



## **ATTO N. 32**

### **“Norme per il sostegno dei gruppi di acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti alimentari da filiera corta e di qualità”**

Proposta di iniziativa dei Consiglieri Dottorini e Brutti

## **ISTRUTTORIA DI SINTESI**

**ANALISI TECNICO – NORMATIVA**

**ANALISI DOCUMENTALE**

**Avvertenze**

La presente sintesi è un estratto delle analisi tecnico - normativa e documentale, le cui versioni complete si trovano nei fascicoli contenuti nella cartella dell'atto.

Regione Umbria – Consiglio regionale

Documentazione ad uso interno

**15 Settembre 2010**

Stampa: Centro Stampa Xerox – XGS, presso Consiglio regionale dell'Umbria

---

## ANALISI TECNICO – NORMATIVA

**Materia del Pdl:** il PDL in esame, nell'ottica di promuovere il consumo di prodotti alimentari provenienti da filiera corta e di valorizzare le piccole e medie imprese agricole che vivono sul territorio regionale, detta disposizioni finalizzate ad incoraggiare l'acquisto di beni di qualità prodotti in ambito locale, ed offre opportunità di incontro e strumenti di cooperazione basati sul rapporto diretto tra produttore e consumatore.

**Potestà legislativa regionale:** le materie trattate dal PDL sono l'alimentazione, di competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., la tutela della salute, di competenza concorrente, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, di competenza concorrente, l'agricoltura, di competenza residuale ex art. 117, comma 4, Cost., il commercio, di competenza residuale, e i servizi pubblici locali, sempre di competenza residuale.

**Verifica della legittimità costituzionale:** all'art. 1, comma 2, del PDL, potrebbero porsi problemi di legittimità costituzionale con riferimento alla materia della tutela dell'ambiente di esclusiva competenza statale ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.. Potrebbero porsi inoltre problematiche di illegittimità costituzionale aventi ad oggetto la competenza esclusiva statale nelle materie regolate dal D.Lvo 12.04.2006, n. 163 (c.d. "Codice degli appalti"), laddove l'art. 3 (Misure di sostegno), comma 4, lett. b), del PDL, stabilisce che nelle procedure ad evidenza pubblica costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione dell'appalto l'utilizzo dei prodotti da filiera corta, a chilometri zero, e di qualità, in misura superiore al 60 per cento. Infine potrebbero porsi problematiche di illegittimità costituzionale in relazione alla materia della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale ex art. 117, comma 2, lett. e), con riferimento ai contributi previsti dal PDL il quale non specifica che i GAS beneficiari del fondo debbano essere riconducibili alla sola realtà locale regionale.

**Coordinamento con la normativa vigente:** potrebbero porsi problemi di sovrapposizione dell'art. 3, commi 3, 4 e 6, del PDL, con l'art. 12, L.R. 28.08.1995, n. 39 (Norme per la produzione ed il controllo dei prodotti biologici) e con gli artt. 1, 11 e 13 della L.R. 20.08.2001, n. 21 (Disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione, commercializzazione e consumo di organismi geneticamente modificati e per la promozione di prodotti biologici e tipici).

**Rispondenza delle singole disposizioni ai criteri di chiarezza ed omogeneità:** l'elencazione degli articoli non rispetta la numerazione poiché viene ripetuto due volte l'art. 3. Inoltre vi sono delle disposizioni poco chiare (art. 3 - Definizioni, comma 1, lett. c); art. 3 – Misure di sostegno, comma 3; art. 3 – Misure di sostegno, comma 5; art. 3 comma 6). Vi sono delle disposizioni che non si coordinano con il resto dell'articolo (art. 4, comma 1, lett. b) e art. 4, comma 2) e, infine, vi sono delle disposizioni che utilizzano termini non corretti (art. 2, comma 1, lett. a); art. 3 - Misure di sostegno, comma 2).

**Presenza di definizioni e loro correttezza:** l'art. 3 (Definizioni) detta la definizione di "gruppi di acquisto solidale", di "prodotti da filiera corta", di "prodotti a chilometri zero" e di "prodotti di qualità". Le definizioni appaiono corrette, ad esclusione di quella riguardante i "prodotti a chilometri zero" di cui al comma 1, lett. c). Invero non è chiaro il significato di "prodotti posti a una distanza non superiore a 40 chilometri di raggio dal luogo previsto per il consumo", laddove non è dato capire se "posti" si riferisca al luogo di produzione o di stoccaggio degli stessi, e se la parola "consumo" si riferisca invece all'acquisto.

## ANALISI DOCUMENTALE

### Obiettivi del PDL

Le finalità del PDL sono:

- a) **promuovere il consumo, critico, consapevole e responsabile** perché strumento di promozione della salute e del benessere dei cittadini;
- b) **incentivare i produttori locali e la diffusione dei prodotti di qualità** perché strumenti di tutela dei consumatori, della salute, dell'ambiente ed espressione del principio di solidarietà consumatori- produttori.

