

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XVII

n. 18

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

nella seduta del 30 giugno 2004

Relatore RONCONI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 21 gennaio 2004; svolta dalle Commissioni congiunte 9^a Senato e XIII Camera dei deputati nelle sedute del 27 gennaio, 3, 10, 12 e 26 febbraio, 2, 4 e 9 marzo e 20 aprile; proseguita dalla Commissione nella seduta del 16 giugno e conclusasi nella seduta del 30 giugno 2004

SUGLI EFFETTI PER IL SETTORE AGRICOLO DELLA SITUAZIONE IN ATTO NEL COMPARTO AGROALIMENTARE

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 2 luglio 2004

INDICE

1. Oggetto e finalità dell'indagine	<i>Pag.</i>	5
2. Il settore agroalimentare e i rapporti con il mercato agricolo	»	6
3. Le recenti vicende del settore agroalimentare italiano . . .	»	17
4. Considerazioni conclusive	»	30

Indagine conoscitiva sugli effetti per il settore agricolo della situazione in atto nel comparto agroalimentare

Proposta di documento conclusivo (29 giugno 2004)

1. OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

Le crisi che hanno interessato prima il gruppo Cirio e poi il gruppo Parmalat hanno posto all'attenzione dell'opinione pubblica lo stato di difficoltà che uno dei settori tradizionalmente trainanti e qualificanti dell'economia italiana sta attraversando: il comparto agroalimentare è infatti direttamente interessato sia dai processi di globalizzazione dell'economia – con l'ingresso di nuovi grandi Paesi produttori e con il mutamento dei tradizionali equilibri, come si è avvertito con il fallimento del vertice della *World Trade Organization* (WTO) svoltosi a Cancun nel settembre 2003 – sia dalle dinamiche del mercato comune all'interno di un'Unione europea profondamente trasformata dall'avvento della moneta unica e dell'allargamento a dieci nuovi Stati membri, compiutosi il 1° maggio 2004.

Al di là dei problemi che queste vicende hanno evidenziato relativamente all'affidabilità del sistema bancario e delle forme di tutela degli investitori – oggetto di analoga indagine conoscitiva deliberata, nello stesso arco temporale, da altre Commissioni –, le Commissioni agricoltura del Senato e della Camera hanno avvertito la necessità di fare il punto sull'attuale situazione del comparto agroalimentare nazionale e sulle sue prospettive future, avendo particolare riguardo alla peculiare posizione che esso detiene nel sistema economico.

Da un lato, infatti, l'industria agroalimentare costituisce uno dei referenti primari per il sistema delle imprese agricole, di dimensioni mediamente limitate e proprio per questo più sensibili ad eventuali situazioni di difficoltà che si determinino nei vari livelli della filiera produttiva. Dall'altro, essa rappresenta, come si è già ricordato, uno degli assi portanti del sistema produttivo nazionale (si può, ad esempio, ricordare che il gruppo Parmalat è, per dimensione, il primo gruppo italiano che opera sul mercato internazionale con un prodotto di manifattura).

In questo quadro le Commissioni agricoltura hanno proceduto ad un'indagine conoscitiva che si è proposta, prendendo spunto dalle recenti vicende dei due grandi gruppi dell'industria agroalimentare italiana e dall'esame delle conseguenze che esse stanno originando sul comparto, di valutare quali siano le politiche più idonee per assicurare la salvaguardia delle produzioni agricole e per garantire adeguate condizioni di sviluppo

al settore primario nazionale, rendendolo in grado di competere sui mercati europei e su quelli globali.

Nel programma di audizioni, si è coinvolto, in primo luogo, il Ministro delle politiche agricole e forestali, on. Giovanni Alemanno, allo scopo di comprendere il quadro della situazione e le azioni poste in essere a seguito della crisi Parmalat.

Successivamente, si è data voce al mondo associativo del settore agricolo, ascoltando i rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole (Coldiretti, Confagricoltura, Cia e Copagri), delle organizzazioni del mondo cooperativo operanti nel settore agricolo (Anca Legacoop, Associazione generale cooperative italiane, Confcooperative-Federagroalimentare e Unione nazionale cooperative italiane), nonché delle organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil e Ugl).

L'attenzione poi si è concentrata più specificamente sulle organizzazioni imprenditoriali dell'agroindustria (Confindustria-Federalimentare, Confcommercio, Unionalimentari, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, Confartigianato e Confesercenti) e sulle due filiere più direttamente interessate dalla crisi Parmalat: la filiera del latte, relativamente alla quale sono stati sentiti rappresentanti di Assolatte, Unalat, Frescolatte e Associazione italiana allevatori (AIA); e la filiera dei prodotti ortofrutticoli, relativamente alla quale sono stati sentiti rappresentanti di Unaproa, Uiapoa e Unacoa.

La parte conclusiva dell'indagine ha consentito di ascoltare i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di disporre un quadro delle azioni intraprese a livello regionale, e, previa integrazione dell'originario programma dell'indagine, anche i rappresentanti dell'Agenzia nazionale Sviluppo Italia e i rappresentanti dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) e dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), al fine di collocare le crisi Cirio e Parmalat nel contesto delle più generali tendenze del comparto agroalimentare italiano.

2. IL SETTORE AGROALIMENTARE E I RAPPORTI CON IL MERCATO AGRICOLO

2.1 Caratteristiche generali e tendenze evolutive del settore agroalimentare

L'agroalimentare in cifre

Il comparto agroalimentare, definibile come l'insieme complesso delle attività coinvolte nel flusso di beni e servizi che va dal punto iniziale delle aziende agricole fino ai consumatori finali, e che comprende perciò i settori che contribuiscono direttamente alla produzione, alla trasformazione ed alla elaborazione dei prodotti alimentari (ossia agricoltura, pesca e industria alimentare), occupa un ruolo di primaria importanza, oltre che strategico, all'interno delle economie dei Paesi avanzati.

Per quanto concerne l'Unione europea, l'agroalimentare rappresenta, con il metalmeccanico e il tessile-abbigliamento, uno dei principali settori in termini di fatturato, numero di imprese e occupazione, con ritmi di crescita - nonostante molti economisti lo considerino un settore ormai «maturo» - costanti ormai da vari anni. Secondo dati dell'Istituto europeo di statistica (Eurostat) relativi al 2002, le industrie europee del settore registrano un volume di produzione pari a circa 600 milioni di euro, con oltre 2,5 milioni di occupati. I maggiori produttori di beni alimentari in Europa sono la Francia e la Germania, che assorbono circa il 40 per cento del totale della produzione comunitaria, seguiti dall'Inghilterra con il 16 per cento, nonché dalla Spagna e dall'Italia, la cui produzione si attesta intorno al 10 per cento del totale. I dati sul commercio internazionale evidenziano una spiccata tendenza verso gli scambi intracomunitari, che assorbono oltre il 70 per cento del totale delle esportazioni dei Paesi dell'Unione europea (a fronte, peraltro, di una lenta ma costante crescita, da alcuni anni, della quota delle esportazioni verso Paesi extracomunitari).

