

**AGRICOLTURA E SICUREZZA ALIMENTARE NEL QUADRO DEL
PARTENARIATO EUROMED**

RELAZIONE INFORMATIVA

Gruppo di lavoro:

- Relatore:** **Comitato economico e sociale europeo (EESC)**
Consiglio economico e sociale della Grecia (OKE)
Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro italiano (CNEL)
Comitato economico e sociale di Israele (I-ESC)
Il futuro Comitato economico e sociale palestinese (PESC)
La delegazione turca presso il comitato consultivo misto UE-Turchia (CCM)



Comitato economico e sociale europeo

REX/177
9° vertice Euromed -
Agricoltura e sicurezza
alimentare

Bruxelles, 8 ottobre 2004

RELAZIONE INFORMATIVA

della sezione specializzata Relazioni esterne
sul tema

Agricoltura e sicurezza alimentare nel quadro del partenariato Euromed
(vertice UE-paesi mediterranei)

Relatore: **Staffan NILSSON**



Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente all'articolo 31 del Regolamento interno, di incaricare la sezione specializzata Relazioni esterne di elaborare una relazione informativa sul tema:

*Agricoltura e sicurezza alimentare nel quadro del partenariato Euromed
(vertice UE-paesi mediterranei).*

I lavori preparatori sono stati eseguiti dai membri e dagli esperti seguenti, in collaborazione con il relatore e con i Gruppi:

PRESIDENTE:	CASSINA (II GR.-IT)
RELATORE:	NILSSON (III GR.-SE)
MEMBRI:	CABRA DE LUNA (III GR.-ES) (art. 62 – SIGMUND) CARMENTRAN (II GR.-FR) CONFALONIERI (II GR.-IT) DIMITRIADIS (I GR.-EL) DONNELLY (III GR.-IE) KÖLTRINGER (I GR.-AT) (art. 62 – HOVE) LADRILLE (II GR.-BE) MORENO PRECIADOS (II GR.-ES) PESCI (I GR.-IT) SHARMA (I GR.-UK) (art. 62 – ST HILL)
ESPERTI:	AXELZON (per il relatore) OURABAH (per il III Gruppo)

Il gruppo di studio si è riunito tre volte:

- il 23 marzo 2004,
- il 9 giugno 2004,
- il 13 luglio 2004

La sezione specializzata ha adottato all'unanimità la relazione informativa in data 23 settembre 2004.

*

* *



1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Al vertice euromediterraneo dei consigli economici e sociali e istituzioni analoghe, svoltosi a Malta il 6 e il 7 novembre 2003, è stato deciso che uno dei temi da dibattere al prossimo vertice sarà appunto quello dell'agricoltura e della sicurezza alimentare nel quadro del partenariato euromediterraneo. La relazione informativa in merito è stata elaborata dal Comitato economico e sociale europeo (CESE), in collaborazione con il consiglio economico e sociale della Grecia (OKE), il comitato economico e sociale di Israele, il CNEL italiano, la delegazione palestinese e la delegazione turca presso il comitato consultivo misto (CCM) UE-Turchia.

1.1.1 La cooperazione tra l'UE ed i paesi mediterranei (UE-MPC¹), nota come "processo di Barcellona", è stata rilanciata nel 1995. Il suo obiettivo è quello di sviluppare pace e stabilità, nonché di creare un'area di libero scambio caratterizzata da una soddisfacente liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli, dalla valorizzazione delle risorse umane e dagli scambi culturali. Il "processo di Barcellona" prevede anche la necessità di coinvolgere la società civile.

1.1.2 Lo sviluppo si delinea nel quadro di un processo costante, animato da accordi reciproci. Lo strumento di attuazione è un programma economico noto sotto il nome di MEDA II che, per il periodo 2000-2006, dispone di un bilancio di 5,35 miliardi di euro. Allo sviluppo dell'agricoltura, dell'industria alimentare e del commercio, che non rivestono priorità politica, viene destinata solo una minima parte delle risorse del programma MEDA.

1.1.3 La presente relazione informativa si incentra sulla sicurezza alimentare, e, in parte, sulla qualità alimentare. Tuttavia, per chiarezza, definisce anche altri importanti concetti, quali la sicurezza degli approvvigionamenti, la sovranità alimentare, la tracciabilità alimentare e l'HACCP.

1.1.4 La relazione sottolinea la necessità di applicare il criterio della sicurezza degli alimenti in tutti gli anelli della catena alimentare e ribadisce il particolare significato che l'agricoltura riveste nelle fasi di produzione e di trasformazione. Viene inoltre affermata la necessità di perfezionare i meccanismi di controllo e le norme attualmente in vigore.

1.1.5 Le produzioni tipiche della regione mediterranea presentano molte analogie per quanto riguarda, tra l'altro, il tipo di coltura, le restrizioni legate al clima o alla disponibilità dell'acqua, ecc. La presente relazione mostra che nello sviluppo agricolo rientra anche una dimensione socioeconomica, che riguarda gli agricoltori ed i lavoratori.

1.1.6 I paesi del bacino del Mediterraneo rappresentano, in ordine di importanza, il secondo mercato d'esportazione per i prodotti agricoli ed alimentari dell'UE - in primo luogo, cereali e prodotti

¹ MPC: Mediterranean Partner Countries.



lattiero-caseari. Le importazioni UE riguardano essenzialmente circa 20 prodotti, i più importanti dei quali sono gli ortofrutticoli.

