



ORDINE DEL GIORNO n. 1/2023

IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI IN EUROPA A TUTELA DELLE FILIERE PRODUTTIVE E DELLE IDENTITÀ TERRITORIALI FARE SISTEMA PER DIFENDERE LE ECCELLENZE AGROALIMENTARI DEL “MADE IN ITALY”: BUONE PRASSI E NUOVE PROPOSTE

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome riunita in Assemblea plenaria a Roma il 9 marzo 2023

VISTI

- La proposta di ordine del giorno approvata dal Coordinamento Politiche Europee riunito a Trieste il 3 marzo 2023.
- IL REGOLAMENTO (UE) N. 1169/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.
- LA 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 def. del 20 maggio 2020.
- LA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO COM(2020) 207 del 20 maggio 2020 relativa all'uso di ulteriori forme di espressione e presentazione della dichiarazione nutrizionale).
- IL NON PAPER DI CIPRO, REPUBBLICA CECA, GRECIA, UNGHERIA, ITALIA, LETTONIA E ROMANIA sul “Front of Pack Nutrition Labelling” (FOPNL).
- IL draft PUBLIC HEALTH (ALCOHOL) (LABELLING) REGULATIONS 2022 del Governo irlandese.
- LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO OJ 2018/C 232/01 “Una alimentazione sana per i bambini: il futuro sano dell’Europa”.
- IL PARERE DEL COMITATO DELLE REGIONI OJ 2018/C 387/05 “Incentivi locali e regionali per promuovere regimi alimentari salutari e sostenibili.

CONSIDERATO CHE

- L’Italia è un Paese la cui economia è fortemente caratterizzata dall’eccellenza della filiera produttiva dell’agroalimentare, con prodotti conosciuti e apprezzati in tutto il mondo. Un recentissimo report della The European House-Ambrosetti¹ evidenzia come la filiera agroalimentare italiana produca, nel 2021, un fatturato di 225 miliardi di Euro (con 65 miliardi di valore aggiunto, è la prima filiera italiana per contributo al PIL), con ben 1,4 milioni di lavoratori occupati.

¹ “Il modello Friuli Venezia Giulia: il valore della filiera agroalimentare regionale e la percezione del consumatore”, scaricabile al link <https://www.ambrosetti.eu/scenario-foodretailsustainability/friuli-venezia-giulia-agroalimentare>

Intuitivamente, questi dati fanno intravedere la possibilità di uno sviluppo sostenuto, importante e con un trend in costante crescita.

- I numeri testimoniano l'importanza, per il tessuto economico, sociale e occupazionale del Paese, del settore che rischia di essere fortemente penalizzato da questioni che a volte rimangono sottotraccia e altre emergono all'attenzione dell'opinione pubblica in maniera più clamorosa. La presentazione della proposta di regolamento sull'etichetta nutrizionale obbligatoria fronte-pacco basata sul sistema Nutri-Score (prevista inizialmente per il quarto trimestre del 2022, e poi più volte rimandata); le possibili prime richieste di autorizzazione all'immissione in commercio nell'UE dei cibi sintetici, su cui verrà coinvolta la Commissione europea; il via libera all'Irlanda, che vuole applicare alle bottiglie di vino e birra un "avviso", analogamente a quanto accade per le sigarette, in cui il consumo di queste bevande viene direttamente collegato all'insorgenza di gravi patologie per la salute dell'uomo: sono tutti aspetti rivelatori di una tendenza che rischia di avere conseguenze nefaste per i territori di cui, spesso, chi propone direttive e regolamenti non conosce nemmeno le caratteristiche.

- Un elemento parzialmente incoraggiante va comunque rintracciato nei continui posticipi all'entrata in vigore del Regolamento sull'etichettatura nutrizionale: essi danno il chiaro segnale che le critiche al Nutri-Score sono serie, circostanziate e multidirezionali. Si tratta quindi di una metodologia cui manca l'avallo uniforme di tutta la comunità scientifica.