Venendo all'Italia, secondo dati forniti dall'ISMEA (che considerano, oltre al comparto primario e all'industria alimentare, anche la ristorazione), l'agroalimentare nel 2002 ha immesso complessivamente nel sistema economico nazionale beni per un valore di oltre 205 miliardi di euro, pari all'8,5 per cento del valore della produzione nazionale, mentre il valore aggiunto si attesta intorno ai 91 miliardi di euro, pari al 7,4 per cento del totale. In termini occupazionali l'incidenza del comparto agroalimentare sull'economia è ancora più elevata, attestandosi al 10,5 per cento.

Significative differenze si riscontrano, tuttavia, se si guarda al peso dei singoli settori all'interno del comparto. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'assorbimento della spesa finale, l'industria alimentare ha contribuito per oltre la metà al valore complessivo della produzione agroalimentare, seguita dalla ristorazione con il 29 per cento e da agricoltura e pesca con il 20 per cento. Valutato in termini di valore aggiunto, il peso dell'industria alimentare scende invece al 36 per cento, mentre salgono al 33 per cento e al 31 per cento quelli della ristorazione, da un lato, e dell'agricoltura e della pesca, dall'altro. Rispetto al totale degli occupati nel settore agroalimentare, infine, l'agricoltura e la pesca assorbono il 44 per cento, mentre l'industria alimentare e la ristorazione impiegano, rispettivamente, il 20 per cento e il 36 per cento degli occupati.

Differenti tendenze evolutive caratterizzano, inoltre, il settore primario e l'industria alimentare sotto il profilo dimensionale e produttivo delle imprese, secondo quanto si ricava dai dati riferiti all'andamento dell'ultimo decennio.

In campo agricolo si registra una generale concentrazione delle superfici utilizzate in aziende di maggiore dimensione, a fronte di una riduzione complessiva delle terre coltivate (meno 13,6 per cento tra il 1990 e il 2000) e di una significativa diminuzione del numero delle aziende agricole (meno 14,2 per cento tra il 1990 e il 2000): il settore zootecnico, in particolare, ha subito una notevole contrazione nell'ultimo decennio (rispetto

al 1990 il numero delle aziende allevatrici è complessivamente diminuito del 35,2 per cento, con valori più elevati nelle regioni settentrionali). Tali tendenze, tuttavia, registrano andamenti geografici significativamente differenziati. Mentre nelle regioni settentrionali si registra un aumento delle dimensioni medie con l'affermarsi di aziende medio-grandi ad alto grado di aggiornamento tecnologico, nel sud e nelle isole la tendenza alla diminuzione delle superfici coltivate contrasta con la diminuzione delle superfici medie, atteso l'alto numero delle aziende (per lo più in forma individuale e a conduzione diretta). Nel centro, invece, la diminuzione delle terre coltivate e del numero di aziende si realizza in presenza di un aumento delle dimensioni medie, con il rafforzamento di aziende di nicchia fortemente tipizzate e ad alto valore aggiunto.

L'industria alimentare italiana risulta composta di quasi 67.000 imprese, con circa 450.000 addetti. Se si guarda alle aziende con più di 10 dipendenti, tuttavia, si contano appena 7.000 aziende, per un totale di 278.000 occupati. Per quanto riguarda gli aspetti dimensionali, la tendenza degli ultimi anni registra una crescente polverizzazione del settore, con un significativo aumento delle imprese di piccole dimensioni e la riduzione del numero medio degli addetti, sia sul fronte artigianale che su quello propriamente industriale (da 7,5 a 6,7 addetti nel decennio tra i due censimenti). Se si raffrontano i dati settoriali con quelli dell'industria in generale si evince, inoltre, che, per quanto riguarda sia il numero medio degli addetti sia la riduzione occupazionale, l'alimentare presenta una dinamica più accentuata. Il numero medio di addetti nell'industria considerata nel suo insieme è pari a 9, mentre il decremento occupazionale complessivo, negli ultimi dieci anni, si attesta al 5,2 per cento, a fronte del 10,7 per cento dell'alimentare. Se si guarda all'andamento geografico dei dati, peraltro, ci si rende conto che buona parte dei *trend* descritti è imputabile al maggior numero di nuove imprese, la gran parte di piccola dimensione, localizzate nel sud e nelle isole. In ultimo, un dato di carattere generale di indiscusso significato alla luce delle nuove dinamiche dei mercati globali e della ristrutturazione in atto nel comparto alimentare a livello mondiale - con l'affermarsi di grandi gruppi industriali, soprattutto americani, sul versante delle *commodities* - è rappresentato dalla perdurante ed accresciuta carenza di vere e proprie aziende alimentari di grandi dimensioni. Nell'ultimo decennio le imprese agroalimentari con più di 1.000 addetti sono scese da 19 a 17, mentre quelle con più di 500 addetti sono passate da 49 a 34.

Per quanto attiene al profilo produttivo, l'industria alimentare presenta, tradizionalmente, un aspetto anticiclico, confermato anche dai dati più recenti relativi alla produzione 2003 e ai primi mesi del 2004. All'interno di un quadro economico generale certamente difficile, l'industria alimentare ha chiuso il 2003 con un incremento dell'1,3 per cento, inferiore rispetto a quello registrato nel 2002, pari all'1,6 per cento. Tale dato, tuttavia, va considerato anche in relazione all'andamento dell'industria nel suo complesso, ove nel medesimo periodo si è registrata una contrazione dello 0,8 per cento. Occorre evidenziare, peraltro, che tale andamento è

stato sorretto unicamente dal mercato interno, atteso il dato preoccupante costituito dalla sostanziale riduzione (-1,1 per cento) delle esportazioni.

I mutamenti di mercato

Il comparto agroalimentare è stato investito, negli ultimi anni, da numerosi e rapidi mutamenti di mercato, che hanno profondamente trasformato il quadro tradizionale di riferimento degli operatori, con conseguenze dirompenti in una pluralità di ambiti. I mutamenti in questione attengono alla crescente concentrazione e internazionalizzazione delle imprese, all'evoluzione dello scenario distributivo e all'affermazione di nuovi modelli di consumo.

La crescente concentrazione e internazionalizzazione delle imprese si lega essenzialmente all'apertura e alla liberalizzazione dei mercati mondiali. In questo mutato scenario le strategie di impresa conducono alla ricerca di accordi e alleanze, attraverso operazioni di fusione e cessione, ai fini del raggiungimento di una maggiore efficienza e di un'ottimizzazione dimensionale. Relativamente all'Italia, la globalizzazione ha messo spesso in crisi modelli tradizionali di impresa basati in prevalenza sulla dimensione familiare. Tale dimensione, mostratasi per lungo tempo vincente almeno nelle fasi di avvio e di sviluppo del *business*, negli ultimi tempi ha subito i traumi di una maturità inadeguata ad affrontare la sfida globale, con evidenti limiti strutturali, manageriali e finanziari. Il risultato di tale processo è stato un vasto numero di operazioni di cessione (quasi 200 nell'ultimo triennio), assai spesso a vantaggio di grandi gruppi stranieri.