Obiettivi diretti sono:

1. sostenere i Gruppi di Acquisto Solidale;
2. incentivare la filiera corta;
3. sviluppare la produzione di prodotti di qualità.

### Strumenti previsti per perseguire gli obiettivi

*Obiettivo 1.* - Sostenere i Gruppi di Acquisto Solidale (GAS)

*Strumento 1* - Contributi a fondo perduto per le spese di funzionamento, promozione ed organizzazione dei **gruppi di acquisto solidale** (GAS).

*Obiettivo 2.* – Sostenere la domanda di *prodotti da filiera corta, a chilometri zero e di qualità*

*Strumento 2.1* - La Regione stabilisce per i **servizi di ristorazione collettiva affidati da enti pubblici**:

- a) l'utilizzo di almeno il 50% in valore di *prodotti da filiera corta, a chilometri zero e di qualità*;
- b) come titolo preferenziale, nelle procedure ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione dell'appalto, l'utilizzo superiore al 60% di *prodotti da filiera corta, a chilometri zero e di qualità*.

*Strumento 2.2* - Contributi per l'avvio di mercati o di punti vendita riservati agli imprenditori agricoli locali e di qualità per la vendita diretta (**farmer's markets**) di *prodotti da filiera corta, a chilometri zero e di qualità*.

*Obiettivo 3.* - Sviluppare la produzione di prodotti di qualità

*Strumento 3.1* – Riserva di una % dei contributi annualmente disponibili per i **mercati di prodotti provenienti esclusivamente da agricoltura biologica certificata** (non è chiaro però se si tratti di una % dei contributi totali o di quelli relativi a i mercati).

*Strumento 3.2* – Usare come criterio per le modalità di erogazione dei contributi ai GAS la preferenza per l'**agricoltura biologica**.

*Obiettivo generale* - Promuovere il consumo, critico, consapevole e responsabile

*Strumento 4* - Azioni di informazione sui GAS esistenti e sulle loro attività, sul consumo sostenibile, critico e consapevole e sui mercati agricoli e agli eventi collegati alle materie trattate nella legge (anche tramite apposita sezione sul portale web regionale)

## Corrispondenza con la programmazione regionale

In diversi documenti di programmazione regionale troviamo indirizzi e misure corrispondenti agli obiettivi e agli strumenti proposti dal PDL.

Nel **Programma di Sviluppo rurale (PSR 2007/2013)**, nel **Piano forestale** e nel **DAP 2010** che fa riferimento ad essi, si sostiene l'importanza dello sviluppo della filiera corta e dell'agricoltura biologica come strumenti per sostenere lo sviluppo rurale, nel rispetto dell'ambiente, della salute e dell'occupazione.

Nel **Piano di Tutela delle Acque** e nel **Piano regionale per la gestione dei rifiuti** sono presenti misure finalizzate alla riduzione dell'impatto inquinante delle attività antropiche in particolare in agricoltura: produzione agricola integrata, agricoltura biologica e biodinamica,

commercializzazione di prodotti agricoli di qualità e sistemi di gestione ambientale sono azioni incentivate da i suddetti piani.

Nel **Programma di governo 2010-2015 – Umbria 2015** questi temi vengono ripresi e rafforzati e in fine si dice anche che in Umbria il principio della sostenibilità ambientale non può essere messo in discussione.

Oltre alla programmazione regionale ci sembra opportuno ricordare quella nazionale e in particolare il **documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nell'aprile 2010 contenente le "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica"**.

Nel documento si danno indicazioni per la formulazione del capitolato per l'affidamento del servizio di ristorazione, in cui si deve porre particolare attenzione alla qualità dei prodotti, oltre a quella del servizio. A parità di qualità bisogna privilegiare i prodotti rispettosi dell'ambiente e di altri valori di sistema, quali agricoltura sostenibile, benessere animale, tradizioni locali e tipicità, coesione sociale e commercio equo-solidale.

## Definizione dei fenomeni oggetto dell'intervento

Ci sembra utile chiarire anche i concetti di **consumo critico, consapevole e responsabile** e di **agricoltura sociale**.

In proposito di **consumo critico, consapevole e responsabile** riportiamo la definizione contenuta nella legge del Lazio *"L.R. 4-8-2009 n. 20. Disposizioni per la diffusione dell'altra economia nel Lazio"* per il consumo critico:

Art. 9 (*Consumo critico.*)

Il consumo critico è il consumo consapevole, responsabile e sobrio attraverso il quale il consumatore non sceglie i suoi acquisti solo in base al rapporto tra qualità e prezzo, ma anche in base alle caratteristiche sociali ed ambientali dei beni e servizi, della catena del valore e dei soggetti che in essa intervengono, al fine di limitare il consumo delle risorse e l'inquinamento dell'ecosistema e di ottenere dalle imprese un comportamento più attento ai diritti umani, sociali e all'ambiente.

