



Confederazione italiana agricoltori

“Decreto Legislativo n. 99 del 29 Marzo 2004”

Seminario nazionale

Le OP e gli strumenti di regolazione del mercato

*Relazione di: Paolo Surace,
Responsabile dell'Osservatorio economico
e dell'Ufficio studi*

Roma, 20 Maggio 2004

Premessa

Il processo di revisione della legislazione in materia di organizzazioni di produttori e interprofessione deriva:

- dai decreti legislativi n.173.98 e n.228.01 (accordi ed organismi interprofessionali);
- dai decreti legislativi n. 228.01 e n.99.04 (organizzazioni dei produttori)

Quest'attività legislativa ha risposto, principalmente, all'esigenza di introdurre correttivi per tenere conto delle osservazioni e delle decisioni:

- dell'Autorità nazionale antitrust in materia di accordi interprofessionali e intese tra agricoltori;
- della Commissione UE, che ha deciso di superare la legislazione orizzontale sulle organizzazioni di produttori, rinviando la materia alle singole organizzazioni comuni di mercato.

Ancora oggi, dopo il decreto legislativo n.99, l'intero sistema è regolato in modo frammentario e insufficiente.

Ad un eccesso di legificazione (per esempio i requisiti per il riconoscimento delle organizzazioni di produttori) fa riscontro un difetto di regole (la costituzione di fondi interprofessionali ed il sistema di voto) e di principi (a che serve il sistema dell'interprofessione?)

Occorre superare l'approccio, finora seguito dal legislatore, di procedere per parti separate.

Bisogna porre mano ad un testo organico sul complesso della materia. La riapertura dei termini della legge delega dovrà servire anche a questo.

Perché questa necessità. Il sistema interprofessionale si sviluppa con la PAC basata sul sostegno dei prezzi (ritiri e prezzi minimi garantiti) e va in crisi, negli anni '90 con la PAC degli aiuti diretti.

Oggi, nella nuova PAC riformata, troviamo nuove motivazioni al rilancio dell'interprofessione: l'ulteriore riduzione dei prezzi istituzionali, il disaccoppiamento degli aiuti, ma anche le nuove misure di sviluppo rurale e la riserva del 10%.

1° tema: gli organismi interprofessionali

Costituiscono la sede nella quale si sviluppano le **relazioni di filiera**:

- i “contratti di filiera” (D.M. 1.8.03 art. 4 e D.M. 3.2.04 che include i Consorzi di tutela tra i soggetti proponenti),
- gli accordi interprofessionali,
- i sistemi di tracciabilità volontaria,
- la valorizzazione e promozione dei prodotti,
- la delimitazione dei distretti agricoli ed agroalimentari.

Le interprofessioni non sono semplici “**tavoli di concertazione**” tra le organizzazioni della filiera.

Dovrebbero essere costituite da tutte le organizzazioni **nazionali** di rappresentanza della filiera che condividono e s’impegnano a realizzare un progetto comune.

Sono organismi con personalità giuridica, dotati di una **struttura**.

Che cosa vuol dire, per esempio, che tra i compiti delle interprofessioni (D.L.vo 173.98 art. 12 c.1 lettera c4) è compreso “accrescere la valorizzazione dei prodotti”?

Vuol dire, secondo me, che le interprofessioni debbono poter partecipare al capitale delle società di promozione.

È stata costituita la società Buonitalia per la promozione del made in Italy alimentare. Il capitale è interamente pubblico (Ministero, ICE, Unioncamere). Il modello è la Sopexa francese.

Sopexa è una società mista con un capitale di 152.500 euro così ripartiti: agenzie governative, 31,0%; organizzazioni agricole, 10,9%; organizzazioni industriali, 11,9%; associazioni cooperative, 0,3%; **interprofessioni, 43,2%.**

Le interprofessioni, dunque, sono soggetti che:

- assumono decisioni che hanno rilevanza sull’attività delle imprese agricole
- possono gestire programmi e avere partecipazioni in società di capitali.

Debbono essere, di conseguenza, disciplinati due aspetti:

- il processo decisionale
- la costituzione di fondi interprofessionali.