Il mutamento dello scenario distributivo si esplica nella progressiva affermazione della grande distribuzione. Anche in tale mercato si assiste all'emergere di grandi imprese multinazionali, in un quadro caratterizzato da una forte tendenza alla concentrazione. Un recente ed autorevole studio di una società di consulenza americana (Mc-Kinsey) parla di «oligopolio distributivo» per descrivere quello che sarà, a breve, lo scenario mondiale del *retail*, dominato da pochi grandi gruppi (5 o 10 al massimo) presenti con proprie strutture di vendita in tutti i continenti. Il mercato europeo è attualmente dominato da sei grandi gruppi, nessuno dei quali è italiano. Nonostante il ritardo relativo del nostro Paese su questo piano, tuttavia, anche in ambito nazionale l'evoluzione della grande distribuzione alimentare ha confermato, in particolare sotto la spinta del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (la cosiddetta «riforma Bersani del commercio»), una forte crescita delle presenze e delle superfici.

L'affermazione di nuovi modelli di consumo, soprattutto nei Paesi ad economia avanzata, si esprime nella *deregulation* degli atti alimentari, con la crescente influenza delle scale di preferenza individuali, nella destrutturazione dei pasti, con la progressiva valorizzazione della componente extradomestica in corrispondenza di nuovi ritmi di vita e modelli sociali, nonché nella crescente affermazione della richiesta di sicurezza e qualità dei cibi. Quest'ultimo aspetto, in particolare, assume una rilevanza centrale, soprattutto alla luce dell'impatto che le emergenze sanitarie degli ul-

timi anni in campo alimentare (mucca pazza, influenza aviaria) hanno avuto sull'opinione pubblica.

2.2 La capacità competitiva e gli scenari internazionali

Negli ultimi anni si è assistito, a livello mondiale, a una profonda trasformazione delle condizioni competitive nei settori dell'agroalimentare. Tale tendenza si collega, oltre che all'avvento di nuove tecnologie per il trasporto e per la conservazione dei prodotti, all'apertura e alla globalizzazione dei mercati, soprattutto in corrispondenza degli accordi sottoscritti nell'ambito del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e, successivamente (a decorrere dal 1995), all'interno dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Sin dall'Uruguay Round, conclusosi nel 1994, in campo agricolo si è avviata una politica commerciale volta alla progressiva riduzione degli incentivi alle produzioni nazionali e, in particolare, delle sovvenzioni alle esportazioni, nonché dei sistemi delle quote, riducendo in prospettiva alla sola politica tariffaria – anch'essa, peraltro, oggetto di misure volte al suo graduale contenimento – l'ambito di manovra dei Governi nazionali. Da ultimo, in una prospettiva di ulteriore liberalizzazione degli scambi, la dichiarazione ministeriale adottata a Doha il 14 novembre 2001 indica espressamente tra gli obiettivi fondamentali delle trattative in campo agricolo il miglioramento dell'accesso ai mercati, la riduzione di tutte le forme di sovvenzione alle esportazioni e la riduzione degli aiuti nazionali. Effetto immediato di tali politiche commerciali è l'aumento delle quantità scambiate e l'ingresso di nuovi *competitor* sulla scena internazionale, provenienti in particolare dal Maghreb (ciò che è tanto più significativo ove si pensi che nel 2010 si addiverrà alla creazione dell'Area di libero scambio dei Paesi del mediterraneo), dall'America Latina e dal Sudafrica.

Di grande impatto, in tale quadro, è anche la recente riforma della politica agricola comune (PAC) approvata nel giugno 2003. La riforma, che, com'è noto, rappresenta la risposta comunitaria ai cambiamenti emergenti con l'allargamento a 10 nuovi Stati membri e i negoziati commerciali di Cancun nell'ambito dell'OMC, è dichiaratamente volta a rendere l'agricoltura europea più orientata al mercato, ponendo le basi per la progressiva riduzione delle risorse destinate all'intervento pubblico di sostegno.

Sotto il profilo finanziario, oltre alla riduzione dei prezzi di intervento in alcuni settori, l'aspetto più significativo è rappresentato dal «disaccoppiamento», ossia dall'introduzione di un meccanismo di finanziamento basato su un'erogazione singola per impresa agricola a prescindere dai livelli di produzione, con l'obiettivo di stabilizzare il reddito degli agricoltori e di consentire una produzione adeguata rispetto alla domanda di mercato. Il nuovo sistema di pagamento entrerà a regime a decorrere dal 2005, ferma restando la possibilità per gli Stati di richiedere un periodo di transizione più lungo, ossia fino al 2007. Gli Stati, inoltre, al fine di minimizzare i rischi di abbandono delle terre potranno, per taluni

prodotti, scegliere di mantenere legata alla produzione una percentuale limitata del pagamento. Altro aspetto importante della riforma è la «modulazione», ossia la riduzione dei pagamenti diretti per le grandi aziende, del 3 per cento nel 2005, del 4 per cento nel 2006 e del 5 per cento annuo dal 2007 al 2013. La riforma prevede, infine, un apposito meccanismo di disciplina finanziaria volto ad assicurare il mantenimento della spesa per la PAC, di cui si prevede la riduzione progressiva e generalizzata nei prossimi anni, in linea con i tetti stabiliti.

Altro elemento di contesto di grande portata è l'ingresso nell'Unione europea di 10 nuovi Paesi a decorrere dal 1° maggio 2004. L'allargamento ha comportato un aumento della popolazione comunitaria di 75 milioni di persone e dell'economia europea di 850 miliardi di euro, pari al 5 per cento del prodotto interno lordo (PIL) totale. L'allargamento, da un lato, può rappresentare un'opportunità per numerosi Stati membri, innanzitutto in quanto crea nuove possibilità di commercio per i prodotti di origine mediterranea (e, quindi, a beneficio delle produzioni del Mezzogiorno e delle isole) di cui la maggior parte dei Paesi aderenti non sono produttori. Dall'altro, tuttavia, suscita fondate preoccupazioni se si guarda al potenziale agricolo che essi complessivamente esprimono e alla capacità di produzione a prezzi contenuti, in primo luogo in ragione del minor costo della manodopera.

L'insieme dei fattori fin qui descritti rende evidente l'importanza di strategie competitive che, partendo dalle specificità nazionali, consentano alle imprese di far fronte alle nuove sfide che l'apertura e la liberalizzazione dei mercati, in un quadro di risorse pubbliche decrescenti, presentano.

