso all'analisi dei rischi per la sicurezza degli alimenti. I testi del Codex devono basarsi su analisi scientifiche, effettuate principalmente da competenti organi della FAO/dell'OMS⁶⁰ composti da esperti indipendenti di tutto il mondo. Conformemente alle norme del Codex, nell'ambito del processo decisionale possono essere presi in considerazione altri fattori legittimi (oltre alla valutazione scientifica dei rischi) inerenti alla tutela della salute e alle pratiche commerciali leali, a condizione che tali fattori possano essere accettati a livello mondiale (o su base regionale in caso di norme regionali)⁶¹.

La visione dell'UE sul futuro del Codex e la sua posizione sulla necessità di integrare considerazioni in materia di sostenibilità nelle attività della CAC sono state illustrate nelle conclusioni del Consiglio adottate nel febbraio 2022⁶². Le conclusioni riconoscono il ruolo cruciale della CAC nell'agevolare la transizione mondiale verso sistemi alimentari sostenibili e chiedono che le norme alimentari mondiali stabilite dal Codex tengano maggiormente conto di considerazioni relative alla sostenibilità, in linea con gli impegni assunti dai membri del Codex a livello internazionale.

Al tempo stesso, oltre a compiere tali sforzi orizzontali, l'UE continuerà a partecipare all'elaborazione di diverse singole norme del Codex importanti sotto il profilo della sostenibilità.

Parallelamente al suo impegno in seno alla CAC, l'UE continuerà a sostenere le attività di altri organismi internazionali di normazione pertinenti. Tra tali attività figurano l'operato dell'**IPPC** sulle norme internazionali in materia di protezione fitosanitaria in risposta alle attuali sfide climatiche e ambientali, nonché gli sforzi dell'**OIE** per migliorare il benessere degli animali a livello mondiale adottando nuove norme internazionali in materia e rafforzando l'attuazione delle norme esistenti, in particolare sostenendo la strategia globale dell'OIE per il benessere degli animali⁶³ e l'attuazione del terzo piano d'azione della piattaforma dell'OIE sul benessere degli animali per l'Europa (2021-2023)⁶⁴.

4.2. Cooperazione bilaterale e accordi commerciali⁶⁵

Cooperazione bilaterale

⁶⁰ I principali organismi della FAO/dell'OMS che forniscono valutazioni dei rischi al Codex sono il comitato congiunto FAO/OMS di esperti sugli additivi alimentari (JECFA), le riunioni congiunte FAO/OMS sui residui di antiparassitari (JMPR), la riunione congiunta FAO/OMS di esperti sulla valutazione dei rischi microbiologici (JEMRA) e le riunioni congiunte FAO/OMS di esperti sulla nutrizione (JEMNU)

⁶¹ CAC (2019), [Procedural Manual 27th edition, Appendix: General Decisions, Statements of Principle Concerning the Role of Science in Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors Are Taken Into Account](#), FAO/OMS, Roma.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/it/pdf>.

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-oie-aw-strategy.pdf>.

⁶⁴ https://rr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf.

⁶⁵ Fatta eccezione per l'acquacoltura, il settore della pesca è escluso dall'oggetto della presente analisi.

L'UE persegue una **cooperazione** mirata con partner disposti a migliorare la sostenibilità e la qualità della loro produzione locale (anche per quanto riguarda una migliore gestione della conformità alle norme dell'UE e misure volte ad aumentare il valore dei loro prodotti sul mercato mondiale). Attraverso la sua politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, l'UE sostiene programmi di sviluppo delle capacità volti a rafforzare i sistemi sanitari e fitosanitari delle esportazioni agricole in tali paesi. A tal proposito, tali programmi contribuiscono al rispetto delle norme dell'UE e favoriscono la transizione verso sistemi alimentari sostenibili. L'iniziativa dell'UE sul cacao sostenibile costituisce un esempio di un approccio settoriale elaborato con la Costa d'Avorio e il Ghana allo scopo di favorire una produzione di cacao sostenibile in tali paesi, tenendo conto di aspetti sociali, economici e ambientali.