1.1.7 La relazione sottolinea in più punti l'importanza del fatto che le organizzazioni agricole, l'industria alimentare, i consumatori ed i lavoratori possano partecipare al processo di sviluppo, e che le organizzazioni vengano rafforzate e svolgano un ruolo indipendente ed autonomo.

1.1.8 Affinché il processo di Barcellona sfoci in una significativa liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli, è necessario un sostanziale rafforzamento di varie iniziative e priorità.

1.1.9 La ricerca applicata, la formazione e la consulenza possono prestare un significativo contributo.

1.2 A livello globale si propongono, per supportare il processo, le seguenti misure:

- il CESE potrebbe, grazie alla propria struttura ed alle proprie reti, organizzare una conferenza sulla "Cooperazione per una migliore sicurezza alimentare" per discutere i problemi della cooperazione e gli accordi commerciali. Lo scopo della conferenza, cui dovrebbero partecipare i rappresentanti regionali degli agricoltori, dell'industria alimentare, nonché del comitato mediterraneo della Federazione internazionale dei produttori agricoli (FIPA), sarebbe quello di promuovere la creazione di varie reti orizzontali e verticali,
- norme di qualità comuni e armonizzate per i prodotti alimentari e il loro commercio,
- possibilità per le organizzazioni dei coltivatori, il settore agricolo e l'industria agricola di accedere al programma MEDA dell'UE per la cooperazione tecnica con le organizzazioni civili, in linea con gli obiettivi del processo di Barcellona,
- sviluppo del coordinamento tra gli agricoltori del Sud, e potenziamento delle capacità di cooperazione a livello regionale e a livello nord-sud,
- perfezionamento della garanzia di qualità per mezzo delle norme ISO, in modo da creare condizioni più eque per i contratti e gli accordi internazionali.

1.2.1 Per conseguire il livello di sviluppo ed i risultati auspicati per la produzione alimentare e per la sicurezza alimentare, si raccomanda di definire e di analizzare le seguenti aree di intervento:

- necessità di servizi di consulenza e formazione per agricoltori e lavoratori,
- necessità di ricerca, in cooperazione con il GFAR² e le sue organizzazioni a livello regionale,
- necessità di sostegno finanziario e di credito allo sviluppo per le imprese agricole e l'industria di trasformazione,

²

GFAR: Global Forum on Agricultural Research.



- necessità di consulenza e formazione nel settore dei trasporti, della trasformazione e della distribuzione,
- consulenza in materia di produzione e commercializzazione dei prodotti organici,
- sviluppo delle organizzazioni dei consumatori e delle informazioni per i consumatori.

1.3 Quanto detto sopra non può prescindere da una premessa essenziale: gli obiettivi fin qui enumerati devono godere di una priorità politica nel quadro del processo di Barcellona, in modo che il programma MEDA possa, tra l'altro, creare i presupposti per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare; il programma dovrebbe rappresentare lo strumento principale ai fini dello sviluppo economico. Ciò impone decisioni molto diverse rispetto a quelle prese finora.

2. Preambolo e antecedenti

2.1 L'espressione "partenariato euromediterraneo" definisce la cooperazione tra l'UE ed i paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. Dopo l'allargamento, al partenariato partecipano i 25 Stati membri dell'UE e i paesi partner: Marocco, Algeria, Tunisia (paesi del Maghreb), Egitto, Israele, Giordania, Autorità Palestinese, Libano, Siria (paesi del Mashrek) e Turchia. La Libia ha uno *status* di osservatore, e diventerà membro a pieno titolo quando il relativo accordo sarà ratificato. Il 27 febbraio 2004 il Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, ha incontrato il colonnello Muammar Gheddafi: all'incontro è seguita una dichiarazione congiunta, secondo la quale la Libia parteciperà a pieno titolo al processo di Barcellona il più presto possibile.

2.2 La cooperazione mediterranea ha ricevuto nuovo impulso grazie all'accordo siglato dopo la riunione dei ministri degli Esteri svoltasi a Barcellona nel 1995. Questo accordo, che ha segnato l'inizio di una nuova fase, contempla forme di cooperazione bilaterale, multilaterale e regionale.

2.3 La dichiarazione scaturita dalla citata riunione dei ministri degli Esteri, nota come "dichiarazione di Barcellona", si articola intorno a tre assi principali:

- la creazione di uno spazio di pace e di stabilità, basato su principi fondamentali relativi al rispetto dei diritti dell'uomo e la democrazia,
- la creazione di una zona di libero scambio (FTA: *Free Trade Area*) tra l'UE ed i partner mediterranei, nonché tra questi ultimi (cooperazione economica e finanziaria),
- lo sviluppo delle risorse umane e la promozione del dialogo tra culture e tradizioni diverse (partenariati nei settori sociale, culturale e umano).