Al riguardo appare utile evidenziare che molte delle analisi elaborate, tanto a livello istituzionale che scientifico, nel nostro Paese, tendono a convergere nella valutazione di una serie di elementi caratteristici delle imprese operanti nel comparto agroalimentare, qualificabili come altrettanti punti di forza o di debolezza nel nuovo scenario competitivo internazionale.

Il principale ed indiscutibile punto di forza è dato dalla specificità e dalla tradizione del «*made in Italy*» alimentare, articolato in una moltitudine di piccole e medie imprese, cui corrisponde una varietà di tipologie di prodotto caratterizzata dai valori della qualità, della cultura alimentare, del radicamento territoriale, che bene si coniugano con le nuove esigenze espresse da larghe fette della domanda nazionale e internazionale (e che fanno riferimento a modelli di consumo che inducono la segmentazione e la specializzazione dei mercati, soprattutto da parte delle fasce di consumo ad alto reddito concentrate in Paesi quali la Germania, la Francia, l'Inghilterra e gli Stati Uniti).

Gli elementi di debolezza sono invece rappresentati, in primo luogo, dalla composizione del settore, che vede la presenza di un numero limitato di aziende di dimensioni adeguate alla sempre più accesa competizione nel mercato delle *commodities*. La «polverizzazione» del settore, se da un lato significa presidio capillare sul territorio dell'attività di trasformazione, cui

corrisponde una grande capacità di conservazione e valorizzazione delle tradizioni produttive nazionali, dall'altro si traduce anche nella difficoltà di fare massa critica per uscire dalle nicchie di mercato ed esplorare nuovi sbocchi di mercato, nonché di fronteggiare la pressione e i condizionamenti della grande distribuzione. In tale contesto un fattore critico è sicuramente rappresentato dalle difficoltà di reperimento di adeguate risorse finanziarie e, in particolare, dalla problematicità dell'accesso al credito bancario per le aziende agricole e di minori dimensioni.

Altro elemento problematico è la scarsa propensione delle imprese, soprattutto quelle di dimensioni minori, all'internazionalizzazione e all'adozione di adeguate strategie di approccio ai mercati esteri, con l'eccezione di taluni Paesi tradizionalmente importatori di prodotti italiani.

Di grande rilievo è poi l'insufficienza, in termini di qualità ed efficienza delle reti di trasporto, dell'integrazione modale e, in generale, del sistema infrastrutturale per la logistica agroalimentare, fattore decisivo per la riduzione delle esternalità negative e per il miglioramento delle relazioni organizzativo-gestionali sistemiche di filiera.

Meritevole di valutazione, infine, appare anche il ricorso ancora limitato, rispetto alle potenzialità che il sistema delle piccole e medie imprese del settore potrebbe esprimere, alla certificazione volontaria di qualità.

2.3. Il governo del comparto agroalimentare: soggetti, strumenti e politiche

I soggetti e le competenze

Il governo del settore agroalimentare si caratterizza per una accentuata segmentazione delle competenze istituzionali coinvolte.

Per quanto attiene al livello di governo statale, sono titolari di competenze, con riferimento a profili e obiettivi formalmente distinti inerenti il comparto, il Ministro delle attività produttive, il Ministro delle politiche agricole e forestali e il Ministro della salute.

La sfera di attribuzioni facente capo al Ministro delle attività produttive attiene, in linea generale, allo sviluppo delle attività produttive, a cui è riconducibile la somma degli interventi per la competitività, l'internazionalizzazione e lo sviluppo economico. La definizione delle strategie per il miglioramento della competitività comprende gli interventi di sostegno dei settori e l'uso degli strumenti della programmazione negoziata, la politica delle piccole e medie imprese, la cura delle innovazioni di processo e di prodotto, la regolazione delle crisi aziendali, il monitoraggio dei diversi settori merceologici (compreso quello agroindustriale) e la conseguente elaborazione delle politiche di sviluppo, l'ammodernamento di comparti o aree colpite da particolare crisi, nonché la vigilanza ordinaria e straordinaria sulle cooperative. Il sostegno alla internazionalizzazione si esplica nella promozione degli interessi del sistema produttivo presso le istituzioni internazionali, nonché nella definizione della politica commerciale e promozionale verso l'estero, che comprende la negoziazione e la gestione de-

gli accordi commerciali, la promozione del «*made in Italy*», la disciplina del credito all'esportazione e i rapporti internazionali in materia fieristica. Il sostegno allo sviluppo economico include, infine, la gestione del sistema fieristico nazionale, le politiche per qualità dei prodotti nazionali, il monitoraggio dei prezzi e le indagini sulla formazione degli stessi, nonché la vigilanza sulle camere di commercio e sulla tenuta del registro delle imprese.

Le competenze del Ministero delle politiche agricole e forestali attono, in primo luogo, agli interventi per la qualità dei prodotti agricoli, nonché dei prodotti di prima trasformazione ad essi direttamente connessi (elencati nell'allegato I del Trattato istitutivo della Comunità, per i quali vale, pertanto, la competenza speciale di tale dicastero rispetto a quella generale spettante, come detto, al Ministero delle attività produttive). Fanno capo al Ministero delle politiche agricole e forestali, inoltre, le competenze in materia di frodi alimentari. In particolare, la prevenzione e repressione delle frodi relative alla preparazione e al commercio dei prodotti agroalimentari e delle sostanze di uso agrario o forestale, che include anche il settore dell'alimentazione animale, è attribuita all'Ispettorato centrale repressione frodi, struttura alle dipendenze del Ministero ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 11 gennaio 2001, n. 1, convertito con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2001, n. 49. L'attività dell'Ispettorato si estende, peraltro, al complesso dei settori di competenza del Ministero, ivi compresi i controlli sulla distribuzione commerciale non espressamente affidati dalla legge ad altri organismi (articolo 10 del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n. 462), nonché sui prodotti di denominazione di origine protetta (DOP), di indicazione geografica protetta (IGP), di specialità tradizionale garantita (STG) (decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali del 3 novembre 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 292 del 15 dicembre 1995 e decreto del Ministro per le politiche agricole del 24 giugno 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 230 del 2 ottobre 1997). Per quanto concerne, infine, la programmazione negoziata va precisato che, pur restando in generale assegnata al Ministro delle attività produttive la definizione dei contratti di programma, l'articolo 4, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) ha attribuito al Ministro delle politiche agricole e forestali la elaborazione, ai fini della conseguente approvazione da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), dei contratti di programma relativi al settore agricolo e della pesca.

Infine, al Ministero della salute è attribuita una competenza generale in tema di sanità veterinaria, che include la prevenzione, la diagnosi e la cura delle affezioni animali, nonché l'attività di polizia veterinaria. Ad esso spettano, inoltre, competenze e poteri in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, tra cui l'adozione di norme, linee guida e prescrizioni tecniche di natura igienico-sanitaria.

