

Intervista di Anna Mariani a Francesco Prina

“GRUPPI D’ACQUISTO SOLIDALE (GAS): REGOLE NAZIONALI E UE”

Anna Mariani, studentessa del Master di Scienza della Sostenibilità presso l’Università di Maastricht, sta lavorando alla sua tesi di laurea sui **Gruppi di Acquisto Solidale** e su come le regolamentazioni dell’Unione Europea influenzino le loro pratiche e il loro funzionamento quotidiano.

Dato il grande interesse che Acli Terra rivolge a questo tema, **Francesco Prina**, Presidente di AcliTerra Milano-MB e sulla base della sua lunga esperienza legislativa, risponde alle domande formulate dalla studentessa.

Domanda n. 1 **Può presentarmi il suo percorso e i ruoli che ricopre oggi, in particolare il suo incarico in Acli Terra Nazionale, e in che modo le permettono di seguire l’evoluzione della legislazione italiana ed europea in materia agroalimentare?**

Sono nato nel 1955 e cresciuto in una famiglia di piccoli contadini nella cascina Cantalupa del comune di Corbetta (MI).
In gioventù ho sviluppato la mia passione per i temi agricoli ed ambientali nell’associazionismo cattolico ed in particolare nello scoutismo AGESCI. Aclista dal 1987 e vicepresidente provinciale di Milano, poi sindaco per due mandati nel comune di Corbetta, consigliere regionale per due mandati, deputato della Repubblica.
Ora pensionato, presidente interprovinciale ACLITERRA Milano Monza-MB e coordinatore della Commissione Affari Istituzionali e Legislativi di ACLITERRA nazionale.

Domanda n. 2 **Lei ha operato a livello comunale, regionale e nazionale: come si distribuiscono, tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale, le competenze sulle questioni che toccano i GAS e i piccoli produttori, e dove nascono le maggiori incoerenze o sovrapposizioni?**

I GAS si trovano spesso a operare in uno spazio giuridico complesso, perché non esiste una disciplina unica e organica che li regoli. Le norme che incidono sulla loro attività derivano da più livelli istituzionali – europeo, nazionale, regionale e comunale – che non sempre sono coordinati tra loro. Proprio da questa frammentazione nascono molte delle difficoltà pratiche per i GAS e per i piccoli produttori agricoli. A livello Europeo ci sono solo norme generali sulla sicurezza alimentare.

Una prima incoerenza, di seguito, anche se l’Europa promuove obiettivi come:

- filieri corte;
- sostenibilità ambientale;
- agricoltura biologica;
- economia circolare,

tuttavia gli stessi produttori che realizzano questi obiettivi devono spesso rispettare procedure burocratiche identiche a quelle richieste alle grandi imprese agroalimentari e dalla grande distribuzione.

A livello nazionale, un passaggio importante è rappresentato dalla Legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 266, della Legge n. 244/2007), che ha fornito una definizione dei GAS come soggetti associativi senza scopo di lucro finalizzati all’acquisto collettivo di beni e servizi nel rispetto di principi etici, di solidarietà e sostenibilità.

Questa definizione, tuttavia, è limitata e non costituisce un vero e proprio “statuto giuridico” dei GAS, e lascia molti dubbi ancora irrisolti dal punto di vista associativo, commerciale e fiscale. Anche se dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (2001) molte competenze rilevanti sono state attribuite alle Regioni, compresa l’agricoltura, la promozione delle filiere corte, l’economia solidale ecc., dipende da regione e regione l’applicazione di norme per l’economia solidale.

I Comuni sono l’istituzione con cui i GAS entrano più frequentemente in contatto. Le amministrazioni comunali possono incidere su:

- concessione di spazi pubblici;

- utilizzo di locali comunali;
- autorizzazioni per mercatini;
- regolamenti sul commercio su area pubblica;
- mense scolastiche a chilometro zero;
- progetti di educazione alimentare;
- patti di collaborazione con associazioni locali.

Ovviamente dipende da Comune a Comune attivare le opportune convenzioni.