2.3.1 Uno degli obiettivi del processo di Barcellona è quello di creare, entro il 2010, un regime di libero scambio per i prodotti manufatti tra l'UE ed i paesi partner. Per quanto riguarda i prodotti agricoli, l'obiettivo è quello di dare un forte impulso alla liberalizzazione degli scambi. Con 800 milioni di consumatori, il mercato UE-paesi partner diventerà, a seguito dell'allargamento, il più



grande mercato del mondo. L'attuazione di tale mercato si fonda sugli accordi di associazione con i paesi partner: con la Turchia tali accordi sono già stati siglati, con Tunisia, Marocco, Israele, Giordania, Egitto, Algeria e Libano si è conclusa la fase negoziale (nonché - per i primi quattro e a titolo provvisorio per l'Autorità palestinese – la ratifica), mentre con la Siria sono tuttora in corso i negoziati.



2.4 Lo strumento approntato dall'UE per l'attuazione del partenariato è il programma MEDA, che fornisce supporto tecnico e finanziario. Prima del 1995 le iniziative in materia venivano attuate attraverso protocolli di cooperazione tecnica: il primo programma MEDA (denominato MEDA I), è stato lanciato con il processo di Barcellona, e riguardava il periodo 1995-1999. Ad esso è seguito il programma MEDA II, che copre il periodo 2000-2006 e la cui dotazione ammonta a 5,35 miliardi di euro. Carenze a livello di risorse amministrative nonché la stessa concezione del programma hanno impedito, assieme ad altri fattori, il pieno utilizzo delle risorse allocate.

2.4.1 Attualmente i programmi relativi all'agricoltura sono 16: nove di essi risalgono a prima del 1995, e sei, che interessano Marocco, Egitto e Tunisia, scadranno nel 2004. Nello stesso anno due nuovi progetti saranno avviati in Egitto e in Libano. Per i prossimi anni non si prevedono nuovi interventi. Nel quadro del programma MEDA le iniziative che rivestono un carattere prettamente agro-alimentare non sono prioritarie in quanto ritenute dai responsabili politici prive di importanza strategica.

2.5 La dichiarazione di Barcellona ha fatto riferimento, per la prima volta, alla necessità di coinvolgere nel processo la società civile, in quanto elemento essenziale per una maggior comprensione e ravvicinamento tra i popoli. Nella dichiarazione, i ministri hanno incaricato il CESE di stabilire contatti tra le parti sociali ed economiche dei 27 paesi coinvolti, e di dare impulso alla cooperazione tra l'UE ed i paesi del bacino del Mediterraneo. Per questo motivo, dal 1995, il CESE partecipa all'organizzazione di vertici nei quali si riuniscono i consigli economici e sociali e istituzioni analoghe.

2.6 Il 27 novembre 2003 si è svolto il primo incontro tra i 27 ministri dell'Agricoltura nel quadro del partenariato euromediterraneo. La dichiarazione finale ha sottolineato quanto sia importante conseguire entro il 2010 la liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli. Il programma dell'incontro includeva inoltre un dibattito sulla sicurezza alimentare, nel corso del quale i ministri dell'Agricoltura hanno messo in particolare rilievo questioni come la qualità, la sicurezza e lo sviluppo di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente nonché la questione delle risorse idriche. Si è inoltre proposto di avviare nel quadro del programma MEDA dei progetti intesi a migliorare la qualità delle produzioni ed a favorire il rispetto dell'ambiente, allo scopo di avvicinarsi quanto più possibile alle norme UE.

2.7 Le conclusioni della riunione dei ministri degli Esteri dei paesi Euromed, svoltasi a Dublino il 5 e 6 maggio 2004, hanno confermato il contenuto dell'accordo raggiunto durante l'incontro tra i ministri dell'Agricoltura. L'obiettivo è l'istituzione entro il 2010 di una zona di libero scambio, nella quale rientri anche il commercio dei prodotti agricoli. Le conclusioni riguardano anche tematiche di carattere non commerciale, quale lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, l'agricoltura biologica e le indicazioni geografiche.

2.8 La presente relazione informativa sarà dibattuta in occasione del prossimo vertice dei consigli economici e sociali ed istituzioni analoghe, che si svolgerà a Valencia nel novembre 2004. Il



documento è già stato discusso durante un'audizione con varie organizzazioni, svoltasi il 13 luglio 2004 a Istanbul (Turchia) e che ha rappresentato un momento chiave dei lavori conclusivi. Nel corso della riunione il rappresentante della Commissione europea ha riferito in merito ad un progetto in corso in Turchia, relativo ad una nuova legislazione alimentare elaborata nell'ambito del programma di sicurezza alimentare, soffermandosi in particolare sul problema dell'accesso a laboratori accreditati. I produttori turchi hanno manifestato particolare preoccupazione ed ostilità nei confronti dell'impiego degli OGM. La relazione è stata inoltre esaminata e discussa in occasione della visita di una delegazione del CESE in Siria e in Giordania, in presenza dei rappresentanti di diverse organizzazioni, allo scopo di promuovere la partecipazione al vertice di Valencia.

2.9 Il presente documento mira a sensibilizzare in merito all'importanza di tutte le tematiche collegate alla sicurezza alimentare ed alla qualità alimentare, nonché all'interrelazione tra questi due aspetti. Il Comitato auspica che essa contribuisca a migliorare la comprensione delle esigenze prioritarie dei consumatori, dell'importanza del coinvolgimento e della formazione degli agricoltori, delle loro organizzazioni, dell'industria alimentare e dei lavoratori interessati nonché dell'importanza di prendere in considerazione la tutela dell'ambiente. Un altro obiettivo importante è quello di evitare che l'introduzione di nuovi requisiti e concetti crei ulteriori ostacoli agli scambi e di far sì che al contrario, grazie ad una migliore conoscenza delle varie fasi della catena alimentare, li favorisca, offrendo vantaggi in termini di competitività ai soggetti più attivi e consapevoli.

