

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **GUARASCIO, DE TOFFOL, CARMENO, CASCIA,
GIOINO, MARGHERITI e RASIMELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MARZO 1984

Legge-quadro per la stipula di accordi interprofessionali tra produttori agricoli e industria di trasformazione

ONOREVOLI SENATORI. — Facciamo nostro integralmente il testo unificato, elaborato nel corso della VIII legislatura dalla Commissione agricoltura della Camera, in materia di accordi interprofessionali, antepo-
nendo l'urgenza dell'approvazione del provvedimento stesso all'esigenza di vedere accolte tutte le proposte del testo originario da noi presentato.

Siamo consapevoli che il problema del rapporto tra agricoltura e industria in Italia è ancora ben lontano dall'essere risolto.

La determinazione di un rapporto contrattuale è una esigenza che i produttori agricoli e gli industriali che operano nella trasformazione alimentare hanno in comune. In base a tale rapporto i primi acquisiscono la certezza di quanto e come devono produrre e oltre a ciò, presentandosi organizzati nell'offerta, riescono ad ottenere molto di più che nel rapporto mercantile singolo. I secondi hanno la possibilità di orientare la produzione agricola perchè questa corrisponda meglio alle loro esigenze. In altri termini, il rapporto contrattuale consente all'industria di trasformazione di ot-

tenere dall'agricoltura una produzione certa, dalle caratteristiche qualitative desiderate e nel momento appropriato.

Anche i pubblici poteri (Stato e regioni) sono interessati a questo rapporto perchè possono incidere, con opportuni provvedimenti, sulle scelte dell'agricoltura e dell'industria dando certezza alla programmazione. In attesa che si generalizzi un concreto rapporto contrattuale tra agricoltura, industria di trasformazione e mercato, l'intervento pubblico corre concretamente il rischio di restare in gran parte soltanto una ipotesi di lavoro.

Appare dunque evidente che il sistema contrattuale diffuso su scala nazionale nei principali settori produttivi diventa un fattore che regola il mercato pur senza negarne le leggi fondamentali. In più esso tende ad assicurare gli approvvigionamenti necessari al fabbisogno alimentare del paese ed a rendere trasparente la formazione dei prezzi.

Infatti il sistema contrattuale consente di conoscere con precisione quale prezzo viene pagato ai produttori agricoli e quan-

ta parte di valore aggiunto l'industria di trasformazione si attribuisce.

L'esperienza fatta nel settore bieticolo ed in quello del pomodoro dimostra che esistono anche valide motivazioni di convenienza oggettiva in favore del sistema contrattuale agro-alimentare capace di coinvolgere i produttori agricoli, le industrie alimentari, i pubblici poteri, i processi di distribuzione e il consumo. Ma queste condizioni di opportunità generale arrivano molto più in là. Infatti il sistema contrattuale fa uscire l'agricoltura da una logica puramente settoriale per diventare un elemento fondamentale della programmazione perchè consente scelte che riguardano contemporaneamente l'agricoltura, l'industria di trasformazione e il mercato.

Bisogna dire che i produttori agricoli sono i più interessati alla affermazione di un tale sistema contrattuale, in assenza del quale continueranno ad essere forse l'unica categoria priva di qualsiasi potere contrattuale.

Non si intende attribuire al sistema contrattuale una sorta di potere taumaturgico. La conflittualità tra le parti in rapporto tra loro continuerà ad esistere anche se le contrapposte tensioni si potranno svolgere in un quadro profondamente diverso. I produttori, con la creazione del sistema contrattuale, mirano a modificare il loro rapporto con l'industria di trasformazione e con il mercato per conseguire maggiori vantaggi, cioè una diversa ripartizione del reddito. Gli industriali, ovviamente, hanno obiettivi del tutto opposti, cercano e cercheranno di mantenere per loro la massima parte del valore aggiunto.