- Di fronte a questi rischi, sono necessarie azioni a difesa dei nostri "ecosistemi produttivi" fatti di economia, lavoro, storia, cultura e tradizione identitaria; vanno compiute scelte che coniughino la tutela dell'economia e del territorio in tutte le sue molteplici declinazioni. Scelte che saranno possibili solo facendo sistema: su questo aspetto si valuterà la capacità dei territori di ricompattarsi e fare fronte comune.

ATTESO CHE

- Il primo passo per la protezione delle nostre filiere dev'essere necessariamente volto a impedire l'entrata in vigore dell'etichettatura così com'è concepita ora; è un passo da farsi sia a livello di alleanze tra Regioni, che direttamente in Europa e nelle sedi a ciò preposte. Ma attenzione: non si tratta di una battaglia di retroguardia, limitata a una mera difesa di rendite di posizione consolidate nel tempo. Al contrario, l'obiettivo è dare inizio a un "circolo virtuoso" fatto di valorizzazione delle specialità e delle peculiarità dei territori, di ripopolamento delle aree rurali e interne, di eliminazione delle barriere infrastrutturali (anche tecnologiche e digitali) che fanno da ostacolo al loro sviluppo, di attrattività in termini abitativi, di crescita economica e occupazionale, di promozione delle identità e diffusione del senso di appartenenza a tradizioni millenarie, in opposizione al rischio di un'omologazione calata dall'alto.

- Contrastare la tendenza omologatrice, di cui il tema etichettatura è solo uno degli aspetti particolarmente evidenti, si può fare solo con azioni di sistema che vedano istituzioni, stakeholder, parti sociali e società civile, mettere in atto una strategia condivisa, con una visione prospettica volta a delineare i paradigmi di sviluppo dei nostri territori nei prossimi decenni. Un nuovo piano d'azione agroalimentare che difendendo gli imprenditori agricoli e i loro dipendenti, le filiere e il Made in Italy, al tempo stesso crei i presupposti per il rilancio definitivo, creando le condizioni per dare alle nostre identità territoriali nuove prospettive di crescita e benessere.

- Le filiere produttive di eccellenza non lo sono solo per la qualità di quanto viene prodotto: la loro vera importanza sta nel modello che rappresentano, nello stile di vita fatto di rapporto diretto e non mediato tra l'uomo, la terra che lavora e l'ambiente che abita; fatto di trasformazione, produzione e difesa di quello stesso "ecosistema"; di studio, innovazione, socialità e socializzazione; di modelli economico-occupazionali e culturali che, di fatto, costituiscono la più genuina forma di identità territoriale. Ed è questa identità, intesa prima di tutto come sistema valoriale complesso e radicato nel tempo, che bisogna tutelare, consolidare, promuovere e, così facendo, proiettare nel futuro.

RILEVATO CHE

- La vicenda dell'Irlanda che, similmente a quanto avviene con i pacchetti di sigarette, vuole applicare alle bottiglie di vino e birra un "avviso" in cui il consumo di queste bevande viene considerato nocivo, rischia di penalizzare un settore, quello dell'agroalimentare, fondamentale per l'economia italiana nel suo complesso.
- La *querelle* innescata dall'iniziativa irlandese rischia di creare un precedente di grande rilievo nel contesto di una delle proposte più discusse della strategia "Farm to Fork" della Commissione europea, l'introduzione di un'etichettatura nutrizionale obbligatoria fronte-pacco. Si tratta di una proposta con implicazioni importantissime per le filiere produttive agroalimentari, in primis per quelle di territori (come le regioni italiane) caratterizzati da produzioni di eccellenza. La "questione etichettatura" ha acceso lo scontro tra i sostenitori del cosiddetto metodo a semaforo su cui la Commissione europea sembrava orientata, il sistema Nutri-Score, e coloro che, invece, lo ritengono fuorviante e penalizzante.
- Il dibattito è di estrema attualità, perché la strategia "dal produttore al consumatore" ha l'obiettivo di garantire ai consumatori migliori informazioni, per aiutarli a compiere scelte alimentari più sane e sostenibili: a tal fine è prevista l'introduzione di un'indicazione nutrizionale obbligatoria sulla parte anteriore dell'imballaggio. Ed è anche una questione esemplificativa del rischio che si può correre a livello UE se i "sistemi-paese" non riescono ad agire per tutelarsi da derive ideologico-burocratiche potenzialmente devastanti per le economie dei territori e il loro tessuto sociale.