3. Introduzione - Concetti importanti

3.1 La "sicurezza alimentare" è un concetto di carattere generale, la cui definizione varia a seconda dei contesti. In generale si fa uso dei sei concetti seguenti:

- **"Sicurezza alimentare"** (Food Safety): riguarda i requisiti di qualità applicabili alla catena alimentare, che si basano su norme relative all'igiene, alla freschezza e alla qualità,
- **"Sicurezza dell'approvvigionamento alimentare"** (Food Security): si tratta delle informazioni relative all'accesso al prodotto, nonché alla sua utilizzabilità, stabilità e accessibilità,
- **"Qualità alimentare"** (Food Quality): riguarda il contenuto del prodotto, le caratteristiche specifiche che lo contraddistinguono e la sua tracciabilità,
- **"Sovranità alimentare"** (Food Sovereignty): indica il diritto delle persone e dei paesi a decidere autonomamente sulla propria politica in materia di agricoltura e prodotti alimentari,
- **"Tracciabilità alimentare"** (Food Traceability): implica un sistema d'informazione che consenta di risalire la catena di produzione dall'origine della materia prima al prodotto finito e, inversamente, da quest'ultimo alla sua origine. Tale fonte di informazioni rende possibile la tracciabilità in diverse fasi del processo produttivo.
- **Analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP = "Hazard Hanalysis Critical Control Points")**: rappresenta un sistema di controllo della sicurezza degli alimenti. L'HACCP offre una metodologia sistematica ed esaustiva, integrata e costantemente aggiornata, per il monitoraggio del rischio e dei punti critici di controllo. Il sistema comprende procedure di controllo, registri e



valutazioni che si riallacciano alla normativa in vigore nonché a codici di condotta e linee guida. L'industria di trasformazione ha l'obbligo legale di esercitare la debita vigilanza e di tutelare il consumatore attraverso tutte le fasi del processo produttivo.

3.2 Questi sei concetti sono strettamente legati tra loro. In questo documento, che riguarda la produzione e la commercializzazione dei prodotti alimentari, sono esaminati soprattutto gli aspetti relativi alla sicurezza e alla qualità alimentare: ciò non significa tuttavia che si accordi scarsa importanza al dibattito sull'approvvigionamento alimentare e sul diritto di ogni paese ad una politica nazionale propria in materia di agricoltura e di prodotti alimentari. Al contrario, gli ultimi due concetti rappresentano una condizione per garantire tanto la sicurezza quanto la qualità.

3.3 Ovviamente il concetto di sicurezza alimentare non è un tema che possa essere considerato isolatamente, ma è legato a tutte le questioni relative all'agricoltura ed all'intera catena alimentare. Un miglioramento delle conoscenze e dei servizi di consulenza, congiuntamente allo sviluppo della formazione e dell'informazione dei soggetti interessati e dei lavoratori, può influire positivamente sulla produzione, sull'offerta e sui risultati economici. Innanzitutto, tuttavia, tali elementi devono far sì che l'agricoltura possa offrire prodotti sicuri, indipendentemente dal fatto che essi siano destinati all'autoconsumo, ai mercati locali o all'esportazione.

3.4 L'esistenza di diversi requisiti e sistemi normativi rappresenta una sfida anche per il commercio di prodotti alimentari. È inoltre innegabile che diversi scandali e crisi, come ad esempio le malattie degli animali che talora possono trasmettersi all'uomo per contagio diretto, abbiano condotto il tema della sicurezza alimentare al centro dell'attenzione mondiale. La legislazione e gli standard devono essere compatibili con le norme stabilite dall'OMC e fondarsi su dati scientifici.

3.4.1 Alcune convenzioni internazionali, connesse con gli accordi GATT/OMC, svolgono un ruolo particolare nel garantire che le norme in materia di sicurezza alimentare siano commisurate ai rischi scientificamente accertati:

- TBT (Agreement on Technical Barriers to Trade): questo accordo, che definisce criteri di non-discriminazione (circoscrivendone però l'applicazione), riconosce ai membri dell'OMC il diritto di stabilire norme tecniche e qualitative,
- SPS (Agreement on Sanitary and Phyto-Sanitary Measures): questo accordo stabilisce norme intese a proteggere gli esseri umani, gli animali e le piante, sempre tuttavia nel rispetto della necessità di evitare distorsioni di concorrenza,
- Codex Alimentarius: le norme in esso stabilite servono da punto di riferimento per l'applicazione del succitato accordo SPS. Esse vengono stabilite dagli Stati membri e dal comitato congiunto FAO/OMS, e mirano a riunire le migliori prassi in un "codice alimentare" internazionale, che comprenda norme, orientamenti e raccomandazioni in materia di produzione alimentare. Tali norme, tuttavia, sono state talora interpretate come requisiti massimi anziché minimi.