Al di là dell'aumento del fabbisogno nazionale di prodotti alimentari, l'industria alimentare ha subito un progressivo processo di deterioramento e di mancato adeguamento tecnologico, dovuto anche alle scelte operate dalla classe dirigente del nostro paese all'interno dello stesso settore secondario, privilegiando l'industria pesante e marginalizzando quella alimentare con una netta sottovalutazione dell'importanza che doveva e poteva assumere nello sviluppo e nella trasformazione dell'economia e

della stessa occupazione, specialmente nel Mezzogiorno d'Italia.

L'industria alimentare del Mezzogiorno è caratterizzata da una prevalenza di impianti produttivi legati a produzioni agricole locali (vino, conserve di frutta e ortaggi, olio d'oliva) ed alle attività di pastificazione e molitura tradizionalmente collegate alla produzione di grano duro.

Minore è la presenza di attività che hanno deboli rapporti con la produzione primaria, perchè queste industrie tendono, di solito, ad ubicare i loro impianti in vicinanza dei maggiori mercati di sbocco.

La realtà produttiva, per grandi aree geografiche, evidenzia come nel Mezzogiorno e nelle isole si siano verificati in questi ultimi anni incrementi della produzione vendibile superiori a quelli di altre aree.

Le associazioni dei produttori, là dove operano sul piano della contrattazione verso l'industria di trasformazione e verso il mercato, sono entrate in conflitto, anche drammatico, con la intermediazione specialmente quando quest'ultima assume forme sfacciatamente parassitarie. È chiaro che una agricoltura polverizzata in circa tre milioni di aziende, e fino a non molti anni fa completamente carente sul piano dell'associazionismo, era costretta ad utilizzare una fitta rete di intermediari che la collegasse all'industria di trasformazione e al mercato.

L'intermediazione aveva quindi una sua funzione da svolgere. Questa funzione era quindi un elemento del processo di subordinazione dell'agricoltura e spesso è degenerata quando ha cercato di impedire rapporti diretti e trasparenti tra i produttori e le loro « naturali » controparti. Quanto accade nell'ortofrutta è tipico; in questo settore l'intermediario tende quasi sempre a fare incetta della produzione impedendo ogni rapporto contrattuale fra agricoltura e industria. L'intermediazione diventa così solo un anello intermediario in più, e spesso si tratta di più anelli poichè esistono vari gradi di intermediazione.

Il settore distributivo ha tutto da guadagnare da un trasparente rapporto agro-industriale. Facciamo un solo esempio: gli

operatori del settore distributivo, se sanno con esattezza quanto sono stati pagati ai produttori agricoli i pomodori, possono trattare meglio con l'industria di trasformazione il prezzo dei pelati, del concentrato e degli altri prodotti simili perchè sono in grado di valutare la reale entità del valore aggiunto. Estendendo questo esempio a tutti i prodotti dell'industria di trasformazione, si intuisce facilmente in che misura può aumentare il potere contrattuale della distribuzione e il ruolo nuovo che esso può svolgere. Perchè ciò sia possibile, non basta ovviamente che si affermi la contrattazione agro-alimentare. Occorre che il settore distributivo razionalizzi e ammoderni le sue strutture, imponga una diversa politica di approvvigionamento e svolga una attività di orientamento e di informazione verso i consumatori.

Perchè possa realizzarsi il sistema contrattuale, in primo luogo è necessario che i produttori agricoli si associno. Nel settore bieticolo i produttori hanno conquistato un reale potere perchè da molti anni esiste un associazionismo pluralistico di massa che coinvolge praticamente tutti i bieticoltori.