L'UE si impegna a esaminare, con i partner che lo desiderano, opportunità per estendere la cooperazione all'intero settore agricolo e favorire la transizione verso sistemi alimentari sostenibili, come previsto nella strategia "Dal produttore al consumatore". A tal fine, nel 2022 la Commissione terrà una serie di seminari (colloqui esplorativi) con vari paesi terzi per esaminare ambiti di comune interesse.

Accordi commerciali

Uno dei principi fondamentali dell'OMC è che i paesi non possono operare discriminazioni tra i loro partner commerciali. Gli scambi sono condotti in base al principio del "trattamento della nazione più favorita". L'OMC prevede tuttavia alcune eccezioni a tale principio: ad esempio, i paesi possono concludere accordi di libero scambio (ALS) o accordare ai paesi in via di sviluppo un accesso preferenziale al mercato sotto forma di riduzioni tariffarie specifiche. L'UE ha concluso numerosi accordi commerciali bilaterali preferenziali per liberalizzare gli scambi con paesi terzi. Di fatto, quasi la metà⁶⁶ delle importazioni di prodotti agroalimentari nell'UE è soggetta a disposizioni di accordi commerciali, compreso il sistema di preferenze generalizzate (SPG), un regime commerciale specifico per i paesi a reddito basso e medio-basso.

Gli **accordi commerciali bilaterali** sono principalmente uno strumento per aumentare i flussi commerciali e di investimento bidirezionali, ma possono anche essere utilizzati per incoraggiare i partner dell'UE a compiere progressi nel campo dello sviluppo sostenibile e delle politiche mondiali. Per questo motivo nei nuovi accordi commerciali dell'UE è presente un **capitolo dedicato al commercio e allo sviluppo sostenibile**, contenente impegni vincolanti riguardanti il rispetto degli accordi multilaterali in materia di lavoro e ambiente (compreso il clima) e la garanzia che le norme in materia di lavoro e ambiente non saranno indebolite per favorire gli scambi commerciali. Se il paese partner non rispetta tali condizioni, l'accordo commerciale prevede mezzi per rettificare la situazione. La Commissione ha inoltre proposto che l'UE renda il rispetto dell'accordo di Parigi un elemento essenziale di tutti i futuri accordi commerciali. Di conseguenza, nel caso in cui gli impegni di Parigi non vengano rispettati, l'UE avrà la facoltà di sospendere unilateralmente gli accordi contenenti le suddette disposizioni.

⁶⁶ Nel 2020 le importazioni nel quadro di accordi commerciali o del sistema di preferenze generalizzate rappresentavano il 47,5 % delle importazioni di prodotti agroalimentari (fonte: Eurostat).

Dal 2011 gli ALS (con Canada, America centrale, Colombia/Perù/Ecuador, Georgia, Giappone, Corea, Moldavia, Ucraina, Singapore, Regno Unito e Vietnam) comprendono capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile. Il piano d'azione in 15 punti sul commercio e lo sviluppo sostenibile⁶⁷ del 2018 ha guidato il miglioramento dell'attuazione e dell'applicazione dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile contenuti negli ALS dell'UE. Come annunciato nella comunicazione sul riesame della politica commerciale, la Commissione sta effettuando un riesame del piano d'azione, che riguarda tutti gli aspetti pertinenti dell'attuazione e dell'applicazione delle disposizioni in materia di commercio e sviluppo sostenibile⁶⁸. Conformemente alla strategia, l'UE deve inoltre garantire la piena attuazione e applicazione delle disposizioni in materia di commercio e sviluppo sostenibile contenute in tutti gli accordi commerciali.

Nel corso degli anni, negli ALS sono stati integrati impegni in materia di cooperazione nel campo del **benessere degli animali** e della **resistenza agli antimicrobici**. Per quanto riguarda il benessere degli animali, gli accordi si concentrano sugli animali d'allevamento nell'ottica di migliorare la comprensione reciproca delle rispettive disposizioni legislative e regolamentari e della loro attuazione, nonché sullo scambio di informazioni, competenze ed esperienze in tale ambito. Per quanto riguarda la lotta alla resistenza agli antimicrobici, gli ALS prevedono la cooperazione, la collaborazione e lo scambio di informazioni allo scopo di promuovere l'uso prudente e responsabile degli antibiotici nell'ambito delle pratiche zootecniche e veterinarie. L'UE promuove inoltre la graduale abolizione dell'uso degli antibiotici come promotori della crescita.