RICHIAMATO CHE

- In vista della presentazione della proposta di regolamento sul sistema di etichettatura, prevista per il quarto trimestre 2022, dal 13 dicembre 2021 al 7 marzo 2022 la Commissione ha tenuto una consultazione pubblica² che mirava a raccogliere i pareri dei cittadini dell'UE e degli stakeholder, invitati a condividere le loro opinioni sul tema. Dalla relazione di sintesi³ emerge soprattutto la preferenza dei consumatori per sistemi di etichettatura comparabili e omogenei in tutta l'UE, che consentano di comprendere il valore nutrizionale dei prodotti attraverso indicatori di facile interpretazione.
- All'inizio di settembre 2022, poi, il Joint Research Centre della Commissione - JRC (Centro comune di ricerca) ha pubblicato un suo rapporto intitolato "*Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence*"⁴ basato su quattro studi scientifici realizzati per valutare la migliore proposta di etichettatura da posizionare sulla parte anteriore delle etichette dei prodotti alimentari.

Le interpretazioni date al rapporto sono difformi: da un lato, c'è chi sostiene che si tratti di un sostanziale "via libera" al Nutri-Score, in quanto dallo studio emergerebbe che i consumatori apprezzano il sistema a semaforo, percepito come un modo semplice e veloce per acquisire informazioni nutrizionali quando fanno acquisti. Il modello NutriInform Battery (che indica il contenuto di energia, grassi, grassi saturi, zuccheri e sale presente in una singola porzione di alimento e la percentuale rispetto alle quantità giornaliere di assunzione raccomandate per un adulto medio, ed è dunque orientato non tanto alla valutazione dei singoli cibi, quanto alla loro influenza complessiva all'interno della dieta) proposto dall'Italia sarebbe invece stato "bocciato" dagli scienziati del JRC, in quanto complesso, monocromatico e troppo articolato. Inoltre, secondo questa visione il report affermerebbe che i consumatori sembrano preferire le etichette semplici, colorate e facilmente comprensibili⁵.

² La consultazione è alla pagina https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12749-Etichettatura-dei-prodotti-alimentari-revisione-delle-norme-relative-alle-informazioni-fornite-ai-consumatori/F_it

³ Documento Ares(2022) 3403916 del 3 maggio 2022, consultabile alla pagina web https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12749-Etichettatura-dei-prodotti-alimentari-revisione-delle-norme-relative-alle-informazioni-fornite-ai-consumatori/F_it

⁴ "Schemi di etichettatura nutrizionale nella parte anteriore della confezione: un aggiornamento delle prove", scaricabile alla pagina <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130125>

⁵ <https://ilfattoalimentare.it/etichetta-semaforo-nutri-score-scientziati-jrc-centro-comune-ricerca-commissione-ue.html>

Secondo un'interpretazione del tutto opposta, invece, il rapporto del JRC sconfesserebbe il Nutri-Score: malgrado i frequenti tentativi dei suoi promotori di accreditarne le basi scientifiche, infatti, nessuno studio sarebbe in grado di dimostrare una dinamica di causa-effetto, né di confermare che il suo utilizzo possa avere conseguenze positive per la salute dei consumatori.