2° tema - Il processo decisionale e le delibere obbligatorie

Le delibere che hanno effetto vincolante per tutti i soci possono essere:

- decisioni delle **organizzazioni di produttori** (art. 6 c.6 del D.L.vo n.99.04),
- intese realizzate tra agricoltori e tra questi ed imprese acquirenti (art. 11 del D.L.vo n.173.98),
- deliberazioni di **organismi interprofessionali**, ovvero contenute in **accordi interprofessionali** in quanto assimilabili (art. 11 e 12 del D.L.vo n.173.98),
- deliberazioni di **Consorzi di tutela**, o comunque intese tra agricoltori e imprese acquirenti che si riferiscono a prodotti a denominazione (art. 11 del D.L.vo n.173.98).

Le delibere delle **organizzazioni di produttori** e degli **organismi interprofessionali** che riguardano:

1. “un piano di miglioramento della qualità dei prodotti avente come conseguenza diretta una **limitazione del volume di offerta**” (art.12 c.4 del D.L.vo n.173.98);
2. disposizioni che **limitano la produzione** in caso di temporaneo squilibrio di mercato” (art.11 c.2 del D.L.vo n.173.98),

debbono essere **autorizzate** dal Ministero e **adottate all’unanimità degli associati** interessati al prodotto.

Le delibere che riguardano:

3. la costituzione di fondi e l'imposizione di regole e contributi obbligatori per tutti i soci (art.12 c.2 del D.L.vo n.173.98),

debbono essere approvate **dal Ministero e** adottate con il voto favorevole di almeno l'85% degli associati **interessati al prodotto**

Le delibere adottate dalle interprofessioni (accordi interprofessionali) possono essere estese *erga omnes* se l'interprofessione “dimostra di controllare almeno il 75% della produzione o della commercializzazione sul territorio nazionale” (D.L.vo n.173.98 art.12 c.5/d)

Un decreto interministeriale definirà le modalità dell'*erga omnes*.

Nuovamente tutto gira intorno ad astratti parametri statistici. In realtà, è noto, non esistono criteri obiettivi per calcolare la rappresentatività delle organizzazioni che potrebbero aderire alle interprofessioni.

E inoltre: a quale mercato si riferisce il legislatore? A quello dei prodotti agricoli, dell'industria, del consumo?

Ed inoltre: come sono trasferite queste decisioni sugli agricoltori soci delle organizzazioni di produttori?

Secondo il D.L.vo n.99.04, art.6 c.6, "Alle organizzazioni di produttori agricoli si estendono, in quanto applicabili, le disposizioni di cui all'art.12 c.2 del D.L.vo n.173.98". Le delibere, cioè, sono adottate con il voto favorevole di almeno l'85% degli associati interessati al prodotto.

Quindi, si parla non una maggioranza qualificata dei presenti, ma dei soci. La legge introduce il meccanismo della "inchiesta pubblica" o del "referendum" tra gli agricoltori normalmente utilizzata in Francia (Code rural L631-10) e negli USA, e prevista nella raccomandazione della Commissione in materia di coesistenza tra colture convenzionali e GM.

Siamo sicuri che questa sia la reale intenzione del legislatore? Pensiamo ad alcuni settori della nostra agricoltura, caratterizzati da un numero elevato di aziende di piccola dimensione (per esempio, l'olivicoltura). In alcune regioni, per avere la massa critica di prodotto, sarebbe necessario aggregare molte migliaia di olivicoltori. Con la conseguenza di rendere ingestibile l'organizzazione.

Anche per questo motivo, poiché credo sia comunque giusto il principio delle maggioranze qualificate per decisioni di particolare rilevanza (limiti alla produzione e costituzione di fondi), sarebbe utile prevedere esplicitamente, nella legge, il **voto misto**, basato sia sulla testa, sia sulla quantità di prodotto rappresentato

La legge dovrà disciplinare, tra l'altro:

- le procedure di consultazione dei produttori associati;
- le procedure di pubblicità;
- le istanze di conciliazione;
- le forme di trasparenza dell'attività delle interprofessioni.

3° tema – I Consorzi di tutela

La legge attribuisce loro, tra l'altro, compiti di programmazione dell'offerta: essi possono adottare un “piano di miglioramento della qualità dei prodotti, avente come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta” (D.L.vo n.173.98 art.11 c.1).