L'obiettivo della strategia "Dal produttore al consumatore" dell'Unione è assicurare "l'inclusione di un capitolo ambizioso sulla sostenibilità in tutti i suoi accordi commerciali bilaterali". Il nuovo **capitolo sui sistemi alimentari sostenibili** si basa sulla positiva esperienza maturata in relazione alle disposizioni in materia di cooperazione incluse in precedenti ALS. Tale capitolo comporta tuttavia un cambiamento importante nel paradigma della cooperazione tra le parti, con il passaggio da un approccio puntuale a un approccio globale concernente l'intera filiera alimentare e incentrato sulla transizione verso sistemi alimentari sostenibili. A tal fine, il capitolo sui sistemi alimentari sostenibili contiene disposizioni che favoriscono la cooperazione in tutte le fasi della filiera alimentare, dalla produzione al consumo, nell'ottica di ridurre le perdite e gli sprechi alimentari, contrastare le frodi alimentari e cooperare in seno a consessi multilaterali e nell'ambito della scienza dell'alimentazione per quanto riguarda il benessere degli animali, la lotta contro la resistenza agli antimicrobici e la riduzione dell'uso di fertilizzanti e antiparassitari chimici. La Commissione continuerà a proporre un capitolo sui sistemi alimentari sostenibili nei futuri accordi commerciali dell'UE. Un simile capitolo è già stato concordato con il Cile ed è oggetto di negoziati con l'Australia, l'Indonesia e la Nuova Zelanda.

Negli accordi di libero scambio è inoltre possibile **subordinare le preferenze tariffarie** al rispetto di determinate norme, ovviamente purché tali condizioni siano accettate dagli altri

⁶⁷ Commissione europea (2018), [Feedback e prospettive future per migliorare l'attuazione e l'applicazione dei capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio dell'UE](#).

⁶⁸ Una delle componenti del riesame consiste in uno studio comparativo volto a esaminare il modo in cui i paesi di tutto il mondo attuano e fanno rispettare i capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile e, più in generale, il diritto climatico, sociale e del lavoro: Velut, J. B. et al. (2022), [Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements](#).

partner. Ad oggi tale approccio è stato tuttavia applicato una sola volta, nell'ALS con il Mercosur, nel quale la liberalizzazione tariffaria per le uova in guscio è stata concessa a condizione che siano rispettate le pertinenti norme dell'UE in materia di benessere degli animali per quanto riguarda le galline ovaiole.

L'UE ha inoltre concluso più ambiziosi **accordi di libero scambio globali e approfonditi** con la Georgia, la Moldova e l'Ucraina. Tali accordi comprendono alcuni impegni volti a ravvicinare la legislazione di questi paesi al diritto dell'UE, anche per quanto riguarda le norme in materia di benessere degli animali. Di conseguenza, quando gli accordi saranno attuati, i prodotti importati dai suddetti paesi saranno conformi alle norme dell'Unione.

L'UE ha inoltre progressivamente concluso accordi denominati "**accordi di stabilizzazione e di associazione**" con ciascuno dei partner dei Balcani occidentali: Albania (2009), Macedonia del Nord (2004), Montenegro (2010), Serbia (2013), Bosnia-Erzegovina (2015) e Kosovo⁶⁹ (2016). Di fatto, tali accordi costituiscono lo strumento giuridico per allineare la legislazione di tali paesi all'*acquis* dell'UE e integrarli progressivamente nel mercato dell'Unione.

L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito contiene inoltre specifiche disposizioni vincolanti che garantiscono parità di condizioni e impegni di non regressione per quanto riguarda i livelli di tutela in vari settori, compresa la gestione degli impatti ambientali della produzione agricola o alimentare, derivanti in particolare dall'uso di antibiotici e decontaminanti.

