

It is evident that the main agricultural and food markets have a tendency to destroy positive externalities, are unable to address poverty and major inequalities, and are not capable of reproducing farming as an activity that provides employment opportunities and reasonable incomes to large parts of the population¹

“La GDO di fronte alla crisi: meglio il negozio di quartiere?”

Eleonora Amelio², Antonio Onorati³

1. Insicurezza e sovranità alimentare: un problema del Sud del mondo?

Nelle analisi dei grandi centri di studio internazionali e delle organizzazioni internazionali governative (FAO, WTO ecc.) si è soliti partire dal presupposto che le economie del sud del mondo soffrono di una carenza cronica nel settore agro- alimentare dovuta, principalmente, al mancato sviluppo politico, economico e sociale delle regioni prese in considerazione. A queste si aggiungono i dati relativi all’andamento dei prezzi delle materie prime, altamente volatili e negli ultimi anni in costante aumento⁴, che tendono ad innescare fenomeni di mancata crescita e,

¹ J. D. Van Der Ploeg *Rebuilding Local food System in an Era of Empire and Globalization: Lessons from the EU and Beyond*, <http://canada-europe-dialogue.ca/events/2011-03-03-05-LocalFoodSystems/summaries/2011-03-04-summary-vander-ploeg.pdf>

² Project manager al Centro Internazionale Crocevia

³ Presidente del Centro Internazionale Crocevia

⁴ Cfr., al riguardo, il rapporto della FAO *Addressing high food prices: A synthesis report of FAO policy consultations at regional and subregional level* Rome, October 2011. Cfr., inoltre, sempre della FAO *Rapporto sulla fame nel mondo 2011: I prezzi alimentari resteranno alti e volatili*, in cui leggiamo nella sintesi proposta dall’ufficio stampa: << Quest’anno il rapporto s’incentra sulla volatilità dei prezzi alimentari, identificati come uno dei principali fattori dell’insicurezza alimentare a livello globale e fonte di grave preoccupazione per la comunità internazionale (...)Per di più, la volatilità dei prezzi alimentari potrebbe



conseguentemente, mancato aumento del reddito pro capite. Tali analisi appaiono utili per fornire una rappresentazione della situazione critica in cui versano molte società del sud e del nord del mondo, ma, generalmente, non forniscono indicazioni circa le possibili strategie per modificare e indirizzare le politiche agro-alimentari attuate dai grandi decisori internazionali. In un rapporto della FAO, dell'8 novembre 2012 leggiamo quanto segue:

This season's world cereal supply and demand balance is proving much tighter than in 2011/12 with global production falling short of the projected demand and cereal stocks declining sharply. However, the tightening is not uniform across all cereals. While this season's maize and wheat supplies are compromised by disappointing harvests, supplies of rice are ample, which is prompting a further build-up of inventories.

» Global cereal production in 2012 is expected to fall by 2.7 percent from previous year's record crop, but almost match the second best performance of 2008. The overall decrease reflects a 5.5 percent reduction in wheat, and a 2.5 percent decline in coarse grains, while the global rice crop is seen to grow by 0.7 percent above last season record. Severe droughts this year in the United States and across a large part of Europe and into central Asia have been the main cause of the reduced wheat and coarse grains crops.

World cereal utilization in 2012/13 is projected to decline slightly from the previous season, but still anticipated to exceed production. Wheat utilization is set to decline by 1.4 percent, mostly on lower feed use after the previous season's record. Total utilization of coarse grains is forecast to drop nearly 1 percent, largely because of reduced industrial maize use for ethanol production in the United States. By contrast, world rice utilization could increase by 1.5 percent, helping cereal consumption to remain stable.

Based on the latest forecasts for global production and utilization, world cereal stocks at the close of crop seasons ending in 2013 could fall to 497 million tonnes, 4.8 percent (25 million tonnes) less than their opening level. The decline would also reduce the world cereal stock-to-use ratio from 22.6 percent in 2012 to 20.6 percent in 2013, which compares with the low of 19.2 percent registered in 2007/08.

This season's shrinking supplies have tended to lift international prices. In October, the FAO Cereal Price Index in October averaged 259 points, down slightly from September, but 12 percent higher than in the same period last year. Reduced export supplies and more expensive grains are forecast to result in a 6.9 percent contraction in cereal trade in 2012/13⁵.

In un documento pubblicato nel 2009, intitolato *Trade and Poverty Reduction in the Asia-Pacific Region: Case Studies and Lessons from Low-income Communities⁶*, alcuni autori, provenienti dal mondo delle accademie e dalle grandi organizzazioni internazionali, di fronte a un panorama sempre più complesso e articolato e sempre più difficile da *gestire*, sottolineavano l'importanza di applicare politiche di liberalizzazione in ogni settore come strumento di sviluppo economico,

umentare nel prossimo decennio per lo stretto rapporto tra mercato agricolo e mercato energetico e per i sempre più frequenti fenomeni climatici estremi>> in <http://www.fao.org/news/story/it/item/92593/icode/>

⁵World cereal production in 2012 down 2.7 percent from the 2011 record
Release date: 08/11/2012 Fonte FAO <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/csdb/en/>.

⁶*Trade and Poverty Reduction in the Asia-Pacific Region: Case Studies and Lessons from Low-income Communities*, Edited by Andrew L. Stoler (University of Adelaide), Jim Redden (University of Adelaide) and Lee Ann Jackson (World Trade Organization). Published in 2009.



soprattutto nelle regioni cosiddette “in via di sviluppo”. A loro avviso, il fattore determinante per risolvere il problema del legame tra sviluppo del commercio e riduzione della povertà, sarebbe quello di rendere possibile, **attraverso adeguate politiche pubbliche, l'accesso al mercato anche ai piccoli produttori.** In sintesi, ciò che ostacolerebbe lo sviluppo del mercato agro-alimentare e il miglioramento delle produzioni agricole e di vita dei produttori, soprattutto dei piccoli e medi produttori, sarebbe una inefficace politica di *laissez-faire* che, al contrario, se adeguatamente inserita in un contesto di concorrenza perfetta, favorirebbe un equilibrato sviluppo sociale, economico e politico⁷.

Tuttavia, le dinamiche che regolano il mercato mondiale del settore agro-alimentare sono ben più complesse e toccano settori che apparentemente non sembrerebbero direttamente connessi tra loro. **Ci riferiamo in particolare al tema della proprietà, gestione e controllo delle risorse (acqua, terra, ecc.), al modello di mercato cui facciamo riferimento e, conseguentemente, al tema del potere del mercato.** Non è un caso, infatti, che, stando ai dati pubblicati recentemente su alcune riviste internazionali di settore, il rallentamento e le difficoltà delle dinamiche commerciali del settore agro-alimentare caratteristici del sud del mondo siano riscontrabili anche nelle regioni del Nord.

