

Bruxelles, 25.3.2021
SWD(2021) 65 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
CONSULTAZIONE DEI PORTATORI DI INTERESSI - RELAZIONE
RIEPILOGATIVA**

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**RELATIVA A UN PIANO D'AZIONE PER LO SVILUPPO DELLA PRODUZIONE
BIOLOGICA**

{COM(2021) 141 final}

INTRODUZIONE

Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione presenta una sintesi delle attività di consultazione relative al piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica quali indicate nella strategia di consultazione riservata all'iniziativa, in particolare la consultazione sulla tabella di marcia, la consultazione pubblica aperta e i contributi aggiuntivi dei portatori di interessi. I portatori di interessi, invitati a più riprese a presentare contributi e documenti di sintesi aggiuntivi, hanno provveduto a farlo non solo nell'ambito della consultazione sulla tabella di marcia o della consultazione pubblica aperta, ma anche direttamente.

La consultazione sulla tabella di marcia si è tenuta dal 4 settembre al 23 ottobre 2020 mentre la consultazione pubblica aperta si è svolta tra il 4 settembre e il 27 novembre 2020, tramite il sito web della Commissione europea e in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Lo scopo delle consultazioni era raccogliere informazioni e pareri dai cittadini dell'UE e dai portatori di interessi (autorità pubbliche, imprese e relative associazioni, ONG, istituti universitari e di ricerca) a titolo di contributo alla definizione del piano d'azione.

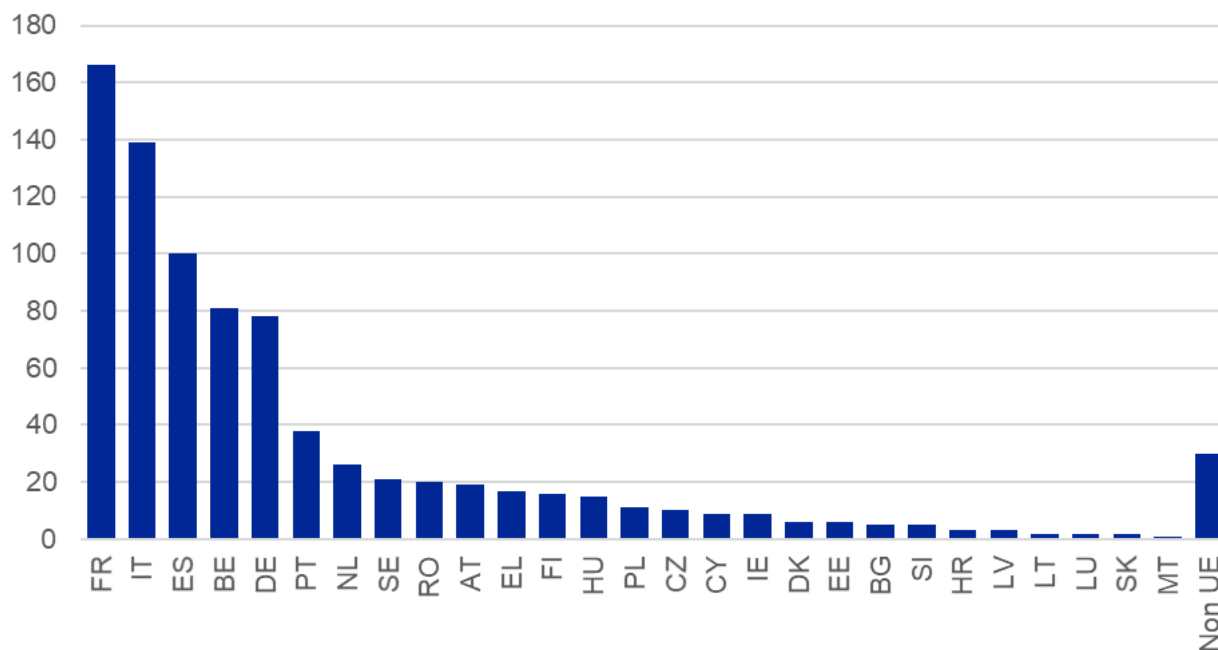
Sono state altresì svolte attività di consultazione mirate con le autorità competenti degli Stati membri dell'UE responsabili della produzione biologica (in occasione di diverse riunioni del comitato per la produzione biologica), con organizzazioni imprenditoriali e professionali che operano a livello dell'UE nel settore biologico (produttori, dettaglianti, trasformatori), con organizzazioni dei cittadini e dei consumatori dell'UE e organizzazioni della società civile attive a livello dell'UE nel settore dell'agricoltura biologica (ad esempio nella riunione del gruppo di dialogo civile) nonché con diversi paesi terzi.