Le associazioni dei produttori sono uno degli elementi del sistema contrattuale prospettato, perchè con il solo potere contrattuale collettivo derivante dall'essersi associati, i produttori agricoli restano ancora deboli nel conflitto che li oppone all'industria di trasformazione che va sempre più strutturandosi e intrecciandosi finanziariamente sul piano nazionale e internazionale con grandi potenze economiche in un mercato che ormai è sempre più a dimensione comunitaria e mondiale. Si afferma qui la necessità di un intervento dei pubblici poteri che riconosca la legittimità e in un certo senso renda conveniente il sistema contrattuale. Esso è indispensabile per assicurare, comunque e subito, concreti vantaggi ai produttori agricoli, all'industria, alla distribuzione ed ai consumatori.

Occorre, in altri termini, predisporre un intervento dei pubblici poteri che spinga i prodotti verso l'associazionismo in modo che l'intervento stesso e la sua finalizzazione verso l'associazionismo agricolo diven-

tino fattori di programmazione e di utilizzazione delle risorse nell'interesse della collettività.

È a tutti nota l'esistenza di varie forme di intervento pubblico sul mercato agricolo (misure comunitarie, nazionali e regionali) che si rivolgono ora ai produttori agricoli ora agli industriali trasformatori, anche con finanziamenti cospicui, ma tali interventi in linea di principio non vengono quasi mai subordinati alla creazione di un diverso e diretto rapporto contrattuale fra produttori agricoli e industria di trasformazione. È indispensabile invece che i pubblici poteri si impegnino di più in tal senso. Gli aiuti finanziari che vengono concessi alle industrie di trasformazione e gli impianti di commercializzazione, i ritiri AIMA dal mercato, gli stoccaggi a prezzo minimo garantito di taluni prodotti, i premi e gli incentivi previsti per l'industria di trasformazione dal piano di riconversione industriale e dal « quadri-foglio », devono essere correlati alla creazione di un rapporto organico e organizzato fra l'industria di trasformazione e l'agricoltura, nonchè al pieno rispetto degli accordi intercorsi fra le parti.

Ecco individuato un importante strumento per un nuovo rapporto fra le industrie alimentari e una agricoltura non più subordinata; questo stesso strumento può assolvere anche al compito di aggregare intorno alle associazioni la grande massa dei produttori oggi non organizzati.

Come si osserverà, nella nostra proposta, i titolari di parte agricola degli accordi interprofessionali sono le Unioni nazionali delle associazioni dei produttori. Non vediamo come potrebbe essere diversamente dal momento che in questa sede specifica si tratta di sottoscrivere condizioni e impegni che suppongono la disponibilità diretta e il controllo di certe quantità di prodotti. Vi è, certo, un ruolo importante anche delle organizzazioni professionali che si esplica non tanto nell'assistenza che può essere data alle Unioni nella stipula degli accordi, quanto nel momento precedente, e cioè quando si tratta di intervenire a livello del CIPAA ed anche del CIPI per la formulazione delle proposte che devono far da base ai succes-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sivi accordi interprofessionali. Vi è un ruolo altrettanto importante, a nostro avviso, delle organizzazioni di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo. Crediamo che per quanto riguarda la cooperazione vi sia tutto un campo di problemi specifici da affrontare data la natura particolare del rapporto di conferimento fra cooperativa e soci; ciò però a nostro avviso non dovrebbe comportare la stipula di accordi separati, ma piuttosto la fissazione di norme speciali nell'ambito dell'accordo interprofessionale. Certo, uno degli obiettivi della contrattazione e dell'intervento pubblico in questa materia dovrebbe essere anche quella di favorire la costituzione, nell'ambito delle associazioni dei produttori, di cooperative, poichè quanto più si irrobustisce il movimento cooperativo, tanto più si solidifica e acquista peso il movimento associativo, anche per la creazione di un mercato alternativo di cui, proprio in sede di contrattazione, gli industriali dovrebbero necessariamente tener conto; cooperative di trasformazione ma anche cooperative che si propongano, in determinate situazioni, di prendere in gestione, con l'aiuto di tutto il movimento cooperativo, stabilimenti industriali reperibili sul mercato.