Concedere ai paesi in via di sviluppo un accesso preferenziale al mercato è un'altra deroga consentita al principio del trattamento della nazione più favorita. Oltre alla soppressione parziale o totale dei dazi doganali su oltre due terzi delle linee tariffarie per i paesi a reddito basso e medio-basso, prevista in via ordinaria dal sistema di preferenze generalizzate (SPG), l'UE offre anche il **SPG+**, che azzerava le stesse tariffe per i paesi a reddito basso e medio-basso che attuano 27 convenzioni internazionali in materia di diritti umani, protezione dell'ambiente e buon governo. Nel settembre 2021 la Commissione ha adottato la proposta legislativa relativa al nuovo SPG per il periodo 2024-2034. La proposta amplia gli elenchi delle convenzioni internazionali che devono essere rispettate, aggiungendovi tra l'altro l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Infine, la differenziazione tra prodotti importati basata su criteri di sostenibilità può applicarsi anche in assenza di preferenze commerciali, ossia quando gli scambi sono effettuati in base al principio del trattamento della nazione più favorita. Per gli scambi non preferenziali, l'UE applica tariffe conformi al relativo elenco dell'OMC. Nel contesto dell'Uruguay Round del GATT (e di altri negoziati), l'UE si è impegnata a rispettare una serie di **contingenti tariffari** dell'OMC, che consentono di importare determinati volumi a un dazio inferiore. L'applicazione di tali contingenti tariffari è talvolta subordinata a **condizioni**. Ne sono un esempio i contingenti tariffari dell'OMC per le carni bovine di alta qualità (noti come

⁶⁹ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

"contingente Hilton")⁷⁰, accessibili a vari paesi e per alcuni dei quali è necessario che gli animali siano allevati esclusivamente al pascolo.

Accordi di riconoscimento reciproco

L'UE può altresì concludere **accordi specifici con paesi terzi**. Ne sono un esempio gli accordi attualmente vigenti in materia di agricoltura biologica. A norma del nuovo regolamento sulla produzione biologica⁷¹, un prodotto può essere importato nell'UE per essere venduto come prodotto biologico se rispetta norme di produzione e di controllo di paesi terzi che sono riconosciute come equivalenti a quelle dell'Unione in virtù di un accordo bilaterale a sé stante o di un accordo amministrativo, oppure se le autorità di controllo o gli organismi di controllo competenti di paesi terzi rilasciano un certificato attestante che il prodotto è conforme alle norme dell'UE.

4.3. Misure autonome dell'UE

Come ricorda la comunicazione "Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", in alcuni casi l'UE può adottare misure autonome relative ad aspetti ambientali⁷² o etici dei processi o metodi di produzione dei prodotti importati. Tali misure rispecchiano anche le richieste dei consumatori europei, che sono sempre più consapevoli degli aspetti ambientali, sanitari, sociali ed etici della produzione alimentare e vogliono avere la facoltà di scegliere alimenti prodotti in modo sostenibile⁷³. Tendenze analoghe sono riscontrabili anche in altre parti del mondo, in cui i sistemi nazionali di regolamentazione ricorrono all'applicazione di norme sui processi e metodi di produzione ai prodotti importati.

Date le dimensioni del mercato dell'UE e i volumi delle importazioni di determinati prodotti di base nell'Unione, alcuni requisiti dell'UE che impongono ai produttori esteri di adottare metodi di produzione più sostenibili possono avere un impatto considerevole a livello mondiale⁷⁴.

Sebbene il rispetto delle norme dell'UE che disciplinano le importazioni di prodotti agroalimentari possa rappresentare una sfida per alcuni operatori del settore alimentare nei paesi terzi, essi sono ricompensati dall'accesso a un mercato aperto di oltre 400 milioni di consumatori, da una serie di misure che agevolano gli scambi e dai prezzi più elevati pagati dai consumatori dell'UE rispetto ad altri mercati. Inoltre, poiché l'UE è un punto di riferimento a livello mondiale per quanto riguarda le norme in materia di sicurezza degli

⁷⁰ Regolamento di esecuzione (UE) n. 593/2013 della Commissione, del 21 giugno 2013, recante apertura e modalità di gestione dei contingenti tariffari per le carni bovine di alta qualità, fresche, refrigerate o congelate e la carne di bufalo congelata (GU L 170 del 22.6.2013, pag. 32).