Per quanto attiene al rapporto tra livello statale e regionale, il riparto di competenze legislative alla luce della riforma del titolo V della Costi-

tuzione appare ancora fluido ed incerto. Dalla lettura dell'elenco di materie di competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, si evince, ad esempio, che il settore agroalimentare può essere ricondotto, sotto una molteplicità di aspetti, ai «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (per quanto attiene all'attuazione della politica agricola comune), all'«ordinamento civile e penale», al «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (per quanto riguarda, ad esempio, il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) e l'anagrafe bovina), alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché alla «profilassi internazionale» (con evidenti risvolti sui profili di benessere animale e sicurezza alimentare).

La configurazione di ambiti di competenza esclusiva statale va tuttavia collegata, sul piano interpretativo e ai fini della ricostruzione di un quadro unitario, da un lato con il silenzio del legislatore costituzionale in ordine alle materie dell'agricoltura e della pesca (ciò che induce a considerare tali ambiti, quanto meno per taluni profili, di competenza esclusiva regionale), dall'altro con l'attribuzione alla potestà concorrente Stato-regioni di materie quali il commercio con l'estero, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, nonché, in particolare, la tutela della salute e l'alimentazione, la cui incidenza sulle delicate tematiche della sicurezza alimentare e della qualità e tipicità dei prodotti appare evidente.

Sebbene la mancanza di indirizzi giurisprudenziali consolidati non consenta ancora di definire con certezza i confini dei rispettivi ambiti di competenza, merita peraltro evidenziare che taluni significativi elementi orientativi paiono potersi ricavare dalla lettura complessiva delle prime pronunce della Corte costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione. Così, se da un lato la Corte ha rifuggito modelli interpretativi rigidi, fondati sulla netta distinzione tra titoli competenziali, mirando piuttosto a una lettura sistematica della riforma fondata sul principio di sussidiarietà, in cui un ruolo significativo ha avuto, in taluni casi, l'interpretazione flessibile delle materie «trasversali» (quale, ad esempio, la tutela dell'ambiente) rimesse alla competenza esclusiva statale, dall'altro non ha rinunciato ad affermare con chiarezza la configurabilità di una sfera di competenza esclusiva regionale in materia agricola. A tale riguardo occorre ricordare, per il suo rilievo, la sentenza n. 12 del 2004, nella quale la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una norma statale recante le sanzioni per l'impianto abusivo di vigneti (articolo 64 della legge 28 dicembre 2001, n. 448), ha affermato che tale materia deve ritenersi di potestà esclusiva regionale, in quanto attinente «a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione».

In assenza di confini costituzionali certi, la legislazione di settore si è pertanto sviluppata, ancor più che nel passato, attraverso modalità procedurali che hanno consentito, nella più parte dei casi, di addivenire a decisioni preventivamente concordate tra livello statale e regionale, le quali hanno visto nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le re-

gioni, e le province autonome di Trento e di Bolzano la sede istituzionale di riferimento. L'ampio coinvolgimento regionale in via preventiva, tuttavia, non ha sempre consentito la neutralizzazione delle spinte conflittuali, come dimostra il crescente numero di ricorsi rimessi alla decisione della Corte costituzionale, sia da parte statale che da parte regionale.

Una profonda risistemazione delle competenze ha interessato anche le funzioni amministrative. Per effetto del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (con cui è stato soppresso il vecchio Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali) e, subito dopo, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, (adottato in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, la cosiddetta «legge Bassanini»), si è infatti realizzato un ampio trasferimento di compiti alle regioni, lasciando al Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché agli altri dicasteri titolari di competenze in ambito agroalimentare, unicamente competenze di disciplina generale e di coordinamento nazionale in talune materie. In particolare, competono alle regioni la concessione di agevolazioni e contributi alle imprese, lo sviluppo della commercializzazione dei prodotti agro-alimentari locali nei mercati esteri, la promozione ed il sostegno alla costituzione di consorzi agroalimentari, gran parte delle funzioni in tema di sanità veterinaria e l'attività degli Istituti zooprofilattici.

Le politiche nel settore agroalimentare

Unitamente alla frammentazione del quadro istituzionale e all'incertezza in ordine alla titolarità delle competenze, anche la progressiva devoluzione di risorse alle regioni, nel quadro degli interventi che dovranno condurre alla realizzazione del federalismo fiscale, contribuisce a rendere problematica una ricostruzione unitaria delle politiche nel comparto agroalimentare.

Se si limita il campo di osservazione alle misure di spettanza statale, tuttavia, è possibile individuare talune linee di intervento che hanno orientato, senza significative distinzioni di fondo al variare degli schieramenti politici alla guida del Paese, la politica settoriale negli anni recenti.

Per quanto riguarda specificamente l'agricoltura, assumono rilievo le misure per il contenimento dei costi di produzione e l'accrescimento delle capacità concorrenziali recate dal decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, (il cosiddetto «tagliacosti»), la valorizzazione e il sostegno dell'imprenditoria giovanile (legge 15 dicembre 1998, n. 441) e la revisione dei meccanismi della programmazione, con l'introduzione del Documento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale nazionale (legge 23 dicembre 1999, n. 499). Di assoluto rilievo, anche per profili che attengono all'agroalimentare nel suo complesso, è inoltre il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (cosiddetto «decreto di orientamento agricolo») che ha introdotto varie disposizioni per la modernizzazione del settore. Il provvedimento rivede la nozione di imprenditore agricolo, includendo, fra le attività qualificanti, anche quelle di trasformazione e conservazione del territorio ed ancorando la nozione di attività agricola

a quella di cura e sviluppo di un ciclo biologico. Vengono, inoltre, rivisitate le discipline riguardanti l'attività agrituristica e la vendita diretta di prodotti agricoli in modo da adeguarle alle nuove esigenze del mercato e favorirne lo sviluppo. In materia di contratti agrari, viene disciplinato il diritto di prelazione in caso di nuovo affitto o in caso di vendita di un terreno sul quale gravano più confinanti; viene ampliato l'ambito oggettivo della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale in modo da includervi, alle condizioni prestabilite, anche le società; vengono istituiti i distretti rurali ed agroalimentari. Riguardo alle finalità di rafforzamento della filiera agroalimentare vengono dettate nuove disposizioni in merito alla promozione dei processi di tracciabilità, alla sorveglianza rinforzata sui prodotti geneticamente modificati e alle funzioni assunte dalle organizzazioni interprofessionali e alle organizzazioni di produttori. Viene individuata, inoltre, nel Tavolo agroalimentare una sede permanente di concertazione per la definizione delle politiche di settore.