Sorge a questo punto il problema del campo di applicazione degli accordi interprofessionali. Noi siamo stati sempre contrari, e lo siamo tuttora, alla estensione *erga omnes* della validità degli accordi interprofessionali, poichè ci sembra velleitario e pericoloso applicare norme comuni a situazioni diverse.

Ma nello stesso tempo avvertiamo il pericolo che, creandosi due categorie di produttori (gli uni, oggi minoranza, associati e vincolati a norme di comportamento, e gli altri, oggi maggioranza, liberi da ogni obbligo), ciò finisca per dare mano libera alle controparti industriali di fare ciò che hanno fatto sempre. L'ultima prova è stata fornita l'anno scorso, con il pomodoro, emarginando le associazioni e andando a reperire il prodotto al di fuori, tramite i canali di intermediazione. Anche a questo riguardo ci sembra che la strada possa essere quella intrapresa col recente accordo per il pomo-

doro: gli industriali devono prioritariamente ritirare, entro un tempo determinato, il prodotto dalle associazioni dei produttori con cui si è contrattato, e solo successivamente ritirare dai produttori non vincolati da contratto, sempre però alle condizioni minime definite nell'accordo interprofessionale.

Sulla base degli accordi interprofessionali dovrebbe poi aversi un livello di contrattazione locale fra le industrie ed associazioni di produttori. In questo caso si tratta di contratti veri e propri, giuridicamente vincolanti non soltanto, come negli accordi interprofessionali, ai fini della erogazione di contributi pubblici, ma a tutti gli effetti considerati nel nostro sistema giuridico. Le condizioni previste negli accordi nazionali possono essere specificate ed integrate, ma non, comunque, disattese. I contratti, da stipularsi prima delle semine, e con validità annuale o meglio poliennale, dovrebbero riguardare sia le norme di coltivazione che la cessione dei prodotti: dovrebbero quindi essere depositati presso le regioni non soltanto ai fini dei controlli successivi che le regioni stesse devono fare, ma anche per poter predisporre misure per l'assistenza tecnica ai produttori. A noi sembra che la instaurazione di un regime generalizzato di contrattazione faccia emergere in primo piano il problema dell'assistenza tecnica, e quindi del ruolo delle regioni per favorire la realizzazione delle norme di produzione e di cessione dei prodotti.

Noi pensiamo che la leva principale perchè questo sistema non resti pura aspirazione stia nell'intervento pubblico rivolto a determinare convenienze nel quadro della contrattazione collettiva anzichè al di fuori. Non riteniamo però che si debba ricorrere a metodi punitivi nel senso di sottrarre gli incentivi oggi in atto, se non addirittura di abbandonare a sè stessi coloro che operano al di fuori degli accordi interprofessionali e dei contratti. Sarebbe una fuga in avanti che non giova. Ma riteniamo anche che occorra fare una distinzione, quando si usa il denaro pubblico, fra coloro che si impegnano in una autodisciplina nell'interesse generale e coloro che vi si sottraggono. Rite-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

niamo cioè che incentivi supplementari sulla base delle leggi già esistenti dovrebbero essere previsti sia per i produttori agricoli (crediti agevolati, anticipazioni, assistenza tecnica gratuita degli ESA) sia per gli industriali, in riferimento, per questi ultimi, ai premi della Comunità. Crediamo che anche per quanto riguarda l'erogazione dei fondi per la riconversione industriale nel settore alimentare o per la concessione di incentivi all'industria derivanti da altre leggi, i poteri

pubblici che sovrintendono ai finanziamenti (CIPI, Cassa per il Mezzogiorno, regioni, eccetera) debbano tener conto in sede istruttoria del tipo di rapporto che l'industria richiedente intende stabilire con i produttori agricoli. E ciò vale, in particolare, per le industrie a partecipazione statale.

Queste le proposte che noi facciamo e che speriamo vengano sollecitamente valutate e, dopo i necessari approfondimenti, accolte.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

La presente legge disciplina gli accordi interprofessionali al fine di favorire lo sviluppo della produzione agricola secondo le linee e gli obiettivi della programmazione agricola alimentare.