⁷¹ Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (GU L 150 del 14.6.2018, pag. 1).

⁷² Il Green Deal europeo afferma che "[i] prodotti alimentari importati che non sono conformi alle pertinenti norme europee in materia ambientale non saranno autorizzati sui mercati dell'UE".

⁷³ Eurobarometro speciale 505, [*Rendere i nostri alimenti adeguati al futuro – Le aspettative dei cittadini*](#), ottobre 2020.

⁷⁴ Ad esempio, se si considera la deforestazione incorporata (come esternalità) nel consumo finale totale (di un prodotto, una merce, una materia prima o un servizio fabbricato, commercializzato o consumato), alcuni modelli calcolano che i consumi dell'UE rappresentano circa il 10 % della quota mondiale (Commissione europea (2019), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta", COM(2019) 352 final).

alimenti, la conformità alle norme dell'UE consente anche l'accesso ad altri mercati, spesso di valore elevato. Per questi motivi, sebbene le norme dell'UE possano essere considerate severe, le esportazioni verso l'UE continuano a registrare una tendenza al rialzo.

Oltre alle misure per il benessere degli animali già in vigore (cfr. parte 2.2), sono attualmente in fase di elaborazione a livello dell'UE vari atti giuridici o proposte legislative volti a vincolare i metodi di produzione al benessere degli animali o alla tutela dell'ambiente.

Innanzitutto, la Commissione ha proposto un regolamento sui **prodotti a deforestazione zero**⁷⁵, basato su un sistema di norme obbligatorie sul dovere di diligenza. La proposta mira a prevenire la deforestazione e il degrado forestale associati a prodotti e materie prime immessi sul mercato dell'UE quali soia, bovini, olio di palma, cacao, caffè e legno. L'obiettivo è ridurre al minimo il consumo di prodotti provenienti dalle catene di approvvigionamento associate alla deforestazione o al degrado forestale e aumentare la domanda e gli scambi di materie prime e di prodotti legali e a "deforestazione zero" da parte dell'UE. La proposta riguarda la deforestazione e il degrado forestale causati sia legalmente sia illegalmente dalla produzione di tali materie prime. Gli operatori e le autorità potranno verificare se i prodotti o le materie prime sono a deforestazione zero utilizzando le coordinate di geolocalizzazione e il monitoraggio a distanza tramite immagini satellitari. I partenariati e un'efficiente cooperazione internazionale con i paesi produttori e consumatori e in seno ai consessi bilaterali e multilaterali sono elementi fondamentali per promuovere la transizione verso una produzione agricola sostenibile e una gestione sostenibile delle foreste, nonché per individuare e concordare norme e definizioni solide a livello mondiale.

Nel febbraio 2022 la Commissione ha inoltre adottato una proposta di direttiva relativa al **dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità**⁷⁶. L'obiettivo della direttiva è promuovere una condotta sostenibile e responsabile da parte delle imprese e imporre alle imprese più grandi (le PMI sono escluse dall'ambito di applicazione della proposta) l'obbligo generale di far fronte agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente nelle loro operazioni e nel governo societario. Tale obbligo si estende anche alle loro catene del valore al di fuori dell'UE. L'osservanza delle norme in materia di dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità verrebbe garantita mediante misure amministrative, tra cui sanzioni e provvedimenti che intimino la conformità alle norme, nonché attraverso la responsabilità civile, prevedendo un risarcimento per i danni derivanti dal mancato rispetto degli obblighi contenuti nella proposta.

Inoltre nella strategia "Dal produttore al consumatore" si afferma che gli aspetti ambientali saranno presi in considerazione nel valutare le domande relative alle **tolleranze all'importazione di antiparassitari** non più approvati nell'UE, rispettando nel contempo le norme e gli obblighi definiti dall'OMC⁷⁷.

⁷⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, COM(2021) 706 final, <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en.

⁷⁷ Cfr. nota 20, pag. 18.