Optima (Optima Fund Management) – un'agenzia americana di consulenza per gli investimenti, fondata da D. Dixon Boardman nel 1988 in risposta al crollo del mercato nel 2007 – a proposito del fenomeno del land grabbing e delle speculazioni finanziarie nel settore agroalimentare negli Usa, in un rapporto del Luglio 2010 ha dichiarato:

“...it saw a long-term, “super cycle” for agriculture continuing for many reasons, including China’s strong demand for U.S. grain, a growing world population that will continue to drive food demand, and global scarcity for land and water for food production... Gimbel said Optima is exploring international agricultural investment opportunities, but currently is focusing on U.S. farmland, what he called the breadbasket of globe”⁸.

Come è evidente, il settore agricolo è diventato un campo privilegiato per l'investimento speculativo. Non più dunque caratteristica esclusiva del sud del mondo, ma parte integrante del sistema di produzione e commercializzazione nel nord del mondo. In questo quadro, la questione della sicurezza alimentare non va più vista come una specificità delle regioni deboli del mondo, ma come elemento ormai presente e divenuto quasi costante anche delle regioni cosiddette sviluppate:

⁷ Cfr., a questo proposito, la vasta letteratura sul funzionamento imperfetto del mercato.

⁸ Reuters, 9 Novembre 2010.



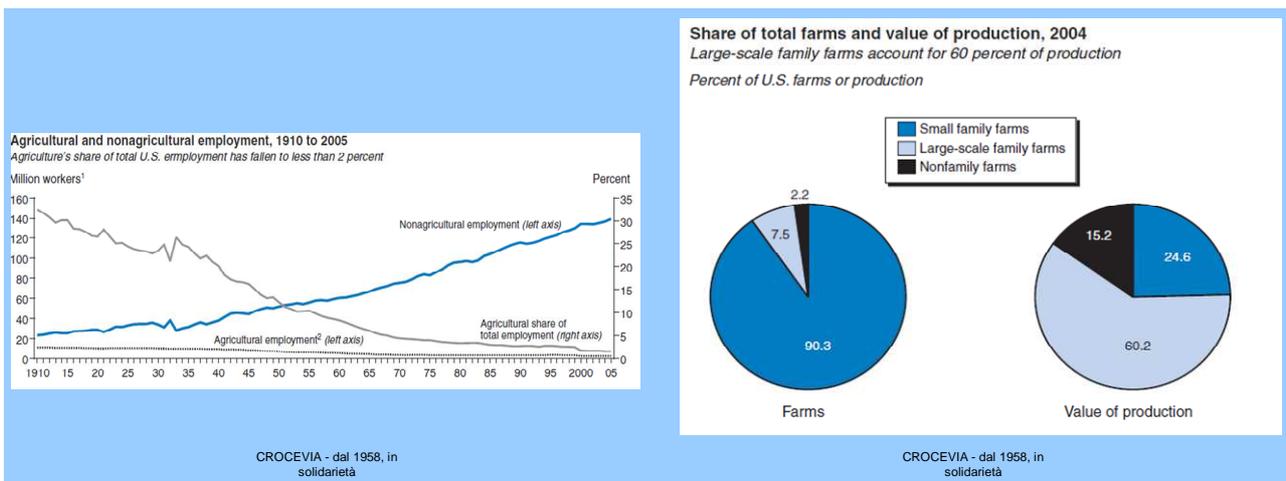
The remaining households (14.5 percent) were food insecure at least some time during the year, including 5.4 percent with very low food security- meaning that food intake of one or more household members was reduced and their eating patterns were disrupted at times during the year because the household lacked money and other resources for food⁹

In America si assiste, inoltre, al fenomeno della concentrazione delle terre in grandi aziende per cui i grandi produttori provvedono a circa il 60% della produzione, come possiamo notare dai grafici seguenti.

Distribution of farms, total production, and assets, 2004			
Farm type	Farms	Value of production	Farm assets
Percent of U.S. total			
Small family farms: ¹			
Limited-resource	9.4	1.0	5.5
Retirement	16.1	2.0	11.3
Residential/lifestyle	39.7	5.3	23.7
Farming occupation			
Low-sales	18.8	5.5	16.9
Medium-sales	6.3	10.8	10.3
Large-scale family farms: ¹			
Large family farms	4.1	14.8	9.1
Very large family farms	3.4	45.4	16.1
Nonfamily farms ^{1, 2}	2.2	15.2	7.1

¹Small farms have sales less than \$250,000; large-scale farms have sales of \$250,000 or more; no sales limit for nonfamily farms.
²Nonfamily farms include those organized as nonfamily corporations or cooperatives, as well as any other farms operated by hired managers. Also includes farms held in estates or trusts.
Source: USDA, ERS, 2004 Agricultural Resource Management Survey, Phase III.

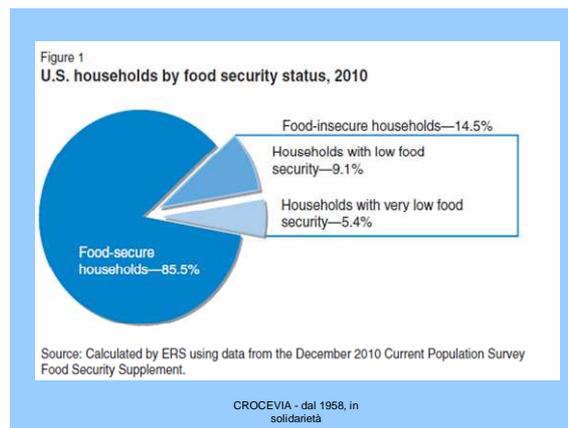
CROCEVIA - dal 1958, in solidarietà



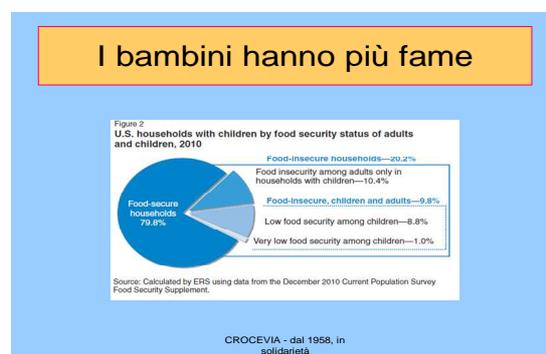
⁹Per uno studio sulla sicurezza alimentare nelle famiglie americane cfr. Coleman-Jensen, Mark Nord, Margaret Andrews, Steven Carlson, *Household Food Security in the United States in 2010*, ERR-125, U.S., Dept. of Agriculture, Econ. Res. Serv. September 2011.



