

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVII
n. 3

**DOCUMENTO APPROVATO
DALLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA)**

nella seduta del 26 maggio 2009

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 26 giugno 2008

SULL'ANDAMENTO DEI PREZZI NEL SETTORE AGROALIMENTARE

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

Lo svolgimento dell'indagine.

La Commissione Agricoltura, tra le prime iniziative assunte dall'avvio della legislatura, nella seduta del 26 giugno 2008, ha deliberato lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sull'andamento dei prezzi nel settore agroalimentare, al fine di acquisire un quadro informativo qualificato sulla situazione e sui suoi sviluppi, nonché sull'ampio ventaglio di analisi e di proposte avanzate, a livello istituzionale, sociale ed economico, nel corso del dibattito svoltosi nel Paese sull'argomento.

L'indagine si è sviluppata attraverso l'audizione dei rappresentanti degli enti e delle autorità chiamate istituzionalmente a compiti di vigilanza, controllo e verifica, degli istituti di ricerca e degli organi di governo nazionale e regionali. Sono state altresì sentite le organizzazioni rappresentative delle imprese agricole e dell'industria agroalimentare, le associazioni sindacali dei lavoratori del settore agroalimentare, le organizzazioni rappresentative delle imprese del commercio, comprese quelle della grande distribuzione, e le associazioni dei consumatori.

In dettaglio, sono state svolte le seguenti audizioni:

Garante per la sorveglianza dei prezzi (*10 luglio 2008*);

Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) (*17 luglio 2008*);

Istituto nazionale di statistica (ISTAT) (*17 luglio 2008*);

Istituto nazionale di economia agraria (INEA) (*24 luglio 2008*);

Autorità garante della concorrenza e del mercato (*31 luglio 2008*);

organizzazioni professionali agricole Anpa, Coldiretti, Confagricoltura, CIA e Copagri, associazioni delle cooperative agricole Agci-Agrital, Fedagri-Confcooperative, Legacoop-Agroalimentare e Unci-Ascat, organizzazioni sindacali del settore agricolo FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL e UGL-Agroalimentare e associazione industriale Federalimentare (*16 settembre 2008*);

associazioni dei consumatori Acu, Adiconsum, Adoc, Adusbef, Altroconsumo, Assoutenti, Casa del Consumatore, Ctcu-Bolzano, Cittadinanzattiva, Codacons, Codici, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega consumatori, Movimento consumatori, Movimento difesa del cittadino e Unione nazionale consumatori (*24 settembre 2008*);

organizzazioni del commercio Confcommercio e Confesercenti (*7 ottobre 2008*);

organizzazioni della grande distribuzione organizzata Federdistribuzione, Associazione nazionale cooperative consumatori-Coop

(ANCC-Coop) e Associazione nazionale cooperative fra dettaglianti (ANCD-Conad) (7 ottobre 2008);

Conferenza delle regioni e delle province autonome (16 ottobre 2008);

Corpo della Guardia di finanza (29 ottobre 2008);

Borsa Merci Telematica Italiana SCpA (BMTI SCpA) (13 novembre 2008);

Associazione nazionale liberi allevatori di conigli (ANLAC) (13 novembre 2008);

Ministro dello sviluppo economico (3 dicembre 2008).

Sui temi oggetto dell'indagine, nonché su altri argomenti, la Commissione ha inoltre proceduto all'audizione del Ministro per le politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 143 del regolamento (30 ottobre 2008).

Le conclusioni della Commissione.

L'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Agricoltura nasce con l'esigenza di dare una spiegazione al paradosso implicito nell'aumento dei prezzi del settore agroalimentare, e il conseguente impatto negativo sul consumatore, e la lamentata perdita di valore della produzione primaria. L'incremento dei prezzi-vendita ha creato una ricchezza che si è dissipata nella filiera produttiva senza arrivare al primo anello della catena, ovvero al produttore; al contempo, a causa dell'aumento dei prezzi-acquisto sopportato dalle aziende agricole, la redditività delle stesse si è ridotta drasticamente. Gli attori che hanno subito maggiormente gli effetti del rialzo dei prezzi sono stati quindi gli estremi della filiera produttiva.