E in effetti, anche la supposta correlazione diretta tra etichettatura favorita dai consumatori in quanto di più semplice lettura e la preferibilità di un sistema piuttosto che di un altro pare vacillare: nelle conclusioni del rapporto del JRC si afferma che “potrebbe esserci un gap tra i sistemi di etichettatura nutrizionale che i consumatori dicono di preferire e quelli che realmente li aiutano a prendere decisioni informate per una migliore alimentazione”⁶.

- Nel settembre del 2022, la SAFE (Safe Food Advocacy Europe), una ONG con sede a Bruxelles che si occupa di sicurezza alimentare per i consumatori, ha pubblicato un documento di analisi intitolato “(Mis)Understanding Nutriscore - Analysis of the algorithm shortcomings”⁷. In esso, l'organizzazione analizza le carenze dell'algoritmo, sostenendo che il Nutri-Score produce distorsioni, in quanto è inefficace nel distinguere i prodotti sani da quelli malsani e si basa su criteri incompleti ed eccessivamente semplicistici, tanto che in ultima istanza i consumatori non sarebbero adeguatamente informati sulle loro scelte. Il rapporto evidenzia anche importanti discrepanze tra i risultati del Nutri-Score e quelli di altri sistemi di valutazione sui medesimi prodotti, nonché incongruenze, lacune e difetti che lo renderebbero inadeguato a guidare correttamente i consumatori verso scelte alimentari più sane⁸. Ad esempio, spesso i risultati del Nutri-Score sarebbero apparsi molto più favorevoli a prodotti ultra-lavorati o ad alto contenuto di zuccheri; soprattutto, il sistema ha il difetto di classificare gli alimenti secondo una porzione standard di 100 grammi e non in base alla quantità di assunzione potenziale, dimostrandosi quindi valido nella valutazione dei prodotti mono-ingrediente, ma inadeguato nel caso di prodotti multi-ingrediente⁹.

RITENUTO CHE

- Al di là di ogni possibile interpretazione di parte e del logico tentativo della Commissione di addivenire a una proposta quanto più possibile condivisa, equilibrata e non radicale (considerando anche che ci si avvicina al termine della legislatura europea), il rinvio al secondo trimestre del 2023 (per ora) della presentazione della proposta di Regolamento sembra equivalere a una conferma delle perplessità sul Nutri-Score manifestate dall'Italia e da altri Paesi: le evidenze presentate dai sostenitori dell'etichetta a colori non sono state ancora in grado di superare tutte le obiezioni. La conferma arriva dal fatto che alcune critiche al Nutri-Score arrivano, come è immaginabile, non solo dai portatori di interesse rappresentanti delle categorie di produttori che sarebbero più direttamente toccati dalle conseguenze dell'introduzione di questa forma di *labelling*; ma anche da una costola della Commissione quale il JRC, o da organizzazioni non governative e no-profit come la SAFE.

CONVENUTO CHE

- Gli aspetti negativi e le criticità sottolineate da varie analisi evidenziano che **il Nutri-Score non è una metodologia la cui validità è accettata uniformemente da tutta la comunità scientifica**. Di conseguenza, **si propone che la Commissione europea riconsideri modalità e tempi dell'introduzione dell'etichetta nutrizionale obbligatoria fronte-pacco**. È preferibile **rimandare l'entrata in vigore del provvedimento e analizzare ulteriormente la questione**

⁶ “Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence”, p.197, punto 4: “[...] there may be a gap between FOP nutrition labels that consumers say they prefer and FOP nutrition labels that actually help consumers make informed food decisions for better nutrition”

⁷ Documento reperibile alla pagina web https://www.qualivita.it/wp-content/uploads/2022/09/ENG_SAFE-Nutri-Score-Report-September-2022.pdf

⁸ Si vedano le pagine web <https://www.federvini.it/studi-e-ricerche-cat/4648-safe-rapporto-%E2%80%9C-mis-understanding-nutri-score-analisi-delle-carenze-dell%E2%80%99algoritmo%E2%80%9D> e <https://www.qualivita.it/news/safe-rapporto-mis-understanding-nutri-score-analisi-delle-carenze-dellalgoritmo/>

⁹ <https://www.alimenti-salute.it/rassegna-stampa/safe-food-advocacy-europe-boccia-nutriscore>

grazie a ulteriori studi scientifici approfonditi, piuttosto che agire in base alla fretta e a schemi precostituiti, rischiando così di creare danni che si protrarrebbero per decenni.