In sostanza, il nodo politico-legislativo dei GAS non consiste tanto nell'assenza totale di norme, quanto nel fatto che esistono molte norme, distribuite su livelli diversi, nate per finalità differenti e non sempre pensate per realtà comunitarie e di piccola scala. I GAS si trovano così a dover conciliare la logica del mercato, la tutela del consumatore e la promozione della solidarietà economica, in un quadro istituzionale ancora frammentato.

Una possibilità per i GAS di risolvere alcuni aspetti è l'adesione alla normativa del codice del Terzo Settore.

Domanda n. 3 Dal suo punto di osservazione, come nasce una norma che riguarda la produzione e la distribuzione del cibo, e quali soggetti riescono a farsi ascoltare di più nel processo legislativo?

Le norme per la coltivazione e distribuzione dei prodotti alimentari nascono essenzialmente dalla sensibilità dei parlamentari rispetto a questi temi nelle commissioni agricoltura e attività produttive. Soggetti determinanti per il risultato finale delle leggi sono le varie associazioni di categoria che normalmente agiscono come delle vere e proprie lobby sui contenuti legislativi. Diverso è l'approccio dei produttori che possono avere rapporti diretti con gli amministratori locali per attivare filiere corte, GAS, mercati contadini ecc...

Domanda n. 4 Molti piccoli produttori riferiscono che le regole su igiene e sicurezza alimentare sono pensate sulla grande industria e risultano sproporzionate per chi opera su piccola scala: condivide questa lettura, e come se la spiega?

Le istituzioni per loro natura hanno gerarchie legali a cui riferirsi e la prima è la sicurezza per i cittadini e quando si parla di cibo, ovviamente è la sicurezza alimentare igienico e sanitaria. Le normative in questo settore purtroppo sono a misura delle industrie alimentari e della grande distribuzione che sanno fare lobby ed a volte sono molto penalizzanti per i piccoli produttori e GAS, che comunque devono fare rete.

Domanda n. 5 A suo avviso il quadro normativo attuale, italiano ed europeo, è stato concepito tenendo conto di realtà come i GAS e le reti alimentari alternative?

Il quadro normativo Europeo e Italiano non è stato né concepito e né costruito secondo le esigenze dei GAS e delle reti alternative di distribuzione, ma secondo gli interessi economici dei grandi soggetti commerciali e dell'industria agroalimentare.

I GAS, i piccoli produttori e le Filiere corte devono essere riconosciuti e tutelati sia dal Legislatore nazionale che europeo e finanziati dalla stessa PAC (Politica Agricola Comune) non come testimonianza di nicchia agricola, ma come una qualità agroecologica di eccellenza che può dare per induzione linee di sviluppo anche alla grande produzione (che non deve illuderci solo con la pubblicità del "Mulino Bianco").

Domanda n. 6 Esiste, nella legislazione, un riconoscimento della differenza tra un'attività commerciale e un gruppo di famiglie che acquista insieme secondo principi di solidarietà?

Ripeto, l'Italia è uno dei pochi Paesi europei ad aver dato una definizione legislativa dei GAS.

L'articolo 1, comma 266, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008) stabilisce che i Gruppi di Acquisto Solidale sono:

«...i soggetti associativi senza scopo di lucro costituiti al fine di svolgere attività di acquisto collettivo di beni e distribuzione dei medesimi, senza applicazione di alcun ricarico, esclusivamente agli aderenti, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e di vendita.»

Tuttavia, rimane una normativa ancora incompleta e lascia alcune zone giuridiche grigie e non definite. La legislazione italiana riconosce questa specificità, ma in modo limitato; quella europea, invece, non la riconosce espressamente, lasciando spazio a interpretazioni caso per caso.

Per questo motivo molti giuristi e le reti dell'economia solidale chiedono da anni un quadro normativo più chiaro, che distingua esplicitamente il consumo mutualistico e solidale dall'attività commerciale propriamente detta, evitando che gruppi di famiglie senza scopo di lucro vengano trattati come imprese della distribuzione.