SINTESI DELLE RISPOSTE

Per la consultazione sulla tabella di marcia sono pervenute in totale 124 risposte. A fornire la maggior parte dei contributi a questa consultazione sono stati i cittadini dell'UE, che hanno rappresentato il 33 % della totalità dei partecipanti (41 risposte), seguiti dalle associazioni di imprese (23 % – 28 risposte) e dalle aziende/società (19 % – 23 risposte). Le ONG hanno trasmesso 16 risposte (13 %), le autorità pubbliche tre (2 %), gli istituti universitari/di ricerca e i sindacati hanno partecipato con due risposte ciascuno (2 %) e una risposta è pervenuta da cittadini di paesi terzi. Il restante 6 % dei partecipanti (8 risposte) si è identificato come "Altro".

La consultazione pubblica aperta ha raccolto 841 risposte, compreso un doppione. Di conseguenza, ai fini della valutazione delle risposte alla consultazione sono state prese in considerazione 840 risposte.

Grafico1. Numero di partecipanti alla consultazione pubblica per paese di origine



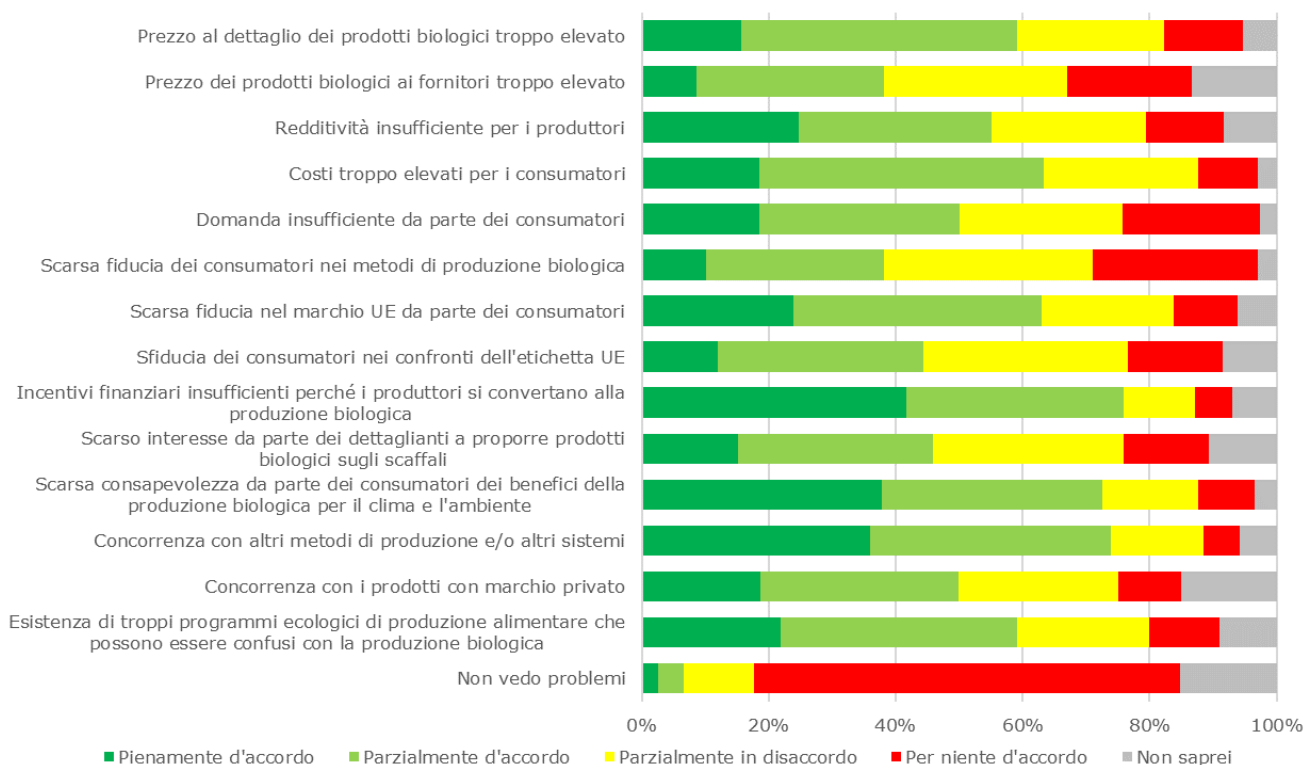
A fornire la maggior parte dei contributi a questa consultazione sono stati i cittadini dell'UE, che hanno rappresentato il 52 % della totalità dei partecipanti (437 risposte), seguiti dalle aziende/società (16 % – 133 risposte) e dalle associazioni di imprese (8 % – 69 risposte). Le ONG hanno presentato 51 risposte. Sul totale dei partecipanti, la quota rappresentata dagli istituti universitari/di ricerca è stata del 4 % (36 partecipanti), pressoché identica a quella delle autorità pubbliche, che hanno contribuito con 33 risposte. L'1 % delle risposte è pervenuto da organizzazioni ambientaliste (9 risposte), cittadini di paesi terzi (9 risposte) e sindacati (5 risposte). Sono pervenute risposte da due organizzazioni dei consumatori. Il restante 7 % dei partecipanti (56 risposte) si è identificato come "Altro".