Sebbene, dunque, i piccoli produttori rappresentino, negli USA, il 90% del settore, tuttavia solo il 15% dei grandi produttori produce circa il 60% del valore di produzione. Si stima che il <<Fifty.nine percent of all food – insecure households participated in one or more of the here largest Federal food and nutrition assistance programs during the month prior to the 2010 survey>>¹⁰.



A soffrire maggiormente di questa insicurezza alimentare, sono, secondo quanto osservato dagli autori del documento citato, i bambini. Inoltre è stato osservato che tra il 1950 e il 2010 il numero degli affamati negli Usa è aumentato considerevolmente¹¹.

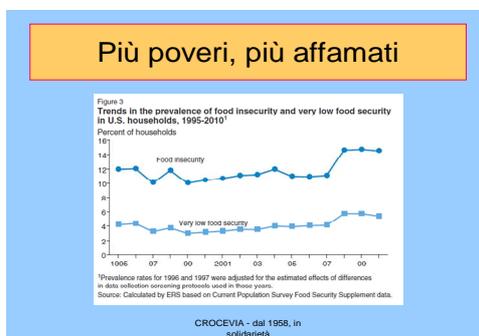


¹⁰Ibidem.

¹¹Ibidem.



Come possiamo notare dal grafico seguente, il trend relativo all'insicurezza alimentare negli USA è andato peggiorando nel corso degli anni



Di fatto, ci troviamo di fronte a una situazione per cui negli ultimi cinquanta anni la percentuale di popolazione soggetta a insicurezza alimentare è andata regolarmente aumentando. Contemporaneamente, però, i grandi produttori e fornitori di prodotti alimentari americani come Cargill, ADM, ConAgra, Bunge, hanno visto, ad esempio, aumentare i propri profitti in un anno, tra il 2006 e il 2007 mediamente del 50%¹², esattamente l'anno che precede la grande crisi dei prezzi delle commodities agricole del 2007/2008.

¹²Fonte GRAIN. Interessante leggere quanto scritto sul sito della Cargill a proposito della sicurezza alimentare:

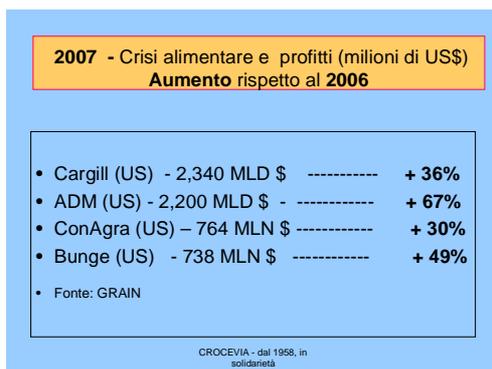
The Challenge. Undernourishment, population growth, agricultural production and changing consumption trends pose significant challenges to achieving global food security.

The Issues. Major obstacles to food security include supply disruptions, government policies that inhibit trade and negatively affect farmers, growth of biofuels, environmental impact, declining R&D investment and price volatility.

Solutions & Responses. Cargill believes food security can be improved by honoring comparative advantage, enabling open markets, supporting smallholder farmers, fostering cooperation between public and private sectors, encouraging agricultural investment and reforming biofuels mandates.

Cargill's Role. Cargill is committed to nourishing the world's growing population while at the same time protecting the planet; advocating for policies that let markets work and enable farmers to thrive; increasing agricultural productivity and incomes while ensuring responsible land use; and expanding access to food, improving nutrition and pursuing partnerships to end hunger(<http://www.cargill.com/corporate-responsibility/food-security/index.jsp>)





Partendo dalla constatazione che l'insicurezza alimentare si sta estendendo dai campi alle città e dal sud al nord del mondo; che, a livello internazionale e locale, tutti gli osservatori sono concordi nel ritenere indispensabile la sopravvivenza dei piccoli e medi produttori, in quanto garanti della fornitura dei prodotti agroalimentari, sebbene percentualmente poco rilevanti nella determinazione del potere di mercato e delle dinamiche che lo sottendono; che, come più volte verificato, le crisi dipendono da fattori per così dire esterni alle capacità produttive¹³, dobbiamo porci le seguenti domande:

- a) Il valore dei prodotti agricoli può dipendere dagli esiti di speculazioni finanziarie internazionali?
- b) Chi controlla queste speculazioni? Chi potrà arrestarle? Con quali mezzi e quali poteri? Con quali istituzioni multilaterali?
- c) L'impatto delle crisi attuali sulla sicurezza alimentare sarà limitato solo al Sud del mondo o si allargherà anche al Nord sviluppato?
- d) Quali sistemi agroalimentari si struttureranno in prospettiva?

2. La situazione in Europa

La situazione si presenta particolarmente articolata sia dal punto di vista della varietà dei contesti locali in tema di insicurezza alimentare e delle politiche nazionali adottate dai singoli stati membri,

¹³ A questo proposito, può essere utile leggere il documento redatto dal Comitato Italiano per la Sovranità alimentare pubblicato il 17 giugno 2011 in occasione della riunione dei ministri dell'Agricoltura dei paesi del G20. In particolare le parti riguardanti "la speculazione finanziaria sul cibo"; "Politiche di gestione dell'offerta e regolamentazione dei mercati agricoli"; "Volatilità dei prezzi e commercio internazionale, pp. 4 e sgg. In Comitato Italiano per la sovranità alimentare. Le richieste della società civile in occasione della riunione dei ministri dell'Agricoltura dei Paesi del G20, Roma, 17 giugno 2011



pur nell'ambito di un quadro normativo europeo, sia per la presenza di un'entità sopranazionale, quale appunto l'Unione europea, che negli ultimi anni è intervenuta in modo diretto attraverso una serie di azioni a sostegno del settore agricolo. Tra queste, ricordiamo la riforma della PAC avviata nel 2010 e che dovrebbe entrare a pieno regime nel 2014. Secondo quanto si legge nei comunicati ufficiali dell'Unione europea, la riforma della PAC, volta a garantire l'approvvigionamento alimentare, la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, ha come obiettivi principali:

- a) aiutare gli agricoltori ad adattarsi alle nuove esigenze del mercato
- b) assicurare un approvvigionamento alimentare sostenibile

Al fine di incoraggiare gli agricoltori a diventare più competitivi, e facilitare l'acquisto di prodotti di qualità a prezzi ragionevoli per i consumatori, si prevedono una serie di riforme, i cui obiettivi possono essere riassunti in 10 punti:

- **garantire un sostegno più equo, semplice e mirato**, limitando l'assistenza di base agli agricoltori attivi a un massimo di 300000 euro all'anno per azienda e distribuendo gli aiuti in modo più equo fra agricoltori, regioni e Stati membri
- **aiutare gli agricoltori a far fronte ai rapidi cambiamenti dei prezzi e della domanda**, intervenendo più rapidamente in periodi di crisi economica
- **riservare il 30% dei pagamenti della PAC alle aziende che attuano pratiche ecologiche**, fra cui diversificazione delle colture, conservazione dei pascoli permanenti e salvaguardia delle aree naturali e del paesaggio
- **sfruttare meglio la ricerca e l'innovazione**, raddoppiando gli investimenti in R&S, adeguando la ricerca alle esigenze degli agricoltori e accelerando il trasferimento del sapere dai laboratori alle imprese agricole
- **rafforzare la posizione degli agricoltori**, sostenendo le organizzazioni dei produttori e promuovendo legami più diretti con i consumatori, senza troppi intermediari
- **incoraggiare la protezione dell'ambiente**, includendo fra le priorità della politica di sviluppo rurale la lotta ai cambiamenti climatici e l'uso efficiente delle risorse



- **attirare i giovani**, sostenendo gli agricoltori di meno di 40 anni nei primi cinque anni di attività
- **promuovere l'occupazione rurale e l'imprenditorialità**, per esempio, con finanziamenti fino a 70 000 euro per cinque anni per i piccoli progetti
- **evitare la desertificazione**, stanziando risorse integrative a favore degli agricoltori in aree con difficili condizioni naturali
- **ridurre la burocrazia**, grazie a regole più semplici, soprattutto per i piccoli agricoltori, che riceveranno annualmente un unico finanziamento compreso fra 500 e 1 000 euro per azienda.¹⁴

Tale documento era stato anticipato da una serie di interviste e incontri con i rappresentanti dei ministeri agricoli degli stati membri dell'UE, che hanno preparato il terreno per la formulazione del testo definitivo della PAC. Vediamo di seguito uno dei documenti utilizzati dalla Commissione del 2011.

Il 26 maggio 2011 venne pubblicato un documento del *Comité permanent des indications géographiques et des appellations d'origine protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires – point 5 agri.h.2/aop-igp/002/2011en* sulla situazione dei piccoli produttori a livello europeo¹⁵. Si tratta in realtà di una comunicazione, comunque interessante, in cui vengono riportati i risultati di un questionario somministrato agli stati membri dell'UE sulle problematiche che la piccola produzione e la piccola distribuzione si trovano ad affrontare quotidianamente. Pur con le dovute distinzioni tra regione e regione, tra stato e stato, si può dire che le difficoltà affiorate fossero le medesime: al primo posto, dal punto di vista della commercializzazione, la maggior parte degli stati riscontrava problemi legati alla **logistica e ai relativi costi che la piccola produzione doveva sostenere**. Infatti, i piccoli produttori spesso non hanno strutture adeguate o anche uno spazio per avviare vendite dirette nella loro azienda agricola. La fattoria a volte può trovarsi fuori portata per i consumatori, per cui risulta necessario individuare un punto, una zona che risponda efficacemente al collegamento tra la zona di campagna e l'accesso al mercato. Infatti, indipendentemente dal luogo utilizzato per commercializzare i loro prodotti (che si trattasse di una

¹⁴ Cfr. http://ec.europa.eu/news/agriculture/111012_it.htm

¹⁵ *Comité permanent des indications géographiques et des appellations d'origine protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires – point 5 agri.h.2/aop-igp/002/2011en*



bancarella nel mercato locale o un negozio), i piccoli produttori devono sostenere un costo legato al trasporto, agli investimenti nella struttura, ecc. che, generalmente, non sono in grado di sostenere a causa dei loro bassi guadagni. A volte, i luoghi di mercato stessi non sono ben organizzati (fornitura di elettricità, frigoriferi, spazi, ecc.), creando così ulteriori problemi ai piccoli produttori locali che concorrono alla vendita diretta. L'accesso al mercato è un problema per la vendita diretta: i produttori più piccoli si trovano spesso in zone remote, difficilmente raggiungibili dai consumatori.

Alcuni Stati membri richiedevano, all'interno del questionario, un approccio di marketing territoriale, al fine di superare questo problema e facilitare la crescita e lo sviluppo delle aree rurali. Veniva poi evidenziato un problema di tipo legislativo e burocratico: se da un lato sono gli stati medesimi a richiedere ai piccoli produttori il rispetto di alcuni requisiti di legge (salute, igiene, veterinaria, sicurezza) derivanti dalla trasformazione dei prodotti alimentari, confezionamento e commercializzazione, dall'altra i piccoli produttori non hanno le competenze e le risorse finanziarie per farvi fronte. D'altra parte, veniva fatto notare che i sistemi di qualità vigenti sono spesso fuori dalla portata dei piccoli produttori, a causa della grande quantità di burocrazia. L'attuale legislazione sembra, infatti, essere più adatta ai grandi produttori, anziché ai piccoli: il peso della burocrazia e dei costi elevati dei sistemi di certificazione come DOP e IGP non consentono ai piccoli produttori di accedere al -e di essere competitivi sul- mercato.

A fronte di oggettive difficoltà da parte della piccola produzione e distribuzione, e di una normativa pensata per la grande distribuzione anche in materia di certificazione, diveniva ovvio che ci si trovasse di fronte a **fenomeni di rottura delle regole del mercato dominante**: dal punto di vista della produzione, i piccoli produttori non sono in grado di sostenere la concorrenza della grande produzione e distribuzione perché impossibilitati, per ragioni oggettive, a sfruttare le economie di scala, anche per quanto riguarda la trasformazione dei prodotti alimentari e il confezionamento. Dal punto di vista della distribuzione, i piccoli produttori devono affrontare non solo la concorrenza dei grandi produttori, ma anche quella della grande distribuzione il cui potere contrattuale è enorme.

Basti pensare che i piccoli produttori non solo non attuano economie di scala dalla produzione alla vendita, ma dispongono di assortimenti limitati, hanno produzioni stagionali, sono dunque scarsamente competitivi nei confronti dei grossi produttori e hanno scarso potere contrattuale nei confronti dei grossisti¹⁶.