4. **Produzione e commercio di prodotti agricoli nel bacino del Mediterraneo**



4.1 L'agricoltura esercita un ruolo estremamente importante per i paesi del bacino del Mediterraneo e rappresenta un fattore determinante per la stabilità macroeconomica della parte meridionale dell'area. Il livello di occupazione nel settore è generalmente elevato: in paesi quali la Turchia, l'Egitto e il Marocco, esso assorbe fino al 35-40% del totale degli occupati, e in molti altri paesi la percentuale si colloca tra il 25 e il 35%. Stando alle statistiche sul settore rurale diffuse dalla FAO³, è soltanto in pochi paesi che tale percentuale risulta nettamente inferiore, come nel caso di Libano e Israele (3%), della Libia (6%) e della Giordania (11%).

4.2 La struttura, cioè a dire il numero di aziende agricole e la relativa dimensione, varia a seconda delle tradizioni, delle caratteristiche economiche o delle condizioni geografiche: in larga misura si tratta tuttavia di imprese di scala ridotta. Semplificando leggermente si può affermare che sono presenti due distinte tipologie di impresa agricola: quella in cui gli agricoltori si orientano in primo luogo all'autoconsumo o ad un mercato prettamente locale, e quella caratterizzata da un'attività commerciale più sviluppata, la cui produzione è rivolta tanto verso il consumo interno quanto verso l'esportazione. Il presente documento si concentra principalmente sulla produzione destinata all'immissione sul mercato, sia esso nazionale o di esportazione.

4.3 Lo sviluppo dei 25 paesi dell'UE presenta di anno in anno un'importante evoluzione, caratterizzata da una parte dalla diminuzione nel numero delle aziende agricole, e dall'altra da un incremento in termini sia di produttività che di aree coltivate: il dato della produzione globale risulta quindi inalterato. Nei paesi partner mediterranei (MPC) si osserva la medesima tendenza, come risulta dall'andamento dell'occupazione nel settore agricolo. Negli ultimi 20 anni molti paesi hanno visto dimezzarsi il numero di lavoratori del settore, per quanto tale processo sia più lento laddove il numero degli addetti all'agricoltura è ancora rilevante.

4.4 Non è neppure possibile prescindere dall'evidente correlazione che lega l'agricoltura allo sviluppo delle aree rurali. In molti MPC il tasso di disoccupazione è elevato: per questo motivo una trasformazione strutturale del sistema di produzione agricola nel senso di un maggior numero di grandi aziende con un minor numero di lavoratori si tradurrebbe, a breve termine, in un ulteriore aumento della disoccupazione e in un'accelerazione dell'esodo verso le aree urbane. Lo sviluppo agricolo, pertanto, ha anche una dimensione sociale.

4.5 Le produzioni agricole dei paesi del Sud dell'UE e quelle degli MPC del bacino del Mediterraneo presentano molteplici analogie, data la similitudine delle condizioni climatiche dell'area. Uno degli handicap comuni è rappresentato dalle difficoltà di accesso all'acqua, sia per il consumo umano che per l'agricoltura: la regione viene infatti colpita più o meno regolarmente da gravi siccità, e si calcola che negli MPC l'agricoltura assorba almeno due terzi delle risorse idriche disponibili. Le risorse idriche rappresentano il fattore più importante della produzione alimentare. In alcuni MPC un

³

(Faostat, www.fao.org/es/ess/compendium_2003/list.asp).



ruolo importante nel mettere a punto metodi e soluzioni intesi ad ottimizzare la gestione dell'acqua viene svolto dalle organizzazioni volontarie.

4.6 Il volume delle produzioni derivanti dall'agricoltura biologica e la dimensione del relativo mercato sono tuttora relativamente esigui: solo in Egitto, Marocco e Tunisia esistono produzioni biologiche di prodotti orticoli, agrumi, cotone e spezie. La percentuale della superficie agricola coltivata con sistemi biologici è pari a meno dell'1% del totale: tale percentuale deve essere raffrontata con quella del 3% di media nell'UE a 15, dove si osservano tuttavia forti differenze tra un paese e l'altro. Di questi paesi, la Tunisia è il solo a possedere un proprio sistema di certificazione e controllo. Se da una parte l'aumento della domanda di prodotti derivanti dall'agricoltura biologica è la condizione necessaria per un aumento della produzione, d'altra parte la possibilità di uno sviluppo orientato all'esportazione è frenata da elevati costi di trasporto e da infrastrutture carenti⁴.

4.7 Un altro sistema di certificazione, che influenza tanto la produzione quanto il mercato, è quello che va sotto il nome di "commercio equo e solidale" (Fair Trade). Lo scopo di questo sistema di etichettatura è quello di assicurare agli agricoltori e alle rispettive organizzazioni e cooperative il "miglior prezzo" per i loro prodotti in sede di esportazione, a condizione di rispettare dei criteri di produzione etici e di garantire un'adeguata tutela sociale alla propria forza lavoro. Il marchio "Fair Trade" si applica, per il momento, a prodotti quali la frutta, i succhi di frutta, gli ortaggi e il cuscus.