Con il termine **agricoltura sociale** ci si riferisce generalmente a:

cooperative sociali o aziende agricole che, oltre a produrre beni agro-alimentari, svolgono un'attività sociale attraverso l'inserimento lavorativo in azienda o il recupero terapeutico di soggetti socialmente deboli e svantaggiati.

## Dati di contesto

I gruppi di acquisto (GA) sono formati da gruppi di famiglie che si organizzano insieme per effettuare acquisti direttamente dai produttori, utilizzando nella scelta dei prodotti e dei produttori anche un criterio di “solidarietà” inteso in senso ampio per perseguire uno stile di consumo critico e socialmente responsabile. Nel documento base dei GAS si legge: “finalità di un GAS è provvedere all'acquisto di beni e servizi cercando di realizzare una concezione più umana dell'economia, cioè più vicina alle esigenze reali dell'uomo e dell'ambiente, formulando un'etica del consumare in modo critico che unisce le persone invece di dividerle, che mette in comune tempo e risorse invece di tenerli separati, che porta alla condivisione invece di rinchiudere ciascuno in un proprio mondo (di consumi)” (RETEGAS, 1999).

Il primo GAS italiano di cui si ha notizia nasce nel 1994 a Fidenza, in provincia di Parma, allorché alcune famiglie decidono di riunirsi in un gruppo con l'intento di fare acquisti collettivi secondo criteri di scelta socialmente responsabili.

Da allora il fenomeno ha avuto un rapido sviluppo come possiamo vedere dai dati contenuti nelle tabelle seguenti.

**Tabella 1 - Numero di GAS, reti locali e produttori iscritti nell'archivio RETEGAS nazionale (al 12-7-2010), in ordine decrescente di GAS rispetto alle famiglie residenti nella regione.**

Regioni	GAS	Reti locali	Produttori autosegnalatisi al giugno 2010	GAS per 100.000 famiglie	GAS iscritti al gennaio 2007	Incremento % dal 2007 al 2010
Valle D'Aosta	4		2	6,7	2	100%
Toscana	101		115	6,3	37	173%
Lombardia	179	4	95	4,2	84	113%
Piemonte	75	3	110	3,8	43	74%
Marche	23	1	28	3,6	13	77%
Trentino Alto Adige	14		12	3,3	10	40%
Veneto	63	1	37	3,1	28	125%
Emilia Romagna	60	1	67	3,1	27	122%
Liguria	22		8	2,8	6	267%
Lazio	58	1	62	2,5	18	222%
Molise	3		5	2,3	0	-
Abruzzo	9		23	1,7	4	125%
Friuli Venezia Giulia	8		9	1,4	3	167%
Puglia	21		70	1,4	10	110%
<b>Umbria</b>	<b>5</b>		<b>16</b>	<b>1,3</b>	<b>1</b>	<b>400%</b>
Sardegna	9		9	1,3	0	-
Sicilia	21		143	1,1	8	163%
Campania	20		32	1,0	8	150%
Basilicata	2		18	0,9	1	100%
Calabria	5		62	0,6	1	400%
<b>ITALIA</b>	<b>702</b>	<b>11</b>	<b>923</b>	<b>2,8</b>	<b>304</b>	<b>131%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati Archivio nazionale RETEGAS - <http://www.retegas.org>

In Umbria il fenomeno apparentemente piccolo in valore assoluto, ha avuto uno sviluppo particolarmente rapido negli ultimi 3 anni.

**Tabella 2 – GAS umbri presenti nell'archivio RETEGAS nazionale (settembre 2010)**

<b>Denominazione</b>	<b>Localizzazione</b>
Gruppo di Acquisto Popolare Marsciano	Marsciano (Perugia)
GAS Montegrillo	Perugia
G.a.s.piterina!	Perugia
il filo di paglia	Gubbio (Perugia)
GAS Valfabbrica	Valfabbrica (Perugia)

Fonte: Archivio nazionale RETEGAS - <http://www.retegas.org>

### **Descrizione delle spese dei vari articoli dell'atto**

Prevedono spese per il bilancio regionale i seguenti articoli:

- l'art.3 (Misure di sostegno) nei commi1,2,3 che prevedono contributi per i GAS;
- l'art.3 nei commi 5,6 che prevedono contributi per l'avvio di mercati e punti di vendita diretta riservati agli imprenditori agricoli locali e di qualità (farmer's markets);
- l'art.4 (Azioni di informazione) per le campagne di informazione sui GAS e gli incontri tematici sul consumo sostenibile.

Solo i contributi al funzionamento dei GAS sono quantificati in un massimo di 5.000 euro annui per ciascun GAS.

Dalla retegas nazionale attualmente risultano 5 GAS in Umbria

=> 5.000 euro x 5 gas = 25.000 euro annui massimi

Rimarrebbero dunque 45.000 euro dei 70.000 euro totali previsti, da utilizzare per le altre azioni del PDL.