Si intende per accordo interprofessionale l'accordo concluso tra produttori agricoli e imprenditori acquirenti e trasformatori avente per oggetto la determinazione delle norme relative alla lavorazione e cessione di prodotti agricoli destinati alla trasformazione, nonché la fissazione delle direttive generali cui i contraenti debbono uniformarsi e le materie che gli stessi debbono disciplinare.

Art. 2.

Gli accordi interprofessionali, nel rispetto della normativa comunitaria vigente per i diversi prodotti, si propongono i seguenti scopi:

1) riordinare e razionalizzare la produzione agricola allo scopo di attuare una disciplina tale da corrispondere, nelle quantità e qualità, alla domanda sui mercati interni ed esterni;

2) perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato;

3) migliorare la qualità dei prodotti in relazione alle diverse vocazioni produttive;

4) determinare in anticipo i prezzi dei prodotti onde fissare i programmi di coltivazione;

5) stabilire le condizioni generali di produzione, della cessione dei prodotti e della prestazione dei servizi;

6) rifornire l'industria alimentare.

Art. 3.

Entro la fine di ogni annata agraria, il CIPE, sentite le regioni a statuto ordinario e speciale, le province autonome di Trento e Bolzano, le unioni dei produttori riconosciute, le organizzazioni professionali, sindacali e cooperative maggiormente rappresentative a livello nazionale, nonché le organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti del settore agro-alimentare e le organizzazioni sindacali private e a partecipazione statale delle industrie alimentari, sottopone ai soggetti di cui all'articolo 1 della presente legge un documento previsionale relativo all'andamento del mercato, alle previsioni produttive e agli obiettivi della programmazione agricola alimentare ai fini della stipula degli accordi interprofessionali per l'annata agraria successiva.

Art. 4.

Gli accordi interprofessionali possono essere annuali o poliennali e devono essere stipulati:

- a) almeno un mese prima dell'inizio delle semine, per le coltivazioni erbacee;
- b) almeno un mese prima dell'inizio della raccolta, per le coltivazioni arboree;
- c) almeno un mese prima dell'inizio della campagna di commercializzazione, per le produzioni zootecniche.

Possono essere conclusi accordi a lungo termine per eseguire nuovi impianti di natura arbustiva o arborea, mediante i quali siano attuate la conservazione o la trasformazione degli ordinamenti produttivi con il contestuale impegno degli imprenditori trasformatori di acquistare e trasformare i prodotti ottenuti dai predetti impianti.

Art. 5.

Il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, se non interviene la stipula degli accordi interprofessionali, convoca le parti

su semplice richiesta di una di esse per favorire l'accordo.

Art. 6.

Gli accordi interprofessionali per il raggiungimento delle finalità di cui al precedente articolo 2 stabiliscono:

- 1) il prodotto oggetto dell'accordo;
- 2) la fissazione del prezzo;
- 3) i quantitativi e i requisiti qualitativi minimi delle produzioni;
- 4) le garanzie per le parti contraenti;
- 5) le eventuali modalità di esecuzione degli accordi stessi;
- 6) quant'altro sia ritenuto opportuno.

Nell'accordo sono determinati gli indennizzi dovuti dalle parti nei casi di inosservanza delle clausole.

Gli accordi interprofessionali a lungo termine, relativi ai nuovi impianti arborei o arbustivi, devono contenere una normativa specifica sulla modalità esecutiva di detti impianti da tenere distinta dalla modalità del contratto di coltivazione e cessione del prodotto relativamente al periodo di normale produzione.

Art. 7.

Gli accordi prevedono:

- a) i modi e i tempi di consegna;
- b) i sistemi di controllo dei requisiti dei prodotti conferiti;
- c) le anticipazioni sul prezzo;
- d) la definizione delle forme di assistenza tecnica e finanziaria per il miglioramento della produzione;
- e) la costituzione di organismi paritetici per la verifica periodica dell'attuazione degli accordi e per ogni altra iniziativa di intervento e di promozione utile al raggiungimento degli obiettivi degli accordi.