Venendo ai processi di riforma in corso di completamento, occorre evidenziare che l'intero comparto risulta tuttora interessato dallo sforzo di modernizzazione che si fonda sulla ampia delega conferita al Governo con la legge 7 marzo 2003, n. 38, (il cosiddetto «collegato agricolo»). Il primo provvedimento adottato in attuazione di tale delega è stato il decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, che ha profondamente rivisto la disciplina di una serie di importanti aspetti del settore primario. Il decreto, in particolare, ha modificato i requisiti per la qualifica di imprenditore agricolo e ha dettato norme per lo sviluppo della forma societaria, per la valorizzazione del ruolo delle associazioni di produttori (anche ai fini della concentrazione dell'offerta dei prodotti) e per favorire l'integrazione aziendale. Il secondo provvedimento adottato in attuazione della delega è il decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, con cui è stata organicamente rivista la disciplina degli interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole. Il decreto, in particolare, è volto a favorire il ricorso a strumenti assicurativi per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali, rivedendo conseguentemente struttura e funzioni del fondo di solidarietà nazionale.

Un cenno a parte merita, per concludere, la crescente valorizzazione del ruolo dell'ISMEA quale strumento di supporto della competitività del settore agricolo e agroalimentare nazionale. Dopo l'assorbimento della ex Cassa per la formazione della proprietà contadina (decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419) e il complessivo riordino operato con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 2001, n. 200, l'ente è infatti venuto assumendo nuove e importanti funzioni, soprattutto in materia creditizia. Al riguardo merita ricordare, in particolare, l'articolo 4, commi 42 e 43, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004), che ha trasferito all'ISMEA, unitamente alle relative risorse, le funzioni esercitate da Sviluppo Italia Spa relativamente agli interventi di risanamento agroindustriale zuccheri (i cosiddetti «interventi ex RIBS») (delibera CIPE n. 90 del 4 agosto 2000) e a quelli per favorire l'imprenditoria giovanile in agricoltura (delibera CIPE n. 62 del 2002),

nonché, da ultimo, l'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 102 del 2004, che ha previsto l'incorporazione nell'istituto della Sezione speciale del Fondo interbancario di garanzia (con la conseguente possibilità di concedere fidejussioni, prestare garanzia a banche e intermediari finanziari, rilasciare controgaranzie e cogaranzie in collaborazione con confidi e altri fondi di garanzia pubblici e privati).

3. LE RECENTI VICENDE DEL SETTORE AGROALIMENTARE ITALIANO

3.1. I grandi gruppi del settore agroalimentare italiano.

Una dei punti centrali dell'indagine conoscitiva è stato quello di valutare la portata della crisi della Parmalat anche attraverso un'attenta ricostruzione dell'assetto societario e della struttura industriale dei soggetti coinvolti.

L'agroalimentare italiano appare caratterizzato, come ha rilevato il Ministro Alemanno, soprattutto nei settori del latte e dei suoi derivati e degli ortofrutticoli, dalla presenza di pochi grandi gruppi e da numerose piccole e medie imprese. Così la crisi Parmalat ha investito settori che rappresentano rispettivamente il 10 e il 35 per cento del valore della produzione agricola nazionale.

Il gruppo Parmalat nel segmento del latte è costituito da imprese che coprono, in termini di approvvigionamento, tutto il territorio nazionale.

Le sei principali, che operano anche come primo acquirente, sono la Centrale del latte di Roma spa, con capitale sociale di 37,74 milioni di euro, controllata, tramite Eurolat spa, che detiene il 75,01 per cento delle azioni; la Lactis spa, con capitale sociale di 5,69 milioni di euro, controllata per tramite di Eurolat spa, che detiene il 97,25 per cento delle azioni; la latte Sole spa, con capitale sociale di 7,80 milioni di euro, posseduta totalmente da Parmalat spa; Eurolat spa, con capitale sociale di 155,00 milioni di euro, posseduta per il 95 per cento da Parmalat spa e da Dalmata srl, che detiene il restante 5 per cento del capitale. Vi è poi Parmalat spa, con capitale sociale di 400,00 milioni di euro, alla quale fanno capo l'89,18 per cento delle azioni, mentre il restante 10,82 è detenuto da Dalmata srl. Vi è infine la Newlat srl.

Il portafoglio dei prodotti Parmalat, come ha riferito il Ministro Alemanno, riguarda anche il settore ortofrutticolo, con prodotti trasformati con un elevato posizionamento nel mercato: succhi e nettari di frutta Santal; passati, polpe e sughi di pomodoro Pomì; zuppe e passati di verdure País, polpe e sughi di pomodoro Pomito.

Nel settore dei succhi e nettari, stimato complessivamente in 300 milioni di euro, il gruppo Parmalat detiene oltre il 12 per cento del mercato, di cui il 50 per cento attiene alla lavorazione della materia prima proveniente dalla Sicilia.

Nel segmento della trasformazione del pomodoro, la Parmalat opera attraverso la Boschi Luigi & Figli spa, partecipata al 49 per cento da Parmalat spa.

Secondo i dati forniti dal Segretario generale della Unione italiana lavoratori agroalimentare - Unione italiana del lavoro (UILA-UIL) la Parmalat, in Italia, tra occupati diretti in 23 stabilimenti per la produzione del latte, agrumi e pomodori, occupati in aziende che lavorano soltanto per la Parmalat, trasportatori, concessionari e altri fornitori impiega quasi 50.000 persone, la maggior parte come lavoratori dipendenti, altri a diverso titolo.

Le valutazioni dei soggetti auditi hanno riguardato anche profili di inquadramento delle vicende Cirio e Parmalat nel contesto agroalimentare italiano.

Il Ministro Alemanno ha evidenziato come, dopo le vicende Cirio e Parmalat, sia cambiata la prospettiva di analisi della realtà agroalimentare e agroindustriale: mentre prima appariva una realtà agricola compressa in grandi gruppi che apparivano forti e dominanti sul mercato, ne è apparsa successivamente una realtà di filiera complessivamente fragile, sia sul versante agricolo che su quello industriale ed esposta alle transizioni economiche attualmente in atto.

D'altro canto, da parte della Confindustria - Federalimentare è stato rilevato come le vicende che hanno toccato i due grandi gruppi, si caratterizzano quali situazioni patologiche estranee ad un settore, quello dell'agroalimentare italiano vitale e solido.

Secondo quanto risulta dalla documentazione consegnata dall'INEA, la crisi delle grandi imprese alimentari rappresentate dai gruppi Cirio e Del Monte e Parmalat, sebbene abbiano prodotto evidenti e pesanti effetti sul settore primario, in specie per quanto riguarda l'elevato livello di crediti inevasi che, come è noto, hanno reso necessario uno specifico intervento legislativo, non hanno, comunque, compromesso lo stato e le prospettive del settore agroalimentare, che conserva elementi di positività.