¹⁶Cfr., al riguardo, C. Russo *Politiche agricole e concorrenza imperfetta: perché la riforma della PAC ha bisogno di una politica per la concorrenza*, in www.depa.unina.it/sidea2008/PAC_settoriali/Russo.pdf, 2008. Scrive lo studioso: «l'attuale processo di riforma della Politica Agricola Comunitaria dovrebbe essere



Seguivano poi, in elenco

- a) una **bassa propensione da parte dei piccoli produttori di creare associazioni di produttori più grandi o associazioni di sistemi** per ridurre il peso della burocrazia e i costi elevati¹⁷;
- b) un **mercato per i prodotti locali che non si presenta omogeneo nell'Unione Europea**¹⁸;
- c) **il vincolo finanziario**, dovuto agli alti costi da sostenere, difficoltà di flussi di cassa, accesso limitato al credito bancario;
- d) la **dimensione internazionale**, per cui il mercato internazionale con i suoi grandi giocatori nel settore alimentare è di gran lunga il più importante in termini di potere di mercato¹⁹, limitando l'interesse per i prodotti locali;

A livello nazionale o regionale, gli stati membri riconoscevano l'importanza di prevedere e attuare misure specifiche per valorizzare i prodotti locali e favorire le vendite dirette. Infatti, molti casi avevano dimostrato che le iniziative finanziate a livello pubblico comprendevano azioni sviluppate nel quadro del programma di sviluppo rurale 2007-2013. Gli esempi includevano l'agricoltura biologica e gli alimenti bio-sistemi, un piano di qualità del cibo, un tradizionale sistema di qualità alimentare; aiuti ai gruppi di promozione. Alcuni stati membri facevano notare la creazione di elenchi dei prodotti tradizionali e/o locali. Altri avevano segnalato che i governi nazionali e/o le

accompagnato da misure volte a favorire la concorrenza nel sistema agroalimentare [...] l'esercizio del potere di mercato nella filiera agroalimentare può ridurre [infatti n.d.r.] i benefici del disaccoppiamento delle politiche agricole.>> in Ivi, p. 1 . La strategia adottata dalla Commissione europea con la riforma della PAC si fonda tuttavia sull'ipotesi che i mercati agricoli siano in perfetta concorrenza. A partire dal 1999, tuttavia, è stato dimostrato in diversi studi l'esistenza di un potere oligopsonistico sul sistema agroalimentare. Nel 2000, come ricorda l'autore , la Direzione Generale per la Concorrenza della Commissione Europea ha evidenziato l'esistenza di un potere di mercato esercitato dalla Distribuzione Organizzata a danno dei fornitori(Cooper 2003). Nel 2005 il Comitato Sociale ed Economico Europeo ha espresso preoccupazione per gli effetti negativi dei processi di concentrazione in atto nel settore distributivo. Poichè, dunque, è evidente come si sia, anche in Europa, in presenza di un potere oligopsonistico della GD verso i produttori e, oligopolistico, verso i consumatori, <<il potere di mercato degli intermediari -scrive Russo- interagisca con l'intervento pubblico, alterandone gli effetti>> ivi, p. 11. Cfr., inoltre, A. Banterle, *La dinamica della competitività nell'UE per i prodotti agricoli e alimentari*, in *Agriregionieuropea*, anno5, num.17, Giugno 2009, pp. 27-30.

¹⁸ Così si legge a proposito dei prodotti locali nel testo del Comitato: <<L'interesse del mercato verso i prodotti locali e piccoli produttori sembra essere abbastanza differenziato da paese a paese. Alcuni Stati membri descrivono il loro mercato interno come molto sensibile al fattore prezzo, il che significa che i consumatori non sono disposti a pagare un prezzo più elevato per i prodotti locali; altri Stati membri evidenziano un crescente interesse verso i prodotti locali e tradizionali. Tuttavia gli Stati membri che hanno toccato questo problema chiedono di trovare un terreno comune per quanto riguarda la necessità di promuovere i prodotti locali, al fine di sensibilizzare i consumatori al problema del valore aggiunto dei prodotti locali, di creare reti per stimolare associazioni, e quindi ridurre i costi di gestione>>, in *Comité permanent des indications géographiques et des appellations d'origine protégées des produits agricoles et desdenrées alimentaires – point 5 agri.h.2/aop-igp/002/2011En*, cit.

¹⁹Cfr. C. Russo, *Politiche agricole e concorrenza imperfetta: perché la riforma della PAC ha bisogno di una politica per la concorrenza*, cit.



agenzie preposte svolgevano un ruolo importante nella promozione dei prodotti locali. Gli esempi includevano le fiere e le esposizioni di prodotti agricoli, la preparazione di una legge specifica sulla promozione; riconoscimenti per i prodotti di qualità, la promozione di *direct marketing* rivolto a tutti i cittadini. Altri ancora avevano attuato politiche di sostegno a gruppi, associazioni e enti privati più in generale, nello sviluppo di prodotti locali e nelle vendite dirette²⁰.

Inoltre, era indubbio che le diverse iniziative private, locali o regionali, volte a sostenere i prodotti locali e le vendite dirette, avevano avuto riscontri positivi. Il campo di applicazione di queste iniziative era ovviamente vasto e comprendeva etichette, un elenco dei produttori locali, punti comuni di vendita, luoghi di mercato speciali e la vendita attraverso internet.

Il programma LEADER, inoltre, forniva un esempio di cooperazione tra il settore pubblico e privato, con particolare attenzione alla promozione integrata del territorio²¹.

Alla domanda su quali fossero, a loro avviso, gli strumenti presenti nell'UE che potessero contribuire alla risoluzione dei problemi dei piccoli produttori, la maggior parte degli Stati aveva risposto che **gli attuali sistemi di politica della qualità (DOP/IGP/STG) potevano contribuire a risolvere i problemi**, nel senso che avevano dato ulteriore riconoscimento al concetto di cibi locali.

Questi sistemi dovevano essere tuttavia compresi dagli intermediari (distributori e negozi al dettaglio dei punti vendita). In particolare, era necessario che venisse maggiormente compreso l'aumento del costo di produzione di DOP / IGP per cui diveniva legittimo che fossero più costosi.

Tuttavia, quando si applicano i sistemi di qualità DOP, IGP, STG, molti stati avevano sottolineato le difficoltà che i piccoli produttori dovevano affrontare.

Tra queste, venivano elencate le seguenti:

- a) il Prezzo, entro certi limiti più alto, non compensava i maggiori costi
- b) non sempre l'interesse dei consumatori verso prodotti di qualità è così forte, anzi di rado il consumatore è in grado di individuare il prodotto certificato²².

Certamente lo sviluppo di alcune misure per sostenere le vendite dirette, attraverso programmi di sviluppo rurale, in particolare il sostegno agli investimenti, veniva visto come una soluzione ai problemi legati alla vendita diretta dei piccoli produttori (pensiamo ai programmi LEADER, o ai

²⁰Comité permanent des indications géographiques et des appellations d'origine protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires – point 5 agri.h.2/aop-igp/002/2011En,cit., p. 4

²¹Ivi, p.5

²²Un chiaro esempio è la richiesta del Consorzio della Focaccia di Recco di ottenere l'IGP e l' STG quando una sarebbe stata più consona al prodotto. Molti, infatti, hanno un'idea vaga di cosa sia, o, piuttosto che esistano l'IGP e la DOP ma pochissimi hanno sentito parlare di STG. Talvolta, poi, ci si scontra con la normativa europea che prescrive la libera circolazione dei prodotti.



progetti di marketing di supporto o a forme di cooperazione). Molto importanti venivano considerati anche tutti quei programmi nazionali ed europei per la formazione e la consulenza ai piccoli produttori, in particolare nel settore della legislazione, della sicurezza alimentare, delle attività di marketing.