L'accordo interprofessionale può prevedere la corresponsione, da parte di ciascun produttore e imprenditore acquirente e trasformatore, alle rispettive associazioni di appartenenza, di contributi di assistenza di accordo interprofessionale e di assistenza di contratto di coltivazione e cessione nella misura e modalità che saranno stabilite nell'accordo stesso.

Gli accordi possono altresì prevedere la costituzione di fondi finanziati da trattenu- te operate su prezzi da corrispondere ai produttori, nonchè da anticipazioni dello Stato e delle regioni destinati ad iniziative di compensazione dei prezzi, oppure di stabilizzazione dei mercati dei prodotti, oggetto degli accordi.

Art. 8.

L'accordo interprofessionale è concluso tra le associazioni dei produttori agricoli oppure relative unioni riconosciute, da un lato, e gli imprenditori acquirenti e trasformatori, o loro raggruppamenti o associazioni ivi comprese le centrali cooperative, dall'altro lato.

Art. 9.

Le parti stipulanti gli accordi promuovono la conclusione di contratti di coltura e di cessione dei prodotti cui gli accordi stessi si riferiscono, e sono tenute a verificare la conformità dei contratti stipulati ai contenuti degli accordi stessi.

Ai fini della presente legge, per contratto di coltura e di cessione si intende quello stipulato tra uno o più produttori agricoli singoli o associati e aziende o gruppi di aziende industriali, con il quale la parte agricola si impegna a:

1) realizzare le colture da cui deriva il prodotto oggetto di contrattazione, secondo le indicazioni e i criteri tecnici convenuti;

2) consegnare tutto il prodotto contrattato corrispondente alle norme di qualità stabilite.

La parte industriale si impegna a:

a) ritirare tutta la produzione oggetto del contratto corrispondente alle norme di qualità stabilite;

b) corrispondere il prezzo determinato in base all'accordo.

Art. 10.

In assenza di accordi interprofessionali a livello nazionale, le parti di cui al precedente articolo 7 possono stipulare accordi a livello regionale o interregionale.

Art. 11.

Per i controlli tecnici sullo stato di coltivazione, l'imprenditore agricolo è tenuto a consentire l'accesso sul fondo da parte di esperti incaricati dall'imprenditore acquirente e trasformatore e a porre in atto gli eventuali suggerimenti tecnici.

Art. 12.

Gli accordi interprofessionali sono depositati a cura delle parti contraenti, entro 15 giorni dalla loro stipulazione, presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e presso i relativi assessorati delle regioni interessate.

Gli accordi interprofessionali prevedono il deposito dei contratti di coltura e di cessione presso gli assessorati all'agricoltura e all'industria della regione interessata.

Art. 13.

Gli incentivi nazionali e regionali per l'ammodernamento e la ristrutturazione industriale nel settore agro-alimentare, fermi restando i criteri di priorità previsti dalle relative disposizioni, vanno accordati con preferenza alle aziende di trasformazione che abbiano concluso contratti di coltura e di cessione conformi agli accordi interprofessionali, ove esistenti.

Le regioni, nella loro attività di incentivazione agricola, possono dare priorità ai produttori agricoli associati nelle associazioni che stipulino contratti di coltura e di cessione conformi agli accordi professionali esistenti.

Art. 14.

Per la risoluzione di controversie che riguardino l'interpretazione dell'accordo interprofessionale o che sorgano durante l'applicazione dei contratti di coltivazione e cessione, le parti si rimettono al giudizio di un collegio arbitrale formato da tre membri, dei quali due scelti dalle parti ed il terzo di comune accordo tra queste due.

Art. 15.

La presente legge entra in vigore l'annata agraria successiva a quella della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.