L'esercizio delle loro funzioni non deve compromettere i principi della concorrenza. Gli attuali Consorzi di tutela non appaiono, sempre, rappresentativi degli'interessi dei produttori agricoli, i quali non possono intervenire, in modo significativo, nelle scelte compiute dagli organi deliberanti, anche quando sono assunte decisioni che vanno a comprimere la loro libertà.

Sulla base dei compiti attribuiti, i Consorzi di tutela dovrebbero rientrare a pieno titolo nel “sistema interprofessionale”.

Per questo, i Consorzi dovrebbero:

- essere ricondotti, in quanto compatibili, alle regole degli organismi interprofessionali;
- garantire l'effettiva presenza paritaria, negli organi, di tutte le rappresentanze della filiera;
- rafforzare l'attività di controllo (rispetto dei disciplinari) e dotarsi di efficienti strategie di marketing;
- aggregare una massa critica di prodotto (per quantità e tipologia): andrebbe superata la logica che impone un solo Consorzio per prodotto a denominazione

4° tema - Fondi interprofessionali e contributi associativi

Sono richiamati:

- dalla L.n.88.88 art.3 c.3 (assistenza contrattuale e fondi interprofessionali);
- dal D.L.vo n.173.98 art.12 c.2 (contributi per il funzionamento delle interprofessioni);
- dal D.L.vo n.228.01 art.26 c.3 (contributi alle organizzazioni di produttori);
- dal D.L.vo n.99.04 art.6 c.6:

“..con decreto del MIPAF **possono** essere fissate le modalità con le quali le organizzazioni di produttori **possono** richiedere ai produttori un contributo destinato agli scopi istituzionali”.

Attraverso quali modalità possono essere costituiti i fondi e incassati i contributi associativi?

- Contributi associativi: statuti e trattenute sul prezzo del prodotto conferito (vendita diretta),
- Fondi interprofessionali: la legge stabilisce che possono essere deliberati con la maggioranza dell'85% degli associati all'interprofessione e approvati dal Ministero.

Ma il vero problema è trasferire l'obbligo alle imprese aderenti.

Una soluzione è possibile. Esiste un precedente: i contributi di adesione e per la costituzione dei fondi interprofessionali potrebbero essere assimilati ai contributi parafiscali e, una volta autorizzati, riscossi tramite cartelle esattoriali, sistema in uso nei Consorzi di bonifica.

5° tema - Accordi interprofessionali

La legge del 1988 è stata dichiarata incompatibile con il diritto comunitario nella parte che prevede la fissazione di un prezzo di cessione.

Del resto, è sempre più difficile (impossibile) fissare un prezzo di campagna (vedi il caso del latte)

A parte questo, la legge del 1988 ha lasciato irrisolto il problema della rappresentanza negoziale delle parti.

La legge attuale affida alle norme statutarie ed al mandato negoziale dell'associazione la soluzione delle eventuali controversie derivanti dal comportamento dell'associato e la garanzia del rispetto delle regole dell'accordo interprofessionale.

In sostanza, dall'accordo interprofessionale non discende alcun obbligo per le imprese associate di rispettarne le clausole o di sottoscrivere i contratti.

L'accordo interprofessionale dovrebbe disciplinare:

- la quantità e la qualità dell'offerta con l'obiettivo di assicurare un equilibrio del mercato
- i criteri e le condizioni generali di produzione e vendita dei prodotti e della fornitura dei servizi di logistica (trasporti, condizionamento ecc.)
- le modalità di fissazione dei prezzi di cessione.

- l'obbligo reciproco per le imprese (ed organizzazioni di produttori) aderenti ad un'associazione industriale (o ad un'Unione) che ha stipulato un accordo interprofessionale di acquistare (o vendere) il prodotto oggetto dell'accordo tramite un contratto di coltivazione e vendita conforme all'accordo stesso;
- le sanzioni da applicare nei confronti delle imprese che, pur aderendo all'associazione firmataria, non rispettano, negli atti di compravendita, le clausole dell'accordo.

Per questo la sede naturale dell'accordo interprofessionale dovrebbe essere l'organismo interprofessionale.

6° tema - Le organizzazioni di produttori

Il modello associativo non deve essere disegnato in astratto, ma in rapporto agli scopi assegnati. In sostanza, a che servono?

Le organizzazioni economiche dei produttori agricole sono molteplici: dalle cooperative agroindustriali ai Consorzi agrari, alle attuali organizzazioni di produttori. Queste ultime dovrebbero orientare la loro attività principalmente su:

- discipline produttive e d'immissione sul mercato;
- integrazione verticale per contratto.