Venivano considerate utili anche tutte quelle iniziative volte a promuovere la diversificazione di attività non agricole e quelle volte a sostenere luoghi di mercato temporanei o permanenti e negozi specializzati che operano nelle aree rurali.

Tuttavia, veniva fatto notare che,

“...poiché la maggior parte delle sfide incontrate dai produttori sono di altra natura, questi strumenti non sono sufficienti e non prendono di mira le specificità legate alla produzione su scala molto piccola²³.”

In tema di legislazione sulla sicurezza alimentare, le deroghe esistenti per i piccoli produttori venivano considerate moderatamente utili ai piccoli agricoltori. Sarebbe stato necessario, però, semplificare ulteriormente i requisiti imposti ai piccoli produttori, lasciando ovviamente inalterata la qualità e la sicurezza dei prodotti. Di fatto, ciò che veniva maggiormente richiesto all'interno del questionario, nella sezione suggerimenti, era una maggiore elasticità normativa. In un quadro così complesso, alcuni stati membri erano del parere che i programmi di sviluppo rurale potessero essere la strada giusta da percorrere. Sul tema della sicurezza alimentare, infine, alcuni stati membri si erano dichiarati a favore della trasformazione dei prodotti alimentari direttamente in ambienti domestici, secondo i metodi tradizionali e una loro commercializzazione a livello locale²⁴.

Il presente documento, da noi lungamente citato, ci ha fornito l'opportunità di individuare, in modo dettagliato, quali siano le problematiche affrontate dai piccoli produttori del settore agroalimentare e quali possano essere le possibili soluzioni indicate dagli stati membri dell'UE. Tuttavia, ciò che **manca** nelle analisi dei decisori politici a livello nazionale e internazionale è **l'individuazione e, conseguentemente, la mancata rimozione dei limiti che sottostanno ad un modello di mercato che domina** il sistema agroalimentare contemporaneo.:

²³ *Comité permanent des indications géographiques et des appellations d'origine protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires – point 5 agri.h.2/aop-igp/002/2011En, Cit.*

²⁴ Una prospettiva di questo tipo, risulterebbe, ad esempio, estremamente importante per un paese come l'Italia: la creazione di locali polifunzionali diventerebbe non più auspicabile, ma necessaria.



- a) capitalizzazione crescente
- b) concentrazione crescente
- c) controllo crescente dei processi e dei prodotti
- d) costo decrescente delle materie prime agricole e volatilità dei prezzi
- e) estroversione dell'agricoltura

che comportano:

- a) una riduzione degli addetti
- b) una riduzione del lavoro
- c) una riduzione del numero delle aziende agricole
- d) una riduzione della qualità delle materie prime agricole
- e) una insicurezza alimentare

Non è un caso che tra le raccomandazioni finali degli stati intervistati emerga, come prima richiesta, a proposito delle misure di sviluppo rurale previste nella futura riforma della PAC, una maggiore attenzione nei confronti dei piccoli produttori, promuovendo la formazione dei circuiti corti della filiera agroalimentare e che i sistemi di commercializzazione e vendita diretta siano lasciati, per una loro regolamentazione, ai singoli stati membri. Tale scelta, se applicata, avrebbe il vantaggio di favorire interventi mirati ai bisogni di ogni singolo paese e alle specificità dei metodi di produzione e le relative modalità di commercializzazione²⁵.

3. E' possibile dunque immaginare un altro mercato?

Come abbiamo potuto notare, le problematiche legate alla produzione e alla vendita di prodotti agroalimentari dei piccoli produttori sono molteplici e di diversa natura. Tutte sembrano essere riconducibili a una medesima causa: le regole del mercato. E' ormai evidente che la Grande distribuzione (GDO) e i grandi produttori, pur essendo minoranza, dominano economicamente e politicamente l'80% del mercato. Di conseguenza la soluzione ai problemi dei piccoli produttori non può essere individuata nella definizione di strategie che li rendano competitivi, **dal momento che non potrebbero mai esserlo per ragioni squisitamente economiche e di opportunità**. Si tratta, perciò, di capovolgere completamente la questione, domandandosi se nel modello di mercato

²⁵ *Comité permanent des indications géographiques et des appellations d'origine protégées des produits agricoles et des denrées alimentaires – point 5 agri.h.2/aop-igp/002/2011En, Cit.*



attuale vi sia spazio per i piccoli produttori. In altri termini, si tratta di chiedersi quale modello di mercato si intende sostenere e se questo mercato già esista o vada costruito sulla base di logiche “altre” rispetto a quelle attualmente dominanti.

La questione, dunque, **NON** è accedere al mercato, ma **COME** si accede al mercato:

- **Chi controlla la catena del valore**
- **chi controlla i costi di produzione in agricoltura**
- **chi e che cosa determina il potere di mercato nel modello dominante.**

3.1. Mercati locali e globali: quali politiche

Quello che oggi possiamo osservare è che le dinamiche che regolano i mercati interni sono le medesime del mercato globale. Il modello di mercato che regola i commerci e le produzioni a livello internazionale si riproduce, infatti, a livello nazionale. Un esempio per tutti può essere il trasferimento dei prezzi delle materie prime agricole dal livello globale a quello nazionale²⁶.

Perché ciò avviene?

Se prendiamo come paradigma interpretativo la forma di mercato globale, possiamo notare come il mercato interno ne riproduca le dinamiche e ne sia fortemente influenzato, o meglio, ne venga “formattato”. La conseguenza è che tale modello “formatta” anche il modo di produzione. Ne deriva che la produzione contadina (familiare o di piccola scala) o non corrisponde al modello di mercato dominante oppure è costretta ad adeguarsi ad esso (sono un esempio le grandi cooperative, i contratti di coltivazione, le forme di concentrazione dell’offerta). I mercati locali, se pensati come possibile alternativa al modello dominante, necessitano dunque di essere ripensati e “costruiti”. I “mercati appropriati” all’azienda familiare e contadina, i mercati di prossimità, locali ed interni (concentrici), per esistere hanno bisogno di strumenti, **regole pubbliche specifiche e differenziate**, le uniche capaci di fissare le regole del gioco²⁷, purché supportate da precise analisi sulla

²⁶ Un esempio può essere il caso dell’aumento del prezzo del mais in USA nell’ultimo anno. Cfr. al riguardo, A. Onorati, *Il Mais, la siccità e l’economia di carta. Le mezze verità che sommate fanno una grossa bugia*, in **www.croceviaterra.it**, Amis (Agricultural Market Information System), *Review of changes in domestic cereal prices during the global price spikes*” Novembre 2011

²⁷ Un esempio in questo senso è rappresentato dal diverso andamento dello sviluppo economico in Perù, Cina e India. Mentre nelle ultime due gli stati hanno attuato politiche protezionistiche che tendono a salvaguardare le economie interne, in particolare riguardo al prezzo del mais, in Perù è stata applicata una politica liberista che ha prodotto effetti diametralmente opposti.



formazione del costo, del prezzo del prodotto e del valore. La questione dunque diventa un'altra: quali politiche pubbliche possono essere pensate per il mercato locale/interno? E' possibile immaginare un altro mercato, in cui gli stati nazionali e le organizzazioni internazionali si facciamo promotori di un modello di mercato "altro"?