Oltre alle risposte sono stati selezionati per l'analisi 87 documenti allegati alla consultazione pubblica, 16 documenti allegati alla tabella di marcia e 7 contributi aggiuntivi, per un totale di 110 documenti.

RISULTATI RELATIVI ALLE DOMANDE CHIUSE E APERTE DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA

Più di tre quarti dei partecipanti (78 %) riconoscono la presenza di ostacoli a una maggiore produzione e a un maggiore consumo di alimenti biologici nell'UE (il totale di coloro che si sono detti "per niente d'accordo" o "parzialmente in disaccordo" relativamente all'opzione "non vedo problemi"). Gli ostacoli percepiti come più rilevanti (totale dei "pienamente d'accordo" e dei "parzialmente d'accordo") sono gli "incentivi finanziari insufficienti perché i produttori si convertano alla produzione biologica" (76 %), seguiti da "concorrenza con altri metodi di produzione e/o altri sistemi" (74 %) e da "scarsa consapevolezza da parte dei consumatori dei benefici della produzione biologica per il clima e l'ambiente" (73 %).

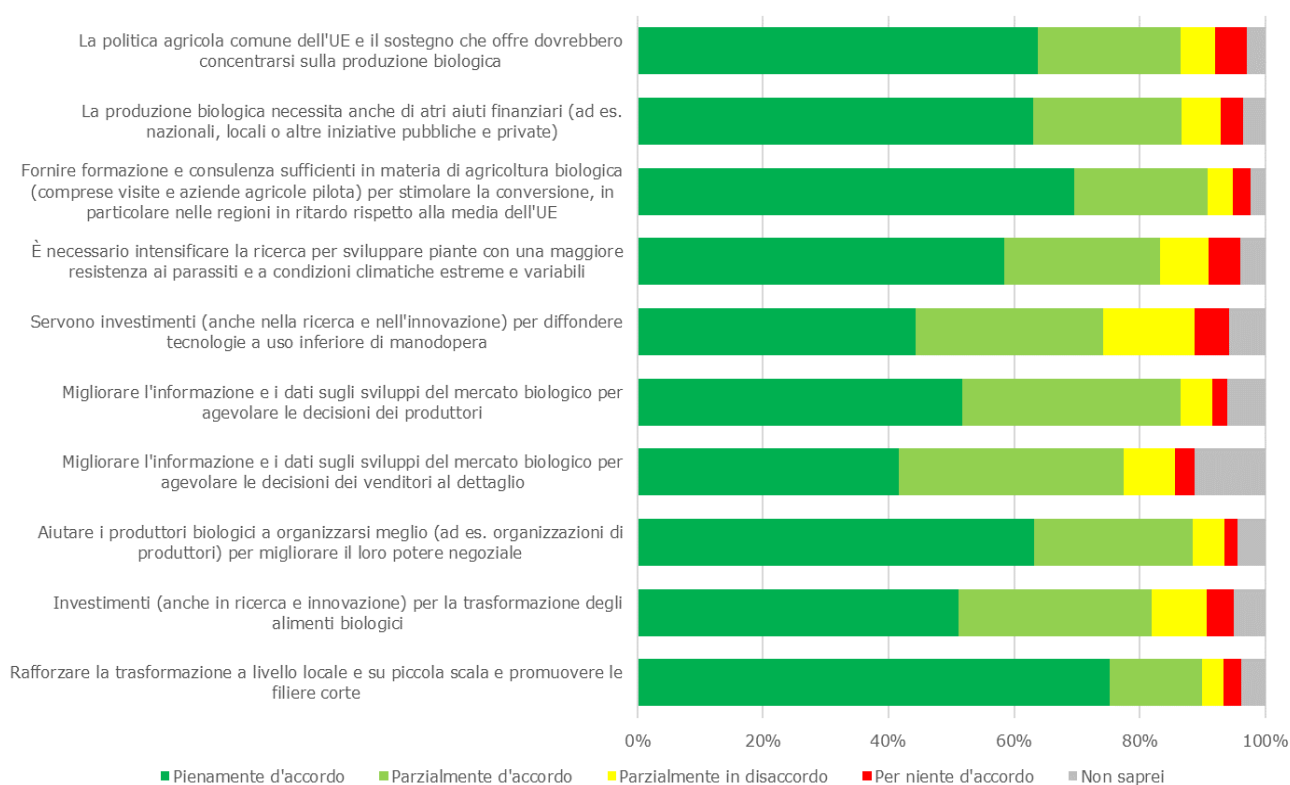
Grafico 2. Fattori che ostacolano un aumento della produzione e del consumo di alimenti biologici nell'UE oggi