Da parte di Confesercenti si è peraltro evidenziato come le vicende abbiano profili analoghi, derivanti dalla comune appartenenza al settore agroalimentare, un mercato ad alto tasso di standardizzazione e globalizzazione, dove la competizione si incentra sull'acquisizione di nuovi mercati e sull'abbattimento di costi di produzione, con la conseguenza di una progressiva caratterizzazione finanziaria del sistema. In tale quadro Cirio e Parmalat avrebbero goduto di grande generosità da parte del sistema bancario e finanziario nazionale e internazionale, con utilizzo di ingenti capitali.

Un nesso fra le ragioni della crisi e l'attuale configurazione del mercato agroalimentare è stata d'altro canto messa in luce da Assolatte, evidenziando come, a fronte di una riduzione del potere di spesa medio italiano, i prodotti di qualità, caratterizzati da un'offerta superiore alla domanda, non riescano a raggiungere sul libero mercato prezzi tali da garantire un equo compenso al produttore.

Parallelamente allo svolgimento dell'indagine in oggetto le Commissioni VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze) e 10^a (Industria) del Senato della Repubblica hanno condotto un'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati

finanziari e la tutela del risparmio, nel corso della quale sono stati più specificamente affrontati gli aspetti finanziari, amministrativi e contabili del dissesto dei gruppi Cirio e Parmalat.

I documenti conclusivi hanno evidenziato che le vicende che hanno portato al dissesto delle società con l'emersione di responsabilità, anche di carattere penale, oggetto di accertamento da parte delle competenti autorità, manifestano caratteri comuni, i quali possono genericamente individuarsi nella mancata corrispondenza tra la realtà finanziaria e produttiva delle società e dei gruppi ad esse facenti capo e le rappresentazioni fornite nei rispettivi bilanci. In entrambi i casi è dato ravvisare comportamenti fraudolenti da parte degli amministratori.

Infatti per il caso Cirio, secondo le risultanze delle audizioni svolte, i bilanci occultavano perdite, riportando crediti poi rivelatisi inesigibili, in particolare verso società correlate facenti capo al medesimo soggetto proprietario. Le obbligazioni emesse, prive di *rating*, rappresentavano una componente elevata dell'indebitamento complessivo.

Più articolata è l'analisi della vicenda Parmalat, le cui origini risalgono assai addietro negli anni. La crescita del gruppo è avvenuta nel tempo attraverso una graduale estensione delle produzioni e l'acquisizione di imprese in Italia e all'estero (alla fine del 2002 il gruppo era composto da 213 società aventi sede in 50 Stati; solo 30 di esse in Italia). Parallelamente si verificava l'internazionalizzazione dell'operatività nel campo finanziario, comprendente il reperimento di risorse sui mercati e l'attribuzione di fondi – poi risultati inesistenti – a controllate estere. Acquisizioni e investimenti erano finanziati attraverso l'indebitamento. La società di *rating* Standard & Poor's ha ricordato a questo proposito come, nonostante gli alti livelli di disponibilità liquide, Parmalat abbia sempre spiegato il ricorso al debito per motivi di ottimizzazione fiscale e, in tempi più recenti, per rifinanziarsi sul mercato dei capitali sfruttando opportunità di mercato per allungare le scadenze del proprio indebitamento (pratiche che, secondo la società, sarebbero peraltro comuni a molte società italiane ed europee). Attraverso varie società del gruppo, la Parmalat si è pertanto finanziata ampiamente sul mercato internazionale dei capitali.

In tale contesto, sempre in base alle audizioni svolte, viene a situarsi un'alterazione dei bilanci societari operata mediante l'iscrizione di attività finanziarie inesistenti, prolungata nel tempo e sostenuta dalla falsificazione di documenti ad opera di soggetti appartenenti alla società. Questa condotta dolosa è stata resa possibile dall'inefficacia dei controlli interni ed esterni, per cui – salvo l'accertamento delle responsabilità nelle sedi giudiziarie – possono ipotizzarsi la negligenza o la connivenza di persone che per ufficio avrebbero dovuto vigilare sulla gestione e accertare la correttezza e la veridicità dei bilanci.

Tra i problemi affrontati nel corso dell'indagine, accanto a quello riguardante l'interna organizzazione delle società e il funzionamento degli organi deputati al controllo della gestione, emerge la questione concernente le competenze, l'organizzazione e l'idoneità dell'assetto comples-

sivo degli organi pubblici di vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema bancario.

Le conclusioni dell'indagine hanno evidenziato che le strutture di controllo interne e i collegi sindacali delle due società Parmalat e Cirio, non hanno prevenuto, accertato e segnalato le irregolarità commesse dagli organi di gestione anche attraverso il ricorso alla falsificazione di documenti e alla costruzione di una complessa e opaca rete di rapporti tra consociate, né hanno impedito la diffusione di false rappresentazioni della realtà societaria attraverso i bilanci e le altre comunicazioni dirette al mercato.

Sempre secondo i documenti conclusivi, i responsabili delle società di revisione hanno certificato i bilanci medesimi senza riconoscere le alterazioni in essi contenute, in ciò facendo venir meno un presidio fondamentale posto a tutela dei risparmiatori e dei mercati finanziari.

Risulta inoltre che i soggetti professionalmente operanti nel settore dell'analisi e della valutazione economico-finanziaria sono stati sviati dalla falsità di quanto rappresentato nei documenti presi a fondamento per la loro attività, pur in presenza di indizi che avrebbero potuto e dovuto suscitare attenzione. Inoltre, secondo il documento conclusivo, nessuno dei presidi a tutela del sistema, sia pure con diversa gradualità, sembra aver funzionato.

3.2 I riflessi della crisi Parmalat sul comparto agroalimentare

La valutazione degli effetti della crisi Parmalat sul settore agricolo hanno riguardato profili di carattere generale e aspetti specifici, con l'analisi per regioni e per segmenti produttivi.

Quanto alle osservazioni di carattere generale, è emersa una diffusa preoccupazione per le ricadute a livello di immagine, anche in campo internazionale, a danno della produzione agroalimentare italiana e per la perdita di efficacia delle misure di promozione legate alla qualità dei prodotti italiani.

Così il mondo della cooperazione (*Agica-Agci*) ha espresso timori per gli effetti della crisi di un'azienda, che dopo aver qualificato positivamente i prodotti italiani sui mercati internazionali, rischia di svilire l'importanza dei prodotti stessi.

Infatti Parmalat e Cirio, che, come è stato sottolineato da parte di taluni assessori regionali, hanno rappresentato un forte veicolo di produzione del *made in Italy* rischiano, se non di compromettere, di attenuare la capacità di tenuta dell'agroalimentare italiano sui mercati internazionali.