In una serie di interventi Josè Bové²⁸, Vicepresidente della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, evidenziava in modo chiaro, già nell'agosto del 2010²⁹, quali fossero i punti cruciali su cui la nuova PAC sarebbe dovuta intervenire per rispondere correttamente ad almeno due dei quattro pilastri della riforma, e cioè **Il Regolamento sulla OCM unica** e il Regolamento per lo **Sviluppo Rurale**.

Nella sezione dedicata alla trasparenti prezzi, il relatore invitava la Commissione a osservare che uno squilibrio della trasparenza commerciale tra le aziende agricole e le parti a valle e a monte della filiera alimentare avrebbe potuto avere ripercussioni negative sulla posizione negoziale degli agricoltori e delle organizzazioni di produttori. Egli proponeva perciò che che la Commissione si sforzasse di obbligare i maggiori commercianti, trasformatori, grossisti e distributori europei a presentare una relazione annuale sulle loro quote di mercato (con informazioni sui marchi privati). Tale relazione avrebbe dovuto contenere informazioni relative al tipo di prodotti alimentari essenziali (prodotti e commercializzati) e ai volumi di vendita mensili, in modo da permettere a tutti i partner di mercato di stimare le tendenze della domanda, dell'offerta e dei prezzi della filiera alimentare. In materia di concorrenza, invitava le autorità della concorrenza nazionali ed europee e le altre autorità di regolamentazione competenti in materia di produzione e commercio, ad affrontare energicamente la questione della posizione dominante e della forte quota di mercato delle aziende agroindustriali, delle società che forniscono fattori produttivi agricoli, delle imprese di

²⁸ Josè Bové è attualmente Vice presidente della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Membro del DCAR (delegazione alla commissione parlamentare Cariforum – UE)

²⁹ J. Bové Relazione <Titre>sulle entrate eque per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa<DocRef>(2009/2237(INI)), <Commission>{AGRI}Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, 24 agosto 2010 in <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/agri/reports.html?action=0>, pp.6-10. Si invita il lettore a prendere visione completa del documento, non avendo potuto riportare molte delle indicazioni ancora contenute in esse ed estremamente importanti, per non appesantire il testo. In particolare la parte riguardante i contract farming e le private label.</Commission>

</DocRef>

</Titre>



trasformazione e dei dettaglianti che operano nella filiera alimentare; esortava tali autorità ad adottare misure contro le prassi di acquisto abusive di qualsiasi operatore della filiera alimentare che ponesse gli agricoltori in una posizione negoziale estremamente diseguale; a valutare le conseguenze della significativa penetrazione del mercato da parte di un unico dettagliante o di un numero limitato di dettaglianti in un determinato Stato membro; invitava la Commissione ad analizzare se e in quale misura l'uso indebito di marchi privati (prodotti "a marchio proprio") e le pratiche delle alleanze di acquisto operate dalle catene di supermercati potessero causare una pressione concorrenziale sleale sugli agricoltori e una riduzione sistematica dei prezzi alla produzione; il relatore rilevava che l'uso indebito di marchi privati ha un effetto negativo sulla capacità di innovare dei produttori – soprattutto di quelli piccoli; esortava la Commissione ad adottare misure in merito cosicché gli agricoltori e i produttori siano trattati equamente nel corso del processo di formazione dei prezzi.

A circa un anno dalla presentazione della relazione sopra citata, Josè Bové invitava nuovamente la Commissione europea ad adottare una serie di direttive sul tema della volatilità dei prezzi, delle speculazioni finanziarie nel settore agricolo, della concorrenza sleale a danno dei produttori.

Il 28 novembre 2011, dopo un'analisi dettagliata della situazione del settore agroalimentare a livello europeo, il relatore francese indicava le priorità che la Commissione avrebbe dovuto seguire:

a). migliorare la trasparenza dei prezzi dei fattori di produzione agricola per garantire che le norme in materia di concorrenza si applicassero e fossero fatte rispettare in tutta la filiera del mercato alimentare, a monte come a valle; b) approfondire la sua analisi sui motivi alla base delle fluttuazioni estreme dei mercati e chiarire le interazioni tra la speculazione e i mercati agricoli, nonché tra i mercati dell'energia e i prezzi dei prodotti alimentari; c). constatare che i produttori primari non possano beneficiare pienamente dell'aumento dei prezzi alla produzione in quanto si trovano stretti in una morsa tra prezzi franco azienda bassi a causa della posizione di forza di cui godono le industrie di trasformazione e i dettaglianti e prezzi dei fattori di produzione elevati dovuti alla maggiore concentrazione dei fornitori di tali risorse; d) realizzare uno studio approfondito circa le differenze d'impostazione esistenti tra le 27 autorità nazionali garanti della concorrenza e tra le politiche nazionali in materia nonché a promuovere soluzioni che coinvolgano tutti i partner della catena di produzione alimentare e che prevenivano l'insorgere di posizioni dominanti di uno o di pochi elementi della catena dei fattori di produzione o di quella produttiva, situazione che spesso si



verifica a spese del produttore agricolo³⁰;

Il 25 settembre 2012, Josè Bovè ha evidenziato come la promozione di filiere corte in ambito Ue potrebbe portare ad un miglioramento del settore agroalimentare sia dal punto di vista dei benefici che potrebbero trarre i piccoli e medi produttori , sia dal punto di vista dei consumatori.