La maggioranza dei partecipanti (63 %) ritiene che gli alimenti biologici siano troppo costosi per i consumatori e denuncia una scarsa consapevolezza dei consumatori riguardo all'etichetta UE (63 %) nonché la presenza di un numero eccessivo di regimi alimentari ecologici che possono essere confusi con il biologico (59 %). Alla richiesta di indicare altri ostacoli che impediscono oggi una maggiore produzione e un maggiore consumo di alimenti biologici nell'UE, i partecipanti hanno risposto individuando nel prezzo dei prodotti convenzionali il primo ostacolo (43 indicazioni). Anche la sfiducia nell'etichetta biologica dell'UE e la scarsità di informazioni circa i benefici dell'agricoltura biologica per la salute e l'ambiente sono identificate come ostacoli, rispettivamente da 12 e da 11 partecipanti.

Per quanto riguarda l'impatto della crisi COVID-19 sul sistema alimentare e sulla produzione ed il consumo di alimenti biologici, la stragrande maggioranza dei partecipanti (85 %) sostiene che *"la crisi ha evidenziato la nostra dipendenza dalla manodopera stagionale nel settore agricolo"*. La maggior parte dei partecipanti (59 %) ritiene che la crisi abbia *"rafforzato l'agricoltura biologica e il suo ruolo nell'approvvigionamento alimentare dell'UE"*. Per il 53 % dei partecipanti la crisi ha *"accelerato cambiamenti strutturali del nostro consumo alimentare a favore dell'agricoltura biologica"*. Secondo il 51 %, la maggiore domanda di prodotti biologici sarà mantenuta anche dopo la crisi COVID-19.

Grafico3. Misure importanti per stimolare la produzione di prodotti biologici



Nel complesso si è registrato un elevato grado di accordo (dal 57 % al 91 %) riguardo alle nove azioni proposte per sviluppare il settore della produzione biologica nell'UE. Un ampio consenso (91 % delle risposte) ha riscosso la sensibilizzazione sui benefici dell'agricoltura biologica per l'ambiente e il clima. Il livello di sostegno è stato superiore all'80 % per quattro azioni: i) programmi nelle scuole che mirano a promuovere un'alimentazione sana (83 %), ii) prodotti biologici proposti negli uffici pubblici/privati e nelle mense (83 %), iii) maggiore scelta di prodotti biologici e maggiore visibilità degli stessi presso i dettaglianti (83 %) e iv) più appalti pubblici riguardanti prodotti biologici (81 %). Due azioni attinenti alla promozione sono state appoggiate da più di tre quarti dei partecipanti: campagne di informazione sul logo biologico dell'UE (78 %) e campagne di promozione dei prodotti agricoli orientate ai prodotti biologici (77 %). Per il 76 % dei partecipanti la competitività dei prezzi dei prodotti biologici andrebbe migliorata. Infine il 57 % di coloro che hanno risposto ha dichiarato che il logo biologico dell'UE non è sufficientemente riconosciuto. Alla richiesta di indicare altre azioni per sviluppare il settore della produzione biologica nell'UE, i partecipanti hanno risposto facendo riferimento innanzitutto alla necessità di informare meglio i consumatori (47 indicazioni), in particolare riguardo ai benefici per la salute (12) e ai benefici sociali (9) dell'agricoltura biologica. Tra le azioni più menzionate vi è anche la necessità di comunicare e di applicare i costi reali (tenuto conto delle esternalità) dell'agricoltura convenzionale (37 indicazioni), mentre gli appalti pubblici sono stati identificati come un fattore positivo utile ad aumentare la domanda di prodotti biologici (27 indicazioni).

Nel complesso si è registrato un elevato grado di accordo (dal 70 % al 92 %) riguardo alle sette azioni proposte per migliorare la fiducia dei consumatori nel settore della produzione biologica nell'UE. È emerso un ampio consenso (91 % delle risposte) sul fatto che le informazioni sui produttori biologici dovrebbero essere trasparenti e a disposizione dei consumatori e che sono necessarie azioni per aiutare i consumatori a distinguere chiaramente il logo biologico dell'UE da altri programmi ambientali/regimi di qualità. Per l'88 % dei

partecipanti la tracciabilità dell'origine dei prodotti biologici dovrebbe essere semplificata e per l'84 % occorre un maggiore impegno per combattere le frodi nel settore biologico. È inoltre necessario indagare sulle cause della mancanza di fiducia da parte dei consumatori (86 %) e occorre un maggiore impegno per combattere le frodi nel settore biologico (84 %). Infine i partecipanti hanno affermato che la conformità alle norme in materia di produzione biologica deve essere sottoposta a un maggior controllo da parte delle autorità pubbliche (77 %) e che le tecnologie dell'informazione dovrebbero essere utilizzate con maggiore frequenza per migliorare la tracciabilità dei prodotti biologici (70 %). Alla richiesta di indicare altre azioni importanti per migliorare la fiducia dei consumatori nel settore della produzione biologica nell'UE, i partecipanti hanno risposto ponendo al primo posto la necessità di una maggiore trasparenza e di un maggiore impegno per combattere le frodi nel settore biologico, in particolare nei paesi terzi (35 indicazioni). Sono state inoltre menzionate l'informazione dei consumatori (23) e l'idea di combinare l'etichetta biologica dell'UE con un'etichetta locale/di origine (18). Sulla necessità di maggiori controlli i partecipanti sono risultati più divisi: 21 hanno indicato che i controlli sono già sufficienti, 10 invece hanno menzionato la necessità di aumentarli.

Come per la domanda precedente, è emerso un ampio consenso a favore delle azioni proposte per stimolare la produzione di prodotti biologici (dal 74 % al 91 % delle risposte). La maggior parte dei partecipanti concorda sul fatto che, al fine di stimolare la riconversione dall'agricoltura convenzionale a quella biologica, è importante fornire un livello sufficiente di formazione e consulenza (91 %) e che è necessario rafforzare la trasformazione locale e su scala ridotta e promuovere le filiere corte (90 %). Viene riconosciuta dai partecipanti la necessità di aiutare i produttori biologici a organizzarsi meglio (formando ad esempio organizzazioni di produttori) per guadagnare un maggiore potere contrattuale all'interno della catena di approvvigionamento (88 %). È inoltre necessario migliorare le informazioni e i dati sugli sviluppi del mercato biologico al fine di facilitare le decisioni dei produttori (87 %). I partecipanti concordano sul fatto che la produzione biologica dovrebbe beneficiare di un sostegno finanziario, anche a titolo della politica agricola comune.

Quanto alla domanda relativa al settore della produzione animale biologica, i partecipanti convengono che *"i produttori dovrebbero essere aiutati a trovare mangimi biologici adeguati per l'alimentazione animale"* (86 %) e che *"è necessario intensificare la ricerca per individuare e sviluppare le migliori pratiche in materia di metodi di alimentazione adatti ai mangimi biologici e ingredienti alternativi per l'alimentazione animale"* (82 %). Un livello analogo di consenso riscuote il parere secondo cui *"la produzione animale biologica dovrebbe beneficiare di un sostegno specifico"* (82 %), seguito dal parere secondo cui *"l'acquacoltura dovrebbe essere sostenuta per acquisire maggiori conoscenze sui metodi di allevamento e di alimentazione, anche attraverso la ricerca"* (78 %).

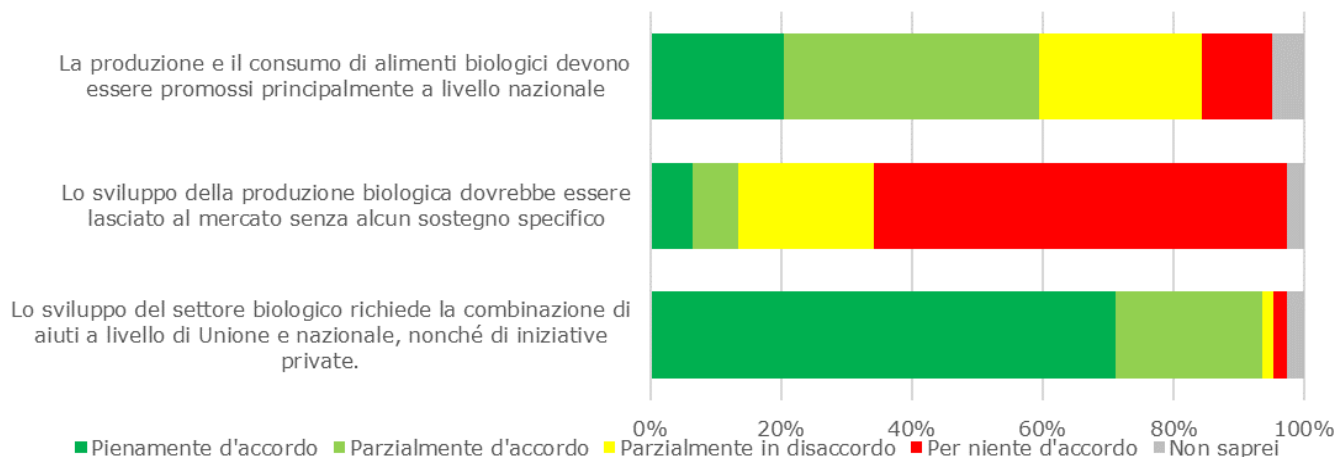
Per quanto riguarda la domanda circa i principali vantaggi ambientali della produzione biologica, i partecipanti hanno indicato che la produzione biologica favorisce la biodiversità (92 %), la protezione della qualità del suolo (88 %) e della qualità dell'acqua (84 %). La produzione biologica promuove un'economia circolare per l'83 % dei partecipanti e garantisce un uso responsabile dell'energia e delle risorse naturali per l'80 % degli intervenenti. Per il 78 % dei partecipanti promuove la neutralità in termini di emissioni di carbonio, consente l'adattamento a un clima in evoluzione e contribuisce a ridurre l'inquinamento atmosferico.

Oltre due terzi dei partecipanti si dichiarano pienamente d'accordo con l'affermazione secondo cui è necessario promuovere l'uso sostenibile dell'acqua nell'agricoltura biologica e la sostituzione degli imballaggi di plastica. Una quota analoga si dice favorevole a maggiori investimenti nella ricerca e nell'innovazione e al mantenimento di reti di aziende agricole biologiche. Riguardo alla proposta di eliminare gradualmente l'uso di fattori di produzione controversi, come il rame, la percentuale dei rispondenti pienamente d'accordo è notevolmente

inferiore, pari solo al 38 % dei partecipanti. Va osservato tuttavia che il fermo sostegno alla proposta è maggiore tra coloro che si identificano come cittadini e istituti universitari/di ricerca.

Si rileva un consenso sul fatto che *"lo sviluppo del settore biologico richiede la combinazione di aiuti a livello di Unione e nazionale, nonché di iniziative private"*. Oltre il 70 % dei partecipanti è pienamente d'accordo con questa affermazione e un altro 23 % è d'accordo almeno in parte. Specularmente a questa affermazione, l'84 % dei partecipanti si dichiara per niente d'accordo (63 %) o parzialmente in disaccordo (21 %) con l'idea di lasciare al solo mercato lo sviluppo del settore biologico. I modelli di risposta suggeriscono che per più della metà dei partecipanti (59 %) la responsabilità di promuovere la produzione biologica spetta principalmente alle autorità nazionali. Alla richiesta di indicare altre azioni supplementari dirette a rafforzare la produzione e il consumo di alimenti biologici, i partecipanti hanno risposto proponendo di riequilibrare i costi tra prodotti convenzionali e prodotti biologici (36 indicazioni) e di migliorare il reddito e le condizioni di lavoro degli agricoltori (29); è stata inoltre individuata la necessità di attività di ricerca volte a promuovere l'innovazione (23).

Grafico4. Sviluppo del settore biologico: sostegno pubblico o iniziativa privata?



I partecipanti alla consultazione hanno attribuito importanza anche alla necessità di fornire assistenza agli agricoltori in materia di accesso ai mercati quale strumento utile per sostenere il settore biologico (15), di migliorare la biodiversità nelle aziende agricole (13), di sostenere ulteriormente gli agricoltori durante la riconversione (11) e di svolgere attività di ricerca sugli impatti dell'agricoltura biologica (11).

Sono state infine indicate azioni supplementari che riguardano l'educazione all'agricoltura biologica (9), il sostegno all'agricoltura su scala ridotta (8) e lo sviluppo di servizi di consulenza aziendale (5) e sono state espresse preoccupazioni in merito al potere dei dettaglianti (6).

ANALISI COMBINATA DELLE DOMANDE CHIUSE/APERTE E DEI DOCUMENTI DI SINTESI PRESENTATI ALLA CONSULTAZIONE PUBBLICA RIGUARDO AI TEMI E ALLE AZIONI PROPOSTI

Secondo quanto emerge dai contributi quantitativi e qualitativi della consultazione pubblica aperta, tutti i temi contenuti nel piano d'azione riscuotono un consenso più o meno marcato.

- Tutti i 15 temi hanno ricevuto sostegno o pieno sostegno nelle risposte quantitative. Tra tutti, un livello leggermente inferiore di sostegno è accordato ai temi 1.1 "Promuovere il logo UE", 1.4 "Prevenire le frodi alimentari e rafforzare i controlli", 2.3 "Sostenere

l'organizzazione della catena alimentare" e 3.3 "Finanziare la ricerca sulle alternative ai fattori di produzione controversi".

- Quattro temi sono stati indicati come aspetti rilevanti in relazione al piano d'azione, soprattutto nei contributi qualitativi (30 e più documenti di sintesi e risposte alle domande aperte): si tratta dei temi 1.1 "Promuovere il logo UE", 1.2 "Promuovere le mense biologiche e intensificare il ricorso agli appalti pubblici verdi", 2.1 "Incoraggiare la riconversione, gli investimenti e gli scambi delle migliori pratiche", e 2.3 "Sostenere l'organizzazione della catena alimentare".
- Altre tematiche evidenziate da alcuni contributi qualitativi (da 15 a 29 documenti di sintesi e risposte alle domande aperte) fanno riferimento ai temi 1.5 "Migliorare la tracciabilità", 2.4 "Rafforzare la trasformazione a livello locale e su scala ridotta e promuovere il circuito commerciale breve", 3.1 "Migliorare la biodiversità genetica" e 3.2 "Ridurre l'impronta di carbonio".