4.8 Secondo recenti statistiche di Eurostat (2004)⁵ gli scambi commerciali tra UE e MPC ammontano per il 2002 a 10 miliardi di euro, pari all'8% del commercio estero dell'UE, suddiviso in parti pressoché eguali tra importazioni ed esportazioni. L'UE importa prevalentemente dagli MPC prodotti ortofrutticoli, mentre vi esporta soprattutto cereali e prodotti lattiero-caseari. Rispetto al 1995, le importazioni sono aumentate del 22% e le esportazioni del 12%. In questo contesto il paese più importante è la Turchia (noci, nocciole, uva e fichi), da cui proviene il 40% delle importazioni UE. Seguono Marocco (pomodori), Israele (ortofrutticoli e fiori recisi), Tunisia (prodotti orticoli, olio d'oliva), Algeria ed Egitto (patate, prodotti orticoli). L'Algeria è il paese dove la quota delle importazioni dall'UE è più significativa.

4.9 Le importazioni dell'UE di prodotti agricoli provenienti dagli MPC sono relativamente concentrate: il 70% del totale delle importazioni è infatti rappresentato da circa 20 prodotti, tra cui figurano in particolare prodotti orticoli (33%) e frutta (15%). Altri importanti prodotti d'importazione sono noci, sementi, fiori recisi e patate.

4.10 La politica agricola dell'UE (PAC) è stata spesso accusata di avere avuto un impatto negativo sui mercati agricoli dei paesi terzi, in particolare a causa dei sussidi alle esportazioni. La

⁴ "The world of Organic Agriculture, Statistic and Emerging trends 2004" 6:e utgåvan av IFOAM, International Federation of Organic Agriculture Movements.

⁵ Statistic in focus, External trade, Theme 6-1/2004.



riforma di tale politica, attualmente in corso, prevede il disaccoppiamento degli aiuti alla produzione dalla produzione stessa e diminuisce la quota dei sussidi alle esportazioni. Nel frattempo, tutto il commercio internazionale dei prodotti alimentari è oggetto di negoziati in seno all'OMC, cosa che avrà un impatto anche sugli scambi tra UE e MPC. Nelle ultime iniziative assunte in vista dei negoziati l'UE si è dichiarata disponibile a sopprimere i sussidi alle esportazioni, a condizione che altri paesi assumano il medesimo impegno.



5. Gli anelli della catena alimentare

5.1 La ripartizione della cosiddetta catena alimentare in vari anelli (processi) logicamente interconnessi offre informazioni chiare e importanti sui relativi punti di forza e di debolezza, i quali incidono sul prodotto finale. Come risulta dall'allegato, presentato separatamente, le varie fasi della catena di produzione alimentare possono essere suddivisi in 6 anelli logicamente interconnessi: produzione agricola dei prodotti primari, trasporto, trasformazione dei prodotti primari, distribuzione, vendita e consumo, ognuno dei quali presenta diversi sottogruppi.

5.2 I vari soggetti che operano all'interno della catena alimentare devono garantire di poter far fronte alle rispettive responsabilità per il buon funzionamento della catena stessa.

5.3 Il compito principale dello Stato è quello di legiferare e di istituire le norme opportune, mentre quello delle autorità è di vegliare sull'applicazione di norme e regolamentazioni. Inoltre, in molti casi, l'industria alimentare, gli agricoltori o i commercianti stabiliscono sistemi propri di certificazione, che sono soggetti al controllo di organizzazioni indipendenti. È quanto avviene, ad esempio, nel caso dei prodotti dell'agricoltura biologica e della certificazione "Fair Trade".

5.4 Gli agricoltori, l'industria alimentare ed i lavoratori coinvolti devono partecipare, sulla base delle loro competenze e delle loro esperienze, all'elaborazione della necessaria normativa in materia. Per questo motivo è importante che i soggetti attivi nel processo di produzione alimentare abbiano la possibilità e la libertà di creare associazioni e reti e di stabilire una collaborazione economica intesa a sviluppare le loro attività. Uno dei migliori esempi in materia è il "clustering" (raggruppamento), che è basato sui punti forti di un'industria o di una regione⁶.

5.5 In numerosi altri contesti il CESE ha già fatto presente la necessità di dare ai cittadini ed alle organizzazioni l'opportunità di partecipare alla vita politica e di influire su di essa, avvalendosi di diversi canali democratici. Durante l'ultimo vertice dei consigli economici e sociali e istituzioni analoghe è stata discussa, nel quadro del processo di Barcellona, una relazione intitolata "Per una maggiore partecipazione a livello nazionale e regionale della società civile organizzata al partenariato euromediterraneo (vertice euromediterraneo)"⁷, nelle cui conclusioni si afferma la necessità di fornire alla società civile le informazioni necessarie affinché essa possa partecipare ai vari programmi di aiuto.

5.6 Il documento di cui sopra proponeva inoltre la creazione su Internet di una rete euromediterranea tra l'UE ed i Consigli economici e sociali dei paesi associati, segnalava la necessità di promuovere il lancio di progetti di piccole dimensioni e proponeva infine di rafforzare la cooperazione a livello regionale. Il documento richiamava poi l'attenzione sulle numerose reti che

⁶ Relazione finale del gruppo di esperti in materia di *cluster* e reti di imprese, DG Imprese, Osservatorio europeo delle piccole e medie imprese (relazione 2002/n. 3 "I gruppi regionali di produzione o cluster").

⁷ CESE 217/2003 fin riv. - relatore: Dimitrios DIMITRIADIS.



raggruppano diverse organizzazioni sia dell'UE che degli MPC, citando ad esempio il caso della FIPA, che ha creato uno specifico “Comitato mediterraneo”, presso il quale si tengono riunioni periodiche.