Le tolleranze all'importazione sono livelli massimi di residui di antiparassitari stabiliti sulla base di usi autorizzati al di fuori dell'UE⁷⁸. Livelli massimi di residui possono essere fissati per sostanze non più approvate nell'UE (per motivi non concernenti la salute pubblica) che possono tuttavia essere necessarie in paesi terzi alla luce di condizioni di produzione e impatti degli organismi nocivi diversi da quelle dell'Unione. Possono esservi differenti usi di una stessa sostanza sulla stessa coltura. Le tolleranze all'importazione possono riguardare anche colture che non sono coltivate nell'UE (ad esempio alcuni tipi di frutta o verdura esotica, caffè, cacao, tè) dato che in tal caso non vengono stabiliti livelli massimi di residui basati sugli usi nell'UE.

Finora, nella fissazione dei livelli massimi di residui di antiparassitari, anche per quanto riguarda le tolleranze all'importazione, l'attenzione si è concentrata solo sulle buone pratiche agricole e sulla protezione dei consumatori dell'UE. Questo requisito continuerà ad applicarsi. Tuttavia, in linea con gli impegni delineati nella strategia "Dal produttore al consumatore", nel processo di fissazione dei livelli massimi di residui, anche per quanto riguarda le tolleranze all'importazione, saranno presi in considerazione anche aspetti ambientali.

Inoltre, come annunciato nella strategia "Dal produttore al consumatore", la Commissione sta preparando una **revisione della normativa dell'UE sul benessere degli animali** e prevede di presentare proposte legislative in merito entro la fine del 2023. Come indicato nella risposta della Commissione all'iniziativa dei cittadini europei "End the Cage Age" (Basta animali in gabbia)⁷⁹, la Commissione intende includere in tali proposte legislative disposizioni volte ad abolire gradualmente e infine vietare l'uso di gabbie e box per l'allevamento di suini, galline ovaiole, vitelli, conigli, pollastre, polli da carne riproduttori, galline ovaiole riproduttrici, anatre, oche e quaglie.

Per quanto riguarda i prodotti importati, la Commissione prenderà in considerazione tra le altre opzioni l'introduzione di norme che impongano che i prodotti importati siano ottenuti in condizioni equivalenti a quelle previste dalle norme dell'UE sul benessere degli animali o ad alcune di esse e/o un obbligo di etichettatura anche per i prodotti importati (incentrato sulle condizioni di stabulazione o concernente più criteri relativi al benessere degli animali), conformemente alle norme dell'OMC.

La Commissione esaminerà inoltre le possibilità di migliorare l'**etichettatura relativa al benessere degli animali**, in modo da contribuire alla trasmissione del valore lungo la filiera alimentare e in risposta al crescente interesse dei consumatori per le condizioni di allevamento degli animali. Attualmente, oltre alla norma obbligatoria sulle uova da tavola precedentemente richiamata, la fornitura di ulteriori informazioni in merito al benessere degli animali è volontaria e in larga misura non armonizzata a livello dell'UE⁸⁰, il che spesso rende difficile per i consumatori comprendere varie indicazioni presenti sulle etichette dei prodotti

⁷⁸ Articolo 3, paragrafo 2, lettera g), del regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale (GU L 70 del 16.3.2005, pag. 1).

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_it.

⁸⁰ Le uniche norme volontarie armonizzate a livello dell'Unione sono le norme di commercializzazione del pollame, che contengono riferimenti ai tipi di allevamento (regolamento (CE) n. 543/2008 della Commissione, del 16 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione per le carni di pollame, GU L 157 del 17.6.2008, pag. 46) e le norme dell'Unione in materia di agricoltura biologica, che richiedono un elevato livello di benessere degli animali.

alimentari. Un sottogruppo in seno alla piattaforma dell'UE sul benessere degli animali ha presentato conclusioni sull'etichettatura relativa al benessere degli animali nel giugno 2021⁸¹. La Commissione ha pubblicato nell'aprile 2022 uno studio commissionato esternamente che raccoglie dati sulle etichette esistenti relative al benessere degli animali e sugli atteggiamenti e le aspettative dei consumatori⁸² e sta effettuando una valutazione dell'impatto di un'eventuale normativa dell'UE in materia di etichettatura relativa al benessere degli animali.