Domanda n. 7 **Acli Terra ha avviato un percorso di conoscenza del Sistema Sementiero: può spiegarmi qual è il problema che avete riscontrato e da quale esigenza dei territori, come la Martesana, è nato questo interesse?**

Il percorso di AcliTerra Milano-MB alla scoperta del sistema sementiero è iniziato qualche anno fa, quando abbiamo saputo della discussione al Trilogo UE (luogo informale di confronto fra rappresentanti della Commissione, del Parlamento e del Consiglio EU) che il regolamento sementiero europeo andrebbe a sostituire l'attuale spezzatino di direttive che gli Stati non sono obbligati a recepire. La proposta iniziale della Commissione, al passaggio in Parlamento, aveva subito degli evidenti miglioramenti:

«le attività di accesso alle sementi conservate nelle banche del germoplasma, ma anche nelle case delle sementi, sono state messe fuori dal campo di azione della normativa; come anche tutte le attività di scambio tra hobbisti. Lo scambio dei semi tra agricoltori ha per la prima volta un articolo dedicato per consentirli a livello locale. Inoltre, alle organizzazioni non profit che lavorano per la conservazione dell'agrobiodiversità sarà permesso di vendere sementi di varietà non iscritte».

Queste innegabili aperture hanno creato qualche mal di pancia ad alcuni governi che hanno finito per partorire una posizione del Consiglio Europeo molto più conservativa. E' quindi necessaria ed urgente una azione di lobbying perché la proposta di legge che uscirà dal Trilogo sia rappresentativa degli interessi dei piccoli agricoltori e dei consumatori e non ceda agli appetiti del mercato globale.

Domanda n. 8 **In che misura, secondo lei, l'attuale disciplina sulle sementi risponde agli interessi di poche grandi multinazionali del settore, più che alla tutela della biodiversità e dell'autonomia dei territori?**

Sì, l'attuale disciplina sulle sementi risponde agli interessi di poche grandi multinazionali del settore, più che alla tutela della biodiversità e dell'autonomia dei territori. Una logica perversa e superata se gli obiettivi della sostenibilità e della biodiversità sono stati sottoscritti da tutti i governi nazionali Europei nella COP 2015 di Parigi.

Domanda n. 9 **Acli Terra ha stretto alleanze con realtà come la Rete Semi Rurali e BioAS: perché è stato necessario fare rete, e che cosa permette di ottenere un'alleanza che le singole realtà, da sole, non potrebbero?**

AcliTerra ha stretto alleanze con realtà come la Rete Semi Rurali e BioAS. Oggi più che mai è necessario fare rete per ottenere ampie alleanze che consentano di raggiungere obiettivi che le singole realtà, da sole, non potrebbero. Occorrono lobby trasparenti e democratiche senza alcuna soggezione per i poteri forti delle multinazionali sementiere.

Domanda n. 10 **In concreto, attraverso quali canali un'esigenza che nasce dal basso, in un territorio come la Martesana, può arrivare a incidere su una legge nazionale o europea? Le sarei grato se potesse illustrarlo con un caso concreto.**

A questa domanda risponde **Orazio Reolon**, vice presidente AcliTerra Milano-MB:

In Martesana il "caso concreto" si è verificato nell'aprile 2024 all'Orto Condiviso di Cassina de Pecchi (MI), per la giornata 'Semi Liberi' organizzata con 'scambio di Semi' fra orticoltori, piccoli produttori agricoli e cittadini. Un convegno pomeridiano ha posto la irrisolta questione delle difficoltà legislative ad operare e ampliare strutture di condivisione e tutela delle produzioni locali. Cosa fare quindi? Il tentativo che stiamo facendo parte da quattro considerazioni.