In Italia, l'incremento dei prezzi nel settore agroalimentare è determinato, oltre che da fattori strutturali (l'eccessiva lunghezza delle filiere produttive, la scarsa propensione all'associazionismo tra produttori, l'inadeguatezza e l'arretratezza delle infrastrutture logistiche e di trasporto, la scarsa informazione dei consumatori), anche dalla proliferazione di comportamenti speculativi e monopolistici messi in atto, come è stato in diverse occasioni rilevato dalla stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato, da alcuni operatori dell'intermediazione e della grande distribuzione commerciale.

Da sottolineare, in questo quadro, anche la carenza di efficaci meccanismi di monitoraggio e di controllo dei prezzi dei prodotti agroalimentari nonché la fragilità dell'apparato ispettivo e sanzionatorio, fattori che, in caso di incremento indiscriminato e ingiustificato dei prezzi dei prodotti, determinano, da parte delle autorità amministrative competenti, risposte intempestive e scarsamente incisive sul piano della deterrenza e del contrasto del fenomeno.

Inoltre, in determinate aree regionali e sub-regionali meridionali, caratterizzate da elevata densità mafiosa (ma ormai si registrano

infiltrazioni criminali anche in alcuni importanti mercati del Centro-Nord), le organizzazioni criminali hanno assunto un ruolo centrale nel controllo dei mercati ortofrutticoli e florovivaistici, nella gestione delle fasi di intermediazione logistica e del trasporto, nella proprietà diretta di ipermercati e di diverse attività di ristorazione, con possibilità enormi di incidere nella fissazione dei prezzi dei prodotti e di promuovere condotte monopolistiche.

Obiettivo principale dell'indagine svolta dalla XIII Commissione e delle proposte che da essa emergono risulta essere proprio un sostegno agli agricoltori e ai destinatari finali dei prodotti, ovvero i consumatori. I primi devono poter vedere assicurata una redditività minima a fronte di un adeguato investimento, mentre ai secondi è doveroso garantire il diritto ad una trasparente informazione unitamente ad un prezzo equo.

Il libero mercato si inserisce in questo contesto, delineandosi come il presupposto necessario alla base delle proposte avanzate, che vogliono creare le condizioni perché i prezzi possano rappresentare il punto di reale incontro tra domanda e offerta, perché il profitto sia allocato equamente tra i molteplici operatori della filiera e perché sia garantito un livello informativo adeguato al consumatore ultimo.

In ogni caso, occorre sottolineare che quello dei prodotti agroalimentari è un mercato sottoposto a tensioni inflazionistiche particolari, un mercato a se stante che, in caso di ingiustificato e indiscriminato incremento dei prezzi, richiede l'applicazione di specifiche e urgenti misure di regolazione e controllo dei prezzi, ai fini della immediata salvaguardia del potere d'acquisto delle famiglie, soprattutto in ordine ai consumi alimentari delle fasce di popolazione più deboli sul piano sociale ed economico.

Al fine di ottenere i suddetti risultati si individuano cinque principali direttive da seguire:

1. infrastrutture e ricerca scientifica;
2. implementazione dell'efficienza del mercato;
3. sistema ispettivo e sanzionatorio;
4. lotta alla speculazione e contrasto dei comportamenti lesivi del mercato e della concorrenza;
5. sensibilizzazione sociale.

La scelta di investire ha un orizzonte di lungo periodo e, come risulta evidente, non è la soluzione al problema immediato del caro prezzi o del calo di redditività delle imprese agricole, ma raffigura un'importante base sulla quale è necessario intraprendere una politica pressante e incisiva allo scopo di trasmettere un messaggio di stabilità e fiducia per il futuro prossimo. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, fermi restando alcuni sgravi fiscali necessari per alimentare un processo di aggregazione, gli investimenti necessari per dare risposta al problema dovrebbero concentrarsi su due direzioni: la rete infrastrutturale e la ricerca scientifica.