Oltre alle azioni individuali di cui sopra, al fine di garantire la piena coerenza delle politiche e integrare la sostenibilità in tutte le politiche riguardanti l'alimentazione, la strategia "Dal produttore al consumatore" ha previsto l'adozione da parte della Commissione della sua proposta faro entro la fine del 2023: una **normativa quadro sui sistemi alimentari sostenibili**, che funga da riferimento orizzontale per le definizioni comuni e i principi e requisiti generali che disciplinano la sostenibilità degli alimenti prodotti o immessi sul mercato dell'UE e delle relative operazioni nel settore alimentare. L'obiettivo di tale intervento a livello dell'UE sarebbe gettare nuove basi per le future politiche alimentari introducendo obiettivi e principi in materia di sostenibilità sulla base di un approccio integrato al sistema alimentare.

Il **quadro sull'etichettatura relativa alla sostenibilità** sarà parte integrante della normativa quadro sui sistemi alimentari sostenibili. Il quadro disciplinerà la fornitura di informazioni ai consumatori sulle caratteristiche dei prodotti alimentari in termini di sostenibilità sotto il profilo nutrizionale, climatico, ambientale e sociale. Tale elemento della strategia "Dal produttore al consumatore" può essere importante per indurre un cambiamento dei modelli di produzione in quanto consentirà ai consumatori di compiere scelte alimentari informate e sostenibili.

Infine, il **codice di condotta sulle pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare**⁸³, di natura volontaria, costituisce parte integrante del percorso dell'UE verso sistemi alimentari sostenibili. Il codice presenta un insieme di sette obiettivi ambiziosi, ciascuno corredato di traguardi e azioni indicative. Per le imprese attive sia all'interno che all'esterno dell'UE, gli impegni si applicano in linea di principio alle vendite/attività realizzate all'interno dell'Unione, nonché agli impatti connessi alle loro catene di approvvigionamento nei paesi terzi (associati a tali vendite/attività). Le imprese possono anche proporre impegni applicabili alle loro vendite/attività complessive a livello mondiale (e alle relative catene di approvvigionamento), e la maggior parte delle imprese multinazionali procede in tal senso. Il codice è entrato in vigore nel luglio 2021 e conta attualmente oltre 100 firmatari.

5. CONCLUSIONI

Oggi vi è un ampio consenso sulla necessità di una transizione verso sistemi alimentari sostenibili e resilienti. L'UE, con il suo ambizioso Green Deal e in quanto attore mondiale sui mercati agroalimentari, svolge un ruolo importante nel guidare tale transizione mondiale. La crisi della COVID-19 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia hanno messo in luce le vulnerabilità dei sistemi agricoli e alimentari, che devono essere affrontate accelerando il passaggio a un sistema alimentare dell'UE sostenibile e resiliente.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_awl-subgroup-conclusion.pdf.

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>.

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en

Norme e traguardi ambiziosi in materia di salute, ambiente e sostenibilità non rispondono a interessi particolari dell'UE, bensì contribuiscono al conseguimento di obiettivi legittimi concernenti questioni di portata mondiale, in linea anche con l'approccio "One Health".

Le questioni di portata mondiale richiedono azioni di portata mondiale. Assumere il ruolo di precursore comporta alcune sfide e alcuni rischi. La relazione ha analizzato tre ambiti principali e complementari di intervento dell'UE per migliorare e promuovere le norme sanitarie e ambientali.

L'UE continuerà ad adoperarsi a **livello multilaterale** per ottenere sostegno e raggiungere (idealmente) un consenso mondiale sulla necessità di intervenire e concordare norme a livello internazionale. Sebbene l'UE e i suoi Stati membri dimostrino già un elevato livello di impegno e di leadership in molti di tali consessi, un importante obiettivo di lungo termine sarà intensificare gli sforzi, migliorare il coordinamento e incrementare le sinergie per rafforzare le norme in materia di salute e ambiente e le altre norme di sostenibilità.