Quanto alle diverse azioni del piano d'azione, emerge quanto segue.

- La maggior parte delle 22 azioni (41 sottoazioni) ha ricevuto sostegno o forte sostegno nelle risposte quantitative. Per tre azioni non sono risultate disponibili informazioni quantitative. Nelle risposte qualitative, le 41 sottoazioni sono state richiamate in varia misura.
- Il sostegno generale a tutte le azioni è stato più marcato per l'asse 3. Poco più della metà delle sottoazioni dell'asse 1 ha riscosso un forte sostegno nelle risposte quantitative. La maggior parte delle sottoazioni dell'asse 2 ha ricevuto un forte sostegno.
- Per due delle azioni non sono pervenute informazioni tramite i contributi quantitativi: si tratta dell'azione 13 "sensibilizzare e fornire migliori informazioni sulla 'certificazione di gruppo'" e dell'azione 15 "elaborazione di misure per l'agricoltura biologica che promuovano la parità di genere e gli aspetti sociali". Aspetti di entrambe le azioni sono stati tuttavia menzionati nei documenti di sintesi.
- Nei contributi qualitativi è presente un numero maggiormente variabile di riferimenti alle 41 sottoazioni. Due sottoazioni hanno ricevuto numerosi contributi qualitativi (tra 22 e 33 documenti di sintesi e risposte alle domande aperte): si tratta delle sottoazioni 2a "stanziare un bilancio nel quadro della politica di promozione agricola, al fine di sensibilizzare i consumatori sui prodotti biologici e stimolarne la domanda" e 2b "valorizzare al meglio le possibilità offerte dalla nuova PAC per sostenere [...]".
- In alcuni contributi sono state menzionate quattro ulteriori azioni/sottoazioni (da 12 a 22 documenti di sintesi e risposte alle domande aperte): 1c "identificare gli eventi per azioni di informazione sull'agricoltura biologica", 9b "valutare le circostanze e i bisogni degli Stati membri", 15 "elaborazione di misure per l'agricoltura biologica che promuovano la parità di genere e gli aspetti sociali" e 20 "finanziare la ricerca sulle alternative ai fattori di produzione controversi". Alle restanti 35 azioni/sottoazioni è stato fatto riferimento solo in alcuni contributi o in nessun contributo (fino a 11 documenti di sintesi e risposte a domande aperte).

Dalle risposte qualitative sono inoltre giunte alcune indicazioni specifiche aggiuntive in merito alle azioni proposte nel piano d'azione per l'agricoltura biologica. I partecipanti hanno altresì proposto idee riguardanti azioni e sottoazioni. Allo stesso tempo hanno fornito contributi sulle modalità di attuazione concreta delle diverse azioni e sottoazioni.

Coloro che hanno inviato un contributo hanno espresso pareri divergenti circa il ruolo dei dettaglianti nella catena del valore biologica. Per quanto concerne la questione dell'aumento della domanda e del consumo di prodotti biologici, i contributi hanno indicato la necessità di

garantire, da un lato, l'accessibilità economica dei prodotti biologici per i consumatori e, dall'altro, la redditività per i produttori nonché di assicurare l'accessibilità locale dei prodotti biologici (di qualità). Le altre azioni menzionate riguardano la struttura della rete di distribuzione biologica e la concorrenza sui prezzi e si accompagnano alla richiesta di misure volte a evitare di penalizzare i dettaglianti indipendenti. La certificazione è stata inoltre considerata un ostacolo indiretto alla distribuzione di alimenti biologici.

Circa un quarto di coloro che hanno inviato un contributo ha altresì espresso preoccupazioni di carattere generale in merito ad alcuni aspetti trattati nel progetto di piano d'azione per l'agricoltura biologica, tra cui aspetti connessi alle strategie, agli obiettivi e al monitoraggio di entrambi, il quadro normativo relativo all'agricoltura biologica (ad esempio incoerenze, esclusione di determinati prodotti), pareri controversi circa il contributo dell'agricoltura biologica alle questioni globali della sostenibilità, questioni riguardanti l'impostazione generale delle politiche, i consumatori e la domanda.