Da parte del mondo cooperativo, pur lamentando il problema di immagine derivante dai dissesti finanziari dei due grandi gruppi e il colpo inferto al sistema agro-industriale, si è evidenziata una sostanziale tenuta delle piccole e medie cooperative che, facendo riferimento essenzialmente all'apporto e al conferimento dei soci, riescono in una certa misura ad essere indipendenti dalla più generale situazione di crisi. Sono stati pertanto evidenziati i vantaggi e le opportunità del modello cooperativo, per l'op-

portunità che offrirebbe di governare la filiera dall'interno e di valorizzare il prodotto dei soci e il radicamento al territorio.

Secondo quanto rilevato dalla Confartigianato la crisi del comparto agroalimentare nazionale a seguito delle vicende Parmalat e Cirio non ha avuto effetti diretti sul sistema dell'artigianato e delle piccole imprese, mentre ripercussioni indirette, ma di rilevante impatto, appaiono legate allo scadimento dell'immagine del sistema Paese e del *made in Italy*.

Peraltro è stato da più parti rilevato come la crisi del settore indotta dalla vicenda Parmalat sia da mettere in relazione alle ridotte dimensioni delle aziende coinvolte, il cui rapporto con Parmalat si caratterizza per un conferimento praticamente esclusivo. Inoltre i problemi della Parmalat si ripercuoterebbero sulle aziende più piccole, dando luogo a problemi di carenza di liquidità, restrizione bancaria e calo dei consumi.

Uno degli effetti indiretti evidenziati è stato, infatti, quello dell'acuirsi del problema dell'accesso al credito che, già difficoltoso, potrebbe diventare ulteriormente ristretto ed oneroso, con atteggiamenti di chiusura fra sistema bancario e sistema produttivo. La perdita di fiducia delle imprese nei confronti degli intermediari finanziari potrebbe causare fenomeni di tipo involutivo, con ripercussioni sui processi di efficiente e competitiva allocazione delle risorse finanziarie dei sistemi produttivi nazionali.

Da parte dei rappresentanti dei produttori ortofrutticoli è stato rilevato come il grande problema del sistema agricolo soprattutto nelle aree meridionali consiste nello strumento dell'accesso al credito.

Anche da parte dei rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole è stata sottolineata l'importanza di affrontare il tema degli strumenti finanziari che favoriscono l'accesso al credito delle imprese agricole.

Nel valutare l'impatto delle crisi della Parmalat sul settore agricolo occorre tenere presente le dimensioni dei conferimenti di prodotti agricoli utilizzati dal gruppo.

Per quanto attiene al segmento del latte il Ministro Alemanno ha riferito che, nel corso dell'ultima campagna, il gruppo ha trasformato 13.371.813 quintali di latte per un valore complessivo stimabile intorno ai 500 milioni di euro. Ha evidenziato inoltre come l'80 per cento del quantitativo sia di provenienza italiana, mentre il rimanente 20 per cento provenga da vari mercati esteri, principalmente Germania, Francia, Austria e Regno Unito.

Parmalat, quindi, acquista in Italia oltre 10 milioni di quintali che corrispondono al 10 per cento della produzione nazionale, per un valore stimabile intorno ai 400 milioni di euro.

Di questi, 3,1 quintali sono conferiti direttamente da 1.184 allevatori singoli ad una delle imprese del gruppo; 5,1 milioni di quintali di latte sono acquistati da Parmalat come secondo acquirente; 2,5 milioni di quintali da cooperative di raccolta.

Secondo sempre quanto riferito dal Ministro Alemanno, gli allevatori coinvolti nella crisi Parmalat possono essere stimati intorno alle 5.000 unità.

La crisi della Parmalat ha finito con l'interessare tutto il settore lattiero caseario italiano, sebbene il grado di esposizione finanziaria degli allevatori differisca a seconda del loro rapporto con la società stessa.

Infatti, i 1.184 conferitori diretti appaiono maggiormente a rischio, da un lato per l'esposizione finanziaria causata dal mancato pagamento del latte e la difficoltà di riallocazione del prodotto presso altre imprese, dall'altro per la rigidità della normativa del settore, finalizzata all'attuazione del regime quote latte, per il quale il rapporto fra l'acquirente e il conferitore è finalizzato al rispetto della organizzazione comune di mercato (OCM) di settore.

Per quanto concerne i circa 3.800 produttori che consegnano direttamente il latte alla Parmalat, questi sono coinvolti in termini economici e finanziari con un grado di esposizione che dipende dalla composizione del portafoglio clienti delle imprese acquirenti e dalla rilevanza percentuale di Parmalat in termini di acquirente.

La valutazione delle sofferenze degli allevatori in generale, di difficile quantificazione per le diverse modalità di conferimento e per le differenti tipologie contrattuali, è stata complessivamente stimata dal Ministro Alemanno, in termini di mancate entrate degli allevamenti, in una somma di 150 milioni di euro.

Peraltro è stato sottolineato come l'importo risulti più significativo ove si tenga in considerazione il suo riparto geografico. Particolarmente colpita appare la Lombardia, con un conferimento di latte alla Parmalat per 2,1 milioni di quintali; analoga è stata considerata la situazione degli allevamenti del Trentino-Alto Adige, mentre diversa è apparsa la situazione in regioni quali Sicilia, Campania e Lazio, dove gli acquisti Parmalat rappresentano rispettivamente il 50, 40 e 33 per cento della produzione regionale e dove l'esposizione media per singolo allevamento è stimata in circa 25-30.000 euro. In queste aree, tuttavia, il sistema produttivo appare messo in crisi dalla difficoltà di riallocazione del latte, anche in considerazione della mancanza di reti distributive alternative. In tali regioni il numero degli allevatori coinvolti nella crisi Parmalat è pari ad oltre il 60 per cento del totale.

In merito, poi, ai riflessi occupazionali nel segmento del latte il Ministro Alemanno ha rilevato come, considerando i soli addetti agli allevamenti, è possibile stimare un impatto in termini occupazionali di 26.000 unità tra familiari ed extrafamiliari.

La crisi Parmalat è stata da più parti individuata come uno dei fattori in grado di influire sulla determinazione del prezzo del latte, generalmente riconosciuto come un prezzo caratterizzato da una elevata sensibilità e volatilità. Il latte direttamente acquistato dal gruppo Parmalat equivale a circa il 3 per cento dell'intera produzione nazionale e, quindi, una sua riallocazione rischia di produrre effetti a carattere congiunturale sul prezzo di mercato.

L'ipotesi della disponibilità sul mercato di tutto o di parte del latte conferito alla Parmalat ha, secondo taluni, influito sulla mancata chiusura della trattativa per la definizione del prezzo del latte per il 2003 e il 2004.

Da parte di Unalat è stato rilevato come nel mercato del latte, eccedentario e non perfettamente sotto controllo, la disponibilità di latte da parte dei conferenti a Parmalat porterebbe ad una situazione critica. Tali preoccupazioni sono state espresse anche in riferimento ai rischi che, a conclusione dei contratti di riferimento in