La prima missione presuppone un'OP caratterizzata da un'ampia base sociale, una vasta copertura territoriale, un'organizzazione leggera.

La seconda missione comporta un'OP che abbia una reale disponibilità di prodotto, sia adeguatamente capitalizzata, sia dotata di un'elevata capacità organizzativa e imprenditoriale.

Il D.Lvo n.228.01 ed il D.L.vo n.99.04 definiscono:

- i compiti (principali):
 1. adottare discipline produttive e commerciali,
 2. commercializzare la produzione degli associati,
 3. assicurare la trasparenza dei rapporti economici,
 4. adottare processi di tracciabilità obbligatoria;

- la forma giuridica:

1. società di capitali,
2. società cooperativa e loro consorzi,
3. consorzi con attività esterne o società consortili;

- i requisiti per ottenere il riconoscimento (norma generale)

1. numero minimo di produttori: differenziato per settori (mediamente 50),
2. volume di produzione commercializzata: 3% della produzione della Regione di riferimento e almeno il 75% della produzione di ciascun associato, con deroga fino al 31.12.04

I parametri possono essere modificati con decreto del Mipaf.

Le regioni possono ridurre fino al 50% il volume di produzione commercializzata per ciascun associato.

Rimangono numerose questioni aperte che la legge lascia irrisolte.

Continua lo strabismo del nostro legislatore. Con la legge del 1978 fu riconosciuta alle associazioni solo una funzione normativa (rappresentanza di prodotto), e fu praticamente escluso l'obbligo di vendita diretta del prodotto dei soci. Questo fu il principale motivo del mancato decollo della associazioni.

Oggi prevale, tra i requisiti, l'obbligo di vendita diretta: l'attività normativa è accessoria, e comunque è esclusivamente finalizzata alla commercializzazione.

Questo è sbagliato: pensiamo alla PAC. Sempre più numerose sono le regole che intervengono sulla produzione (per esempio la condizionalità)

La legge stabilisce che la commercializzazione diretta del prodotto dei soci è prerequisito per ottenere il riconoscimento dell'organizzazioni di produttori

Allora ci serve (e dobbiamo inventarci) un soggetto che abbia un'ampia base sociale e svolga un insieme di azioni senza necessariamente commercializzare il prodotto dei soci. Per esempio: chi rappresenta i produttori in un'interprofessione? In un Consorzio di tutela? Chi organizza un sistema di tracciabilità di prodotto? Chi organizza i programmi di qualità previsti dalla PAC?

Penso alle Unioni di associazioni di produttori che, tuttavia, non sono previste nella legge di orientamento.

Le “associazioni tra organizzazioni di produttori”, infatti, secondo la legge, debbono rispondere agli stessi criteri (forma giuridica, commercializzazione diretta ecc.) delle associazioni costituenti.

Ciò è in contrasto, tra l’altro, con il regolamento sulle organizzazioni di produttori ortofrutticole (che la legge richiama) che esclude per queste strutture il complesso di regole dettate per le associazioni di base.

Ecco perché dal pluralismo delle funzioni dovrà discendere il pluralismo delle forme giuridiche. Le organizzazioni di produttori, e le loro forme associate, chiamiamole Unioni, cioè, dovranno assumere la forma giuridica più idonea rispetto alla funzione svolta.

Forma societaria se venderà direttamente il prodotto dei soci, e ciò a tutela dei soci e dei terzi acquirenti; associazione riconosciuta se svolgerà attività di servizio e di rappresentanza.

Anche la dimensione è funzione dell’attività svolta. Le organizzazioni di produttori, come tutte le imprese, debbono avere una struttura organizzativa, economica e professionale idonea allo svolgimento delle loro attività. Non ha alcun senso vincolare a parametri statistici (il 3% della PLV settoriale) il riconoscimento di un’impresa.

Non ha, infine, nessun senso, prevedere una procedura di riconoscimento per un’impresa che opera, per definizione nel mercato (sia delle merci, quando vende il prodotto dei soci, sia dei servizi, quando organizza un sistema di tracciabilità). Per questo la procedura di riconoscimento appare superflua e contraddittoria. Essa dovrebbe essere sostituita dall’iscrizione in un albo regionale.