5.7 Le organizzazioni agricole, che devono essere autonome ed indipendenti, svolgono un ruolo importante: in alcuni casi, pertanto, esse devono essere sostenute e avere la possibilità di esercitare la loro influenza. Inoltre è necessario offrire alle piccole imprese, ai giovani e alle donne la possibilità di essere sempre più presenti al loro interno. In questo senso gli aiuti ai progetti di piccola scala nel quadro del programma MEDA svolgeranno un ruolo essenziale.

5.8 Anche i consumatori svolgono un ruolo determinante, dato che le loro scelte influiscono sull'offerta, sulla qualità e sulla sicurezza dei prodotti. Il mercato UE offre molti esempi di come i consumatori, scegliendo o riorientando le proprie scelte, possano condizionare le imprese e modificare le rispettive produzioni molto più rapidamente di quanto lo possano fare gli strumenti legislativi. Ciò è quanto si è potuto osservare, in particolare, nel caso delle produzioni agricole ottenute secondo metodi rispettosi dell'ambiente. Tuttavia, il singolo consumatore è isolato nel contesto del mercato, donde la necessità di un'intensa attività da parte delle organizzazioni di consumatori, per influenzare la normativa e l'opinione pubblica e diffondere informazioni utili per i consumatori stessi.

5.9 La presenza di processi formativi validi e di investimenti nella formazione, insieme con la consapevolezza delle conseguenze prodotte da condizioni di scarsa igiene e sicurezza, rivestono un'importanza essenziale per i lavoratori del settore agro-alimentare in termini di sicurezza alimentare e di ambiente di lavoro. Dato che entrambi i tipi di industria espongono i propri addetti all'uso di prodotti chimici e pesticidi nonché a condizioni di lavoro rischiose, ciò risulta particolarmente importante ed è addirittura essenziale per ridurre l'esposizione dei consumatori e dei lavoratori del settore ai rischi di cui sopra, nonché per ridurre i rischi di trasmissione di malattie contagiose tra animali ed esseri umani o viceversa.

6. Future iniziative a favore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare

6.1 Affinché il processo di Barcellona possa conseguire l'obiettivo di una significativa liberalizzazione del commercio di prodotti agroalimentari entro una zona di libero scambio nel bacino del Mediterraneo, è necessario intensificare gli interventi e dare maggiore priorità all'agricoltura ed all'industria di trasformazione. Per il successo del processo, la sicurezza alimentare costituisce una necessità e la qualità alimentare un'opportunità. Il ricorso ai programmi MEDA a sostegno di tale processo è stato finora nettamente insufficiente.

6.2 Le finalità e le condizioni di applicazione del programma MEDA contemplano, tra l'altro, la necessità di sviluppare il settore privato. Gli aiuti devono rivolgersi in particolare alla società civile, e devono poter rafforzare la cooperazione nel settore dell'agricoltura, soprattutto per quanto



riguarda la qualità e le norme⁸. È possibile constatare, tuttavia, che su tale finalità si concentra solo una porzione estremamente esigua delle dotazioni del programma.

6.3 Il commercio dei prodotti alimentari provenienti dagli MPC ha perduto importanza, e ciò è avvenuto mentre nella maggioranza di quei paesi la dipendenza da tali prodotti andava crescendo. Negli ultimi 20 anni soltanto Turchia e Marocco hanno mantenuto la loro bilancia commerciale in attivo, mentre gli altri paesi si sono dimostrati fortemente dipendenti dalle importazioni di prodotti alimentari⁹. Questo ci spinge a riconoscere una ben maggiore priorità, nell'ambito di Euromed, degli accordi e del programma MEDA, alle questioni legate all'agricoltura e ai prodotti alimentari. Non si può infatti dimenticare che un mancato completamento dell'integrazione economica tra UE e MPC andrà a scapito di questi ultimi.

6.4 È questo il motivo per cui occorre aumentare sensibilmente gli aiuti diretti a tali finalità, affinché la liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli possa gettare le basi di una maggiore sicurezza alimentare. È necessario favorire scambi e contatti tra le organizzazioni dei produttori agricoli, tanto nell'UE quanto negli MPC, in modo che anch'essi possano partecipare allo sviluppo di una zona di libero scambio, attraverso diverse iniziative a titolo del programma MEDA.

6.5 Preso singolarmente, l'agricoltore non è che un piccolo soggetto sul mercato, anche nei paesi in cui l'agricoltura ha un ruolo importante in termini di posti di lavoro. In molti paesi, perciò, tale situazione ha indotto gli agricoltori ad avviare forme di cooperazione ed a riunirsi in imprese (quali le cooperative) o organizzazioni per commercializzare i loro prodotti o per acquistare attrezzature. Anche le esperienze di molti paesi UE dimostrano che il successo dell'esportazione presuppone la creazione di strutture di cooperazione a livello regionale o nazionale: in caso contrario a monopolizzare il mercato saranno altri soggetti a livello mondiale o imprese multinazionali.

6.5.1 Per questi motivi le iniziative avviate nell'ambito del processo di Barcellona devono riconoscere ed integrare le diverse forme di cooperazione nel settore agricolo nonché gli altri soggetti dell'economia sociale. È necessario che il programma MEDA sia utilizzato per identificare questi soggetti come componenti del settore privato, il cui sviluppo va favorito attraverso lo scambio di esperienze in materia di sistemi di qualità e di procedimenti tecnici sicuri, nella prospettiva di consolidarne la competitività sui mercati internazionali.