1. il Distretto di Economia Solidale Martesana, che sviluppa il progetto Comunità del Cibo, ha una dimensione operativa essenzialmente locale.
2. E' necessario perciò agire con un soggetto organizzato verticalmente, come Acli Terra che, partendo dalla dimensione locale, abbia organi istituzionali raccordati a livello provinciale, regionale e nazionale. Vero è che anche le Reti di Economia Solidale si sviluppano fino ad avere rappresentanze regionali e nazionali, ma sono strutture deboli ed anche fragili. E' di questi giorni la chiusura, purtroppo, di RES Lombardia, per difficoltà operative intercorse, compreso il difficile rapporto con il livello nazionale.
3. E' altresì necessario dare forza al tentativo, creando una rete di soggetti qualificati, con i quali poter incidere sulla legislazione. La recente alleanza con Rete Semi Rurali va in questa direzione. La rete va allargata a diversi soggetti (compreso ad es. Università, organizzazioni di Agronomi, altre Associazioni Professionali Agricole), dialogando con la politica, che ha il potere di legiferare, in particolare quindi con Parlamentari che condividano e sostengano le nostre posizioni. Questo meccanismo è stato messo in moto, come emerge dalle collaborazioni attivate per recenti convegni.
4. E' infine importante accreditarsi verso Istituzioni ed Enti di pertinenza (Regioni, Parlamento, organi europei, altri), per essere riconosciuti come soggetti interlocutori, partecipando, ad esempio, ai Tavoli di lavoro, e inserendosi, in qualche modo, nelle attività di lobbyng che sensibilizzano il legislatore, orientandolo verso le risposte attese dai territori di cui ci si prende cura.

Domanda n. 11 Politiche europee come la strategia *Farm to Fork* dichiarano di voler sostenere le filiere corte e i sistemi alimentari locali: c'è, dal suo punto di vista, coerenza tra queste dichiarazioni e gli strumenti normativi concreti?

Le Politiche europee chiamate "strategia *Farm to Fork*" dichiarano di voler sostenere le filiere corte e i sistemi alimentari locali: e questo è un obiettivo da sostenere e promuovere. Ma dal mio punto di vista, a livello Europeo e Italiano non c'è ancora coerenza tra queste dichiarazioni e gli strumenti normativi concreti. Sarà un cammino interessante ed impegnativo per AcliTerra e spero per tutte le associazioni agricole professionali in campo.

Domanda n. 12 Se potesse intervenire direttamente sulle norme, quale modifica introdurrebbe in via prioritaria per sostenere i GAS, i piccoli produttori e la salvaguardia della biodiversità?

Ci sono molti interventi normativi che si potrebbero attivare per sostenere i GAS, i piccoli produttori e la salvaguardia della biodiversità. Ma primariamente interverrei nel riconoscere i GAS, come :

- 1- gruppo che agisce come semplice organizzazione di consumatori che acquistano insieme per uso proprio, e quindi fuori dalla disciplina commerciale ordinaria;
- 2- se invece svolge un'attività economica organizzata di distribuzione verso terzi, può essere considerato un operatore economico soggetto agli obblighi del codice del Terzo Settore.

Per i piccoli agricoltori occorre poi prevedere, sia nella PAC che nei PSR regionali, il sostegno economico su parametri di filiera corta e di qualità.

E per quanto riguarda la biodiversità, sempre incentivazione economica PAC e PSR per le aziende di agricoltura biologica e per le aziende agroecologiche.

Domanda n. 13 Che cosa servirebbe, sul piano istituzionale, perché queste realtà non siano costrette a scegliere tra il rispetto della legge e la fedeltà ai propri valori?

Da parte dei legislatori servirebbe un po' più di coerenza tra le dichiarazioni ed i contenuti legislativi per sostenere concretamente queste realtà.

Da parte dei GAS, delle piccole aziende agricole, della filiera corta, della biodiversità, delle pratiche di agroecologia, serve fare più rete in ambito nazionale ed europeo.

Domanda n. 14 C'è qualcosa di rilevante, che non le ho chiesto, che ritiene importante per comprendere il rapporto tra la legislazione e realtà come i GAS?

Non abbiamo sviluppato l'importanza della dimensione familiare, che comunque rimane di fondamentale importanza sia per l'economia di scala che solo la famiglia può sviluppare, mantenere e tramandare, e sia per gli obiettivi di coesione ed equità sociale.