Il potenziamento della rete infrastrutturale, logistica ed energetica rappresenta un nodo fondamentale non solo per il settore agroalimentare, ma anche per lo sviluppo dell'intera economia nazionale. Un idoneo sistema infrastrutturale porterebbe ad una riduzione dei costi di trasporto merci e di fornitura energetica, nonché un notevole risparmio in termini di tempo. La ricerca e lo sviluppo costituiscono l'altra direzione cui gli investimenti dovrebbero tendere. L'innovazione e la cooperazione tra settori anche lontani tra loro possono creare le condizioni per lo sviluppo di prodotti o processi in grado di permettere risparmi consistenti. Ad esempio, nuove tecniche derivanti dal settore sanificazione si potrebbero trasferire alla conservazione della frutta riducendo sensibilmente l'*input* energetico e l'utilizzo di prodotti chimici; un nuovo concetto di rifiuto potrebbe permettere all'agricoltura di diventare eccedentaria dal punto di vista energetico mediante il ritiro e il trattamento in piccoli impianti dello scarto organico derivante da lavorazioni o da prodotti alimentari scaduti e utilizzando il digestato come concime.

L'equilibrio economico generale, ovvero il perfetto incontro tra domanda e offerta, risiede nell'efficienza del mercato. Tuttavia, è stato empiricamente dimostrato che l'efficienza dei mercati è un concetto puramente teorico che non può trovare riscontro nella realtà in quanto dipende dalla presenza di una concorrenza perfetta e di un'informazione assolutamente simmetrica. Ovviamente, la dimensione che ha raggiunto il mercato globale non permette alla cosiddetta « mano invisibile » di Smith di svolgere la sua funzione in quanto ne vengono a mancare le ipotesi alla base. A tale scopo, l'azione politica dovrebbe operare nella direzione di ristabilire, per quanto più possibile, le condizioni nodali dell'efficienza, ovvero l'informazione e la concorrenza. Risulta necessario garantire che tutte le imprese, a qualsiasi livello della filiera, e quindi partendo dai produttori fino a giungere alla grande distribuzione, possano proporsi nel mercato in maniera liberamente concorrenziale e possano ottenere una redditività tale da permettere loro di rimanere nel mercato. Una volta raggiunte le condizioni per l'efficienza, anche il prezzo pagato dal consumatore risulterà corretto, in quanto derivante dal naturale incontro di domanda e offerta.

Per questa ragione si vede con favore l'introduzione di nuovi strumenti aggregativi per il primo anello della filiera, oggi più frammentato e assoggettato alle dimensioni dell'associazionismo delle controparti intermedie e distributive, al fine di conferire ai produttori maggiore capacità di coordinamento del mercato e quindi assicurare loro una redditività pur conservando la concorrenzialità del sistema. Allo stesso scopo è inoltre auspicabile che la parte agricola della filiera non si limiti alla produzione, ma includa le fasi principali della catena del valore che derivano dai servizi mediati dal prodotto, diventando interlocutore diretto della grande distribuzione organizzata (GDO) piuttosto che dell'industria.

In un'ottica di riduzione dei passaggi di intermediazione distributiva dei prodotti, occorre promuovere la nascita di forme di vendita diretta, attraverso la creazione dei cosiddetti *farmers' market*, i mercatini di campagna (un'eventualità resa possibile dall'entrata in

vigore del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 20 novembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 29 dicembre 2007, che affida ai comuni il compito di istituire questi mercati in aree pubbliche o private, dove gli agricoltori possono vendere direttamente i prodotti alimentari).

Affinché i produttori della filiera agroalimentare possano diventare protagonisti sia per il loro *format* culturale sia per capacità professionali sono indispensabili *forum* monotematici e *stage* formativi.

A livello locale, è indispensabile, inoltre, favorire la diffusione di accordi tra enti locali, associazioni dei commercianti, grande distribuzione e associazioni dei consumatori, per difendere il potere di acquisto delle famiglie e tutelare i consumi alimentari delle fasce a basso reddito, soprattutto in ordine alle principali categorie di prodotti di largo consumo.