6.6 Occorre dare sostegno alle organizzazioni degli agricoltori ed all'industria alimentare del bacino del Mediterraneo, facendo sì che esse possano beneficiare del programma MEDA in vista di contatti bilaterali e multilaterali: ciò è infatti un presupposto necessario affinché essi possano contribuire validamente a una significativa liberalizzazione del mercato, segnatamente in quei settori produttivi per i quali oggi la concorrenza ha un peso maggiore. La FIPA potrebbe, grazie al suo

⁸ Regolamento n. 2698/2000 (CE) del Consiglio, del 27 novembre 2000, GU L 311 del 12.12.2000.

⁹ "EU and the Mediterranean Region: a Future Dilemma", rapporto del CCR dell'UE e dell'Istituto di studi tecnologici prospettivi.



“Comitato mediterraneo” in funzione dal 1990, esercitare un prezioso ruolo di coordinamento, creando contatti e lanciando iniziative di formazione, seminari e progetti.



6.7 Parimenti, le organizzazioni dei consumatori devono essere coinvolte nel processo e sostenute nel loro consolidamento, nonché avere voce in capitolo nel dialogo e nei programmi intesi a coinvolgere i rappresentanti della società civile.

6.8 Il CESE ha già rilevato la tendenza del programma MEDA a orientarsi prioritariamente verso progetti di ampia portata e su vasta scala. Per garantire la partecipazione della società civile è necessario che l'UE adotti un atteggiamento diverso e dimostri la volontà di consentire alla stessa società civile di partecipare ai progetti comuni e intraprenderne di propri. Si tratta di una scelta decisiva per il buon esito del processo di Barcellona.

6.9 La crescente domanda di prodotti biologici apre agli MPC grandi opportunità in questo campo. La dichiarazione finale dei ministri dell'agricoltura si riferisce in modo specifico alle iniziative intese ad incrementare la produzione biologica: si tratta di una scelta lodevole, per quanto, come precedentemente illustrato, questo settore rappresenti una percentuale estremamente limitata del totale, e, stando alla relazione elaborata dall'IFOAM (“International Federation of Organic Agriculture Movements” – Federazione internazionale dei movimenti per l'agricoltura biologica), la carenza di infrastrutture precluda sviluppi a breve termine. È pertanto della massima importanza procedere anche ad un adeguamento in senso ecologico dell'intero apparato di produzione agricola. Prodotti chimici e pesticidi devono essere utilizzati in modo sostenibile, per adeguarsi alle norme della sicurezza alimentare nonché per assicurare la protezione di agricoltori e lavoratori. Tutta l'agricoltura deve svilupparsi in modo tale da divenire sostenibile nel lungo termine.

6.10 Per quanto riguarda gli strumenti, sarebbe opportuno ricorrere in più ampia misura alla ricerca applicata, oltre che ad iniziative di formazione e consulenza più efficaci e più mirate. Il bacino del Mediterraneo accoglie svariate reti e centri di ricerca, quali ad esempio Icarda (“International Center for Agricultural Research in the Dry Areas” – Centro internazionale per la ricerca agricola nelle regioni aride, che ha sede in Siria) e Agropolis, un centro europeo orientato sui problemi del Mediterraneo meridionale, il cui ruolo potrebbe essere ancor più significativo. Da diverse fonti è stata sollevata la necessità, per garantire la sicurezza alimentare, di disporre di un maggior numero di laboratori accreditati.

6.11 Quando si parla di scambi commerciali è inevitabile parlare anche della politica agricola dei paesi industrializzati. Tale politica, che comporta diverse forme di aiuto e compensazione per particolari situazioni ambientali e geografiche, viene ritenuta come un elemento negativo per i paesi in via di sviluppo. È diffusa l'opinione secondo cui la riforma a cui l'UE sta attualmente procedendo nell'ambito della revisione intermedia della PAC sia un mezzo per attenuare gli effetti negativi diretti che questa ha avuto sulla produzione alimentare di altri paesi.



6.12 Occorre precisare che soltanto il 10% circa della produzione alimentare mondiale viene commercializzata sui mercati internazionali. Tuttavia, dato che l'economia nazionale di numerosi paesi, e soprattutto quella di alcuni paesi partner, dipende proprio dalle esportazioni di prodotti alimentari, gli scambi di prodotti alimentari sono molto importanti a tutti i livelli. Vari soggetti dell'economia mondiale, tra i quali gli USA, il Canada, la Nuova Zelanda e il Brasile, continuano a sostenere le proprie esportazioni tramite aiuti diretti o indiretti. Per questo motivo il CESE ritiene che per garantire una maggiore equità a tutti i soggetti del commercio mondiale dei prodotti alimentari sia necessario un accordo internazionale comune, nel quadro dei negoziati OMC.

Bruxelles, 23 settembre 2004.

La presidente
della sezione specializzata Relazioni esterne

Il relatore
della sezione specializzata Relazioni esterne

Ann DAVISON

Staffan NILSSON

Il Segretario generale
del Comitato economico e sociale europeo

Patrick VENTURINI