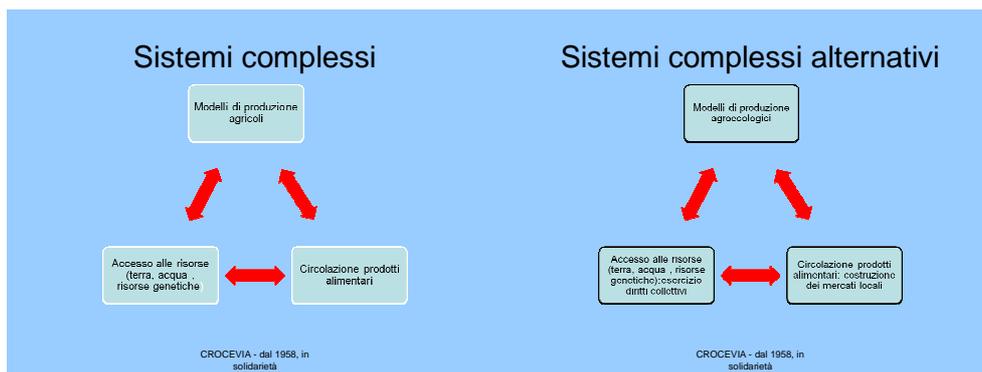
Al punto 16, nel capitolo riguardante i **Mercati locali, regionali, interno ed esterni**, il relatore sostiene che la politica di informazione e di promozione dell'UE debba proporsi tre obiettivi principali: nei mercati locali e regionali, deve puntare sulla diversità e sulla freschezza dei prodotti, sulla vicinanza tra produttori e consumatori al fine di dinamizzare economicamente e riqualificare socialmente la vita rurale; nel mercato interno, deve trarre il massimo vantaggio dallo spazio europeo senza frontiere e dalla possibilità di disporre di un mercato di 500 milioni di consumatori, al fine di aumentare la produzione e stimolare il consumo di prodotti europei; nei mercati esterni deve valorizzare gli elevati standard del modello di produzione europeo per ottenere valore aggiunto per il settore agroalimentare; al punto 17 propone alla Commissione europea di sviluppare, a livello di mercati locali e regionali, le filiere corte, creando nuove opportunità per gli agricoltori e per gli altri produttori del mondo rurale e per le associazioni di agricoltori e/o di agricoltori e di altri operatori del mondo rurale, e di elaborare un insieme più ampio di strumenti volti a promuovere lo sviluppo delle zone rurali³¹

³⁰ Cfr. J.Bovè Relazione sulla catena di approvvigionamento dei fattori di produzione agricola: struttura e implicazioni(2011/2114(INI)), Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, 11 Novembre 2011 in <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/agri/reports.html?action=0>, pp.7-9</Titre>

³¹ J. Bovè, *Relazione <Titre>sulla politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli: quale strategia per promuovere i sapori d'Europa?* (2012/2077(INI) Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, 25/09/2012 in <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/agri/reports.html?action=0>, pp. 8-11.</Titre>



Conclusioni



Se adottiamo il principio per cui **l'organizzazione del mercato determina i modi di produzione (nella fase moderna dello sviluppo agricolo) in azienda, nel settore agricolo e a livello della società nel suo complesso**, allora possiamo affermare che i “mercati appropriati” all'azienda familiare e contadina, che costituisce la caratteristica predominante del sistema di produzione agro-alimentare nel territorio italiano e europeo nonché africano, sono ancora da costruire. Essi sono mercati di prossimità, locali e interni (concentrici). Per esistere hanno bisogno di strumenti, regole e politiche pubbliche specifiche e differenziate. Il modello di “mercato appropriato” all'azienda familiare e contadina deve tenere conto del decentramento della domanda e dell'offerta, di regole certe di garanzia per il consumatore. Si tratta, in altri termini, di ricondurre la questione dello scambio di alimenti a quella, più generale, del modello di società che intendiamo costruire. Per realizzare questo ambizioso obiettivo appare essenziale il ruolo delle strutture pubbliche, le quali sole possono incentivare la transizione verso un modello di produzione alimentare appropriato. L'unica alternativa possibile è la costruzione di nuovi modi di circolazione o produzione dei prodotti. La sfida non è facile perché il dominio del modello di mercato attuale è garantito dalle politiche pubbliche, mentre le esperienze dei GAS e delle filiere corte, se da un lato hanno avuto e hanno tuttora il pregio di dimostrare che esistono modelli cosiddetti alternativi, non hanno tuttavia



la forza di proporsi come vere alternative, non solo per i consumatori, ma anche e soprattutto per i produttori che sono i primi diretti interessati³².

A seguito della crisi mondiale, il mercato interno agroalimentare è fortemente debilitato. Ciò è dovuto all'incapacità da parte della fascia più debole economicamente, ma maggioritaria numericamente, della popolazione di accedere al mercato. L'alternativa possibile potrebbe essere quella di fornire un nuovo modello di mercato che funzioni in stretta connessione con il modo di produzione dei contadini, un mercato dunque corto nel tempo e nello spazio, in cui la catena del valore sia la più corta possibile, un mercato in cui i prodotti agroalimentari vengano prodotti in strutture di piccole dimensioni e decentralizzate e la distribuzione, anch'essa, sia fortemente decentralizzata, il cosiddetto mercato di prossimità.

A questo modello si devono collegare tutta una serie di interventi di sostegno da parte delle strutture pubbliche: costruzione di infrastrutture adeguate, riproposizione, come nel passato, di mercati di quartiere (mercati rionali) per vendere il prodotto, creazione di un sistema di trasporti locali funzionale alle nuove esigenze e così via.

Non è un caso che in Francia alcuni marchi della grande distribuzione come Auchan, abbiano dato vita a negozi in città "in alternativa" ai loro grandi centri commerciali, e non solo per ragioni di marketing, ma per rispondere ad alcune esigenze da parte dei consumatori: la riduzione della capacità di spesa (consumatori più poveri) e le nuove struttura della famiglia (singles – famiglie unicellulari) hanno reso inutile la pratica del grande acquisto settimanale ma si preferisce una serie di piccoli acquisti durante la settimana. Alcune delle imprese della GDO dominanti, attraverso studi di marketing accompagnati da indagini sociologiche, demografiche ed economiche, hanno riscontrato un forte aumento della richiesta da parte di una fascia sempre più importante di consumatori, di luoghi in cui poter acquistare prodotti ortofrutticoli, ma anche zootecnici, che avessero le caratteristiche dei piccoli negozi al dettaglio. La **localizzazione** è divenuto, ad esempio per Auchan in Francia, un elemento forte e caratterizzante³³.

³² A questo proposito, cfr., L. Aguglia. *La filiera corta: una opportunità per agricoltori e consumatori*, in *Agriregionieuropa*, anno 5, num.17, cit., pp. 16-20. Di tenore diverso, M.De Rosa, C. Russo, *Strategie di qualificazione dei prodotti e governance nell'agroalimentare: il caso delle produzioni biologiche*, in *ivi*, pp.22-25.

³³ Cfr, al riguardo, *Auchan e Leclerc testano format bio*, in <http://www.foodweb.it/2012/01/auchan-e-leclerc-testano-format-bio>; **Quadretti R.**, *Dai supermercati ai social: le tendenze globali della vendita al dettaglio*, in http://www.freshplaza.it/news_detail.asp?id=48143, 31/10/2012