Il pericolo insito nell'adottare una regolamentazione non sufficientemente ponderata è quello di depauperare quello straordinario patrimonio di "ecosistemi" produttivi, sociali, economici, occupazionali e identitari rappresentato dalle filiere produttive delle eccellenze agroalimentari italiane (e di altri Paesi mediterranei).

- L'altro pericolo derivante da un'eventuale adozione del Nutri-Score nella sua formulazione attuale è il rischio di disattendere totalmente la filosofia di fondo della strategia dell'UE, ovvero la tutela del consumatore. L'**etichetta**, infatti, dev'essere semplice ma non semplicistica, e **orientare il consumatore verso scelte consapevoli**, non indirizzarle sulla base di elementi di tipo ideologico. E a tal proposito è necessario anche formare i consumatori su come si leggono le etichette, cosa davvero indicano e qual è la loro reale funzione, che non può limitarsi a una superficiale e spesso fuorviante distinzione tra prodotto "buono" e prodotto "cattivo".

Serve, in sostanza, un "nuova" formulazione dell'etichetta, realmente in linea con la strategia "Farm To Fork", che per prima assegna loro il compito di aiutare i consumatori a scegliere cibi salubri, e che sia **fondata su una valutazione scientifica seria e imparziale**, e non ideologica. Questa proposta si pone perfettamente nella direzione indicata dalla strategia "dal produttore al consumatore", evidenziando la centralità di quest'ultimo come anello conclusivo di una catena di "valore" e di "valori". Produttori e consumatori considerati, quindi, assieme anche come beneficiari dell'adozione di provvedimenti e regolamentazioni strategiche, basate su dati scientifici ponderati, e orientate al futuro ("*fit for future*") in linea con i programmi di lavoro che la Commissione europea ha adottato negli ultimi anni.

- Provvedimenti come quelli relativi alle etichette mettono a rischio il futuro dell'intera filiera agroalimentare italiana, dagli allevamenti all'agricoltura, dalla viticoltura alla pesca. **I Consigli regionali possono e devono essere**, in questo senso, **i capifila di questa mobilitazione**, facendo massa critica e svolgendo un'azione congiunta (prima di tutto, nella cornice istituzionale della Conferenza delle Assemblee Legislative regionali) anche attraverso la **presentazione alle Camere di un documento comune, impattante e unitario**, espressione della loro posizione.

- È essenziale anche **dare una dimensione internazionale a queste azioni**, perché è di tutta evidenza come su questi argomenti l'Unione Europea non si stia dimostrando equanime: il filo conduttore di tutte queste tematiche sembra essere infatti uno sbilanciamento a favore della prospettiva dei paesi nordici, senza attenzione per le esigenze delle filiere produttive dei Paesi dell'area mediterranea. In questo senso diventa necessario prima di tutto agire, di concerto con il Parlamento, con il Governo e con gli europarlamentari italiani, per **recapitare le proposte dei Consigli regionali all'attenzione delle istituzioni europee**, e in particolare della Commissione. In secondo luogo, a livello subnazionale, bisogna cercare una **"alleanza di principi" con le regioni dei Paesi mediterranei** (in particolare Spagna, Grecia e Portogallo, le cui filiere agroalimentari rischiano di essere egualmente penalizzate da questo orientamento di fondo), **con cui arrivare a una posizione condivisa**, da veicolare sia al Comitato Europeo delle Regioni, sia ad altre organizzazioni dedite a difendere gli interessi degli enti regionali in Europa, come la CALRE.

- Su scala regionale, invece, questo è il momento più opportuno per trasformare una potenziale crisi in un ventaglio di opportunità. I Consigli regionali devono riappropriarsi del loro ruolo politico, in ottica di sussidiarietà e ascolto del territorio: sono il livello più adatto a **recepire le istanze degli stakeholder locali**, economici, sociali e culturali, e a poter sistematizzare i loro contributi ed esigenze, **trasformandole in un progetto organico volto**, in ottica di previsione strategica e con visione prospettica, **a disegnare i contorni dei territori rurali nei prossimi 30-40 anni**. La ricchezza e la varietà di **eccellenze agroalimentari** in Italia va sfruttata come **volano per la ripresa** e come **un paradigma di sviluppo sostenibile futuro**: pensiamo alle straordinarie opportunità economiche e occupazionali offerte dall'abbinata tra prodotti enogastronomici di qualità e le variegate caratteristiche geografico-ambientali del Paese, che può diventare meta ulteriormente riconosciuta e privilegiata per un turismo lento, legato alla cultura e alla storia, alla riscoperta dei borghi, all'agri- e all'enoturismo, e così via. È necessaria un'**alleanza tra Consigli**

regionali, che hanno la **capacità di fare sintesi** grazie all'ascolto consolidato e continuo, nelle commissioni competenti, dei portatori di interesse. Le assemblee legislative regionali devono quindi diventare motore e traino di un nuovo programma strategico che partendo da elementi imprescindibili quali territorio, clima, filiere produttive e occupazionali, e attraverso lo scambio e la condivisione di buone prassi delinea il modello comune di sviluppo e valorizzazione dei territori cui si vuole tendere, nel rispetto dei principi di sostenibilità e tutela delle biodiversità delineati dal Green Deal europeo.

- Sempre in relazione alla protezione dei consumatori, si ribadisce come questi debbano essere messi in grado di compiere scelte consapevoli. Ma la consapevolezza nasce dalla conoscenza, e questa a sua volta dall'educazione. Ecco allora che **i Consigli regionali** devono farsi essi stessi **promotori di azioni di tipo educativo**, a partire dalle scuole, in modo che già ai più giovani venga trasmessa la sensibilità verso stili di vita più consapevoli, sostenibili e orientati al futuro: un **"Pacchetto Vita"** volto a formare le nuove generazioni, sin dall'infanzia, mediante azioni educative improntate a una formazione d'insieme volta a **trasmettere la complessità dei singoli sistemi valorali, economici e sociali** che sottendono le filiere produttive agroalimentari tradizionali. Le Assemblee legislative regionali devono farsi soggetti dediti alla promozione degli aspetti educativi legati a cultura e tradizioni dei territori: il cibo, l'agroalimentare, il vino rappresentano stili di vita, e pertanto sono **parte integrante delle identità locali e regionali**.

La valorizzazione degli ecosistemi produttivi tipici, anche attraverso l'educazione, significa difesa dalla massificazione acritica e conseguentemente tutela delle originalità e delle specificità di ogni territorio. Bisogna promuovere il coinvolgimento delle scuole, **rafforzare il ruolo degli istituti tecnici agrari**, finanziare corsi universitari e post-universitari (quali Master in tecnologie agroalimentari). Prima ancora, vanno programmate **azioni di orientamento scolastico e professionale** già a partire dai primi anni delle scuole superiori, **con l'intervento di tecnici ed esperti del settore** al fine di **aumentare** conoscenza e **consapevolezza** di questo mondo e **delle enormi opportunità imprenditoriali e occupazionali** ad esso collegate.

SI IMPEGNA:

- a diffondere e promuovere il contenuto del presente Ordine del giorno nelle opportune sedi;
- ad approvare il presente Ordine del giorno in seno alle proprie Assemblee;
- a promuovere l'organizzazione di dibattiti in seno alle proprie Assemblee.