Gli accordi commerciali e la cooperazione bilaterale offrono opportunità per fare altrettanto con i paesi partner. Con la sua ambiziosa agenda commerciale, l'UE ha già compiuto progressi in questo campo. Da oltre un decennio gli accordi commerciali comprendono un capitolo sul commercio e lo sviluppo sostenibile e disposizioni sulla cooperazione in materia di benessere degli animali e resistenza agli antimicrobici. Gli accordi attualmente oggetto di negoziati prevedono un capitolo sui sistemi alimentari sostenibili e l'UE proporrà l'inclusione di tale capitolo in tutti gli accordi futuri.

L'UE continuerà a garantire la coerenza dei programmi futuri in materia di sostenibilità con le sue politiche di allargamento, vicinato e sviluppo. Ciò implica anche la necessità di tenere conto degli impatti commerciali sui paesi terzi. Le misure di accompagnamento, tra cui il finanziamento, la cooperazione tecnica e lo sviluppo di capacità, possono essere importanti per aiutare i partner commerciali ad adottare pratiche più sostenibili, in particolare per quanto riguarda i paesi più vulnerabili e i partner vicini che assumono impegni ambiziosi in tali ambiti.

Come dimostra la precedente valutazione, l'UE può anche adottare misure **in maniera autonoma** ove necessario per far fronte a preoccupazioni di natura ambientale o questioni relative al benessere degli animali di portata mondiale. L'applicazione ai prodotti importati delle norme in materia di processi e metodi di produzione in questi settori deve avvenire nel pieno rispetto delle norme dell'OMC e di altri impegni internazionali. Alcune misure adottate dall'UE per disciplinare autonomamente aspetti ambientali o etici di portata mondiale dei prodotti importati, pur essendo pienamente conformi alle norme dell'OMC, potrebbero comunque essere discutibili per alcuni membri dell'OMC e possono sempre essere contestate in sede di meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC. Le misure giudicate illegittime o protezionistiche e incompatibili con l'equilibrio tra gli obblighi e i diritti internazionali dell'UE possono esporre l'Unione al rischio di ritorsioni.

Per tutti questi motivi, le proposte normative devono essere sottoposte in ogni caso a una valutazione specifica della loro compatibilità con le norme dell'OMC. Benché vi sia effettivamente margine d'azione per insistere sull'applicazione di requisiti sanitari e ambientali (anche per quanto riguarda il benessere degli animali) concernenti i processi e

metodi di produzione ai prodotti importati con modalità compatibili con le norme dell'OMC, ciascun caso deve essere oggetto di un'attenta analisi a sé stante.

Oltre alla questione della compatibilità con le norme dell'OMC, l'analisi specifica delle possibili misure deve tenere conto anche della fattibilità dei meccanismi di controllo sotto il profilo tecnico ed economico. Poiché a essere regolamentati sono i metodi di produzione o di trasformazione in un paese terzo, occorre valutare l'attuabilità e la proporzionalità degli opportuni mezzi per controllare e garantire l'applicazione delle norme in rapporto ai costi e ai benefici di tali attività. Tale dimensione merita una maggiore attenzione.

In conclusione, vi è un certo margine di manovra per estendere ai prodotti importati le norme di produzione dell'UE, a condizione che ciò avvenga nel pieno rispetto delle pertinenti norme dell'OMC. La presente relazione, oltre a valutare la fattibilità giuridica e tecnica di tale processo e a illustrare i vincoli che si applicano, indica anche un'ampia gamma di ambiti in cui l'UE ha già legittimamente esteso a prodotti importati le proprie norme interne di produzione attraverso strumenti multilaterali, bilaterali o autonomi. La relazione indica che, prima di applicare le norme di produzione alle importazioni, è sempre essenziale effettuare una valutazione caso per caso.

La Commissione ritiene di aver assolto il mandato tecnico conferitole dal Consiglio e dal Parlamento e richiamato nel paragrafo iniziale della presente relazione. La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a esaminare attentamente le constatazioni e gli orientamenti illustrati nella presente relazione e a tenerne conto nelle future deliberazioni.