Oltre ad un prezzo equo, la seconda condizione da garantire al consumatore è un'adeguata informazione tale da permettergli di compiere scelte consapevoli al momento dell'acquisto. La tracciabilità del prodotto risulta a questo proposito fondamentale nella sua funzione di garante della sicurezza alimentare e della qualificazione del prodotto stesso. La possibilità di identificare, documentare e comunicare tutti i percorsi che un prodotto segue, dal primo momento fino all'acquisto da parte del consumatore, può portare alla realizzazione di un chiaro ed inequivocabile elemento identificativo (etichetta) che accompagna il prodotto di qualità, ma deve anche saper giustificare le difformità tra i prezzi e lasciare la scelta finale ed informata all'utente. Nuovi strumenti sono oggi disponibili per arrivare ad un concetto esteso di trasparenza e di servizi aggiunti al consumatore, così come per colmare la distanza che separa i due estremi della filiera: un esempio sono gli *smart tag* o codici *matrix*.

Inoltre, per promuovere una informazione più trasparente e per determinare un prezzo equo dei prodotti agroalimentari, sarà opportuno incrementare il numero e la qualità degli accordi tra le associazioni dei produttori e quelle dei consumatori.

A garanzia dell'efficienza di un qualsiasi sistema occorre che la struttura dei controlli sia dotata di strumenti tali da poter operare correttamente e che l'apparato sanzionatorio appaia sufficientemente identificabile e fermo da reprimere ogni tentativo di aggirare le disposizioni a riguardo. A tale riguardo, l'audizione del Capo del III reparto operazioni del Comando generale della Guardia di finanza risulta particolarmente chiara nell'esprimere la necessità di ampliare gli strumenti investigativi e di inasprire i profili sanzionatori del reparto in oggetto. Dello stesso parere appare anche il Garante per la sorveglianza dei prezzi, che sottolinea l'importanza del ruolo di un soggetto controllore per verificare e assicurare che non ci siano anomalie derivanti da inefficienze o frodi.

Al fine di migliorare il sistema dei controlli e del monitoraggio dei prezzi dei prodotti agricoli e agroalimentari, diventa necessario agire su due livelli, centrale e periferico.

A livello centrale, occorre rafforzare e rendere più incisivo il ruolo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, attribuendogli la possibilità di attuare, in stretto coordinamento con l'Autorità garante della

concorrenza e del mercato, misure amministrative sanzionatorie, immediatamente cogenti, qualora si verificano, nel mercato dei prodotti agricoli e agroalimentari, episodi di grave lesione dei meccanismi della concorrenza o si accertino comportamenti speculativi da parte degli operatori della distribuzione commerciale.

A livello periferico, diventa indispensabile imprimere uno speciale impulso ai controlli di polizia annonaria a livello comunale e promuovere efficaci azioni di monitoraggio da comuni attraverso una propria rete di rilevazione dei prezzi.

È opportuno concludere con una considerazione riguardo alle abitudini al consumo dell'intera popolazione che non vuole sembrare retorica e puramente astratta, ma mira ad una reale e tangibile politica di sensibilizzazione sociale poiché sono proprio i modelli di consumo a determinare la domanda. La società del consumo, in cui ognuno di noi è perfettamente inserito, ha storicamente inizio in un periodo di espansione senza precedenti dell'economia mondiale in cui si è registrato un vertiginoso aumento della produzione agricola e industriale e una spasmodica crescita della produttività. L'accresciuto benessere ha reso possibile un grande aumento dei consumi in tutti gli strati sociali dissociando l'atto dell'acquisto dall'effettiva necessità, e senza prendere in considerazione l'origine o le conseguenze ambientali della produzione e smaltimento. L'abbandono dell'individualismo a favore di una cultura attenta alla qualità, al contenuto, al rispetto dell'ambiente e alle reali necessità porterebbe inevitabilmente, oltre che ad una vita più sana e naturale, ad una riduzione della domanda e al conseguente calo dei prezzi di vendita. Quindi, una politica di favore per la diffusione e la vendita di prodotti sfusi o per la promozione della produzione locale e di qualità (v. « chilometro zero ») è sicuramente un proposito accettato positivamente.

A tal fine, dovrà assumere una particolare rilevanza la promozione dei gruppi di acquisto solidale (Gas), riconosciuti giuridicamente dalla legge finanziaria 2008, associazioni senza scopo di lucro costituite da persone o nuclei familiari, che acquistano beni all'ingrosso, prevalentemente prodotti alimentari o di uso comune, per ridistribuirli all'interno del gruppo, ottenendo un rilevante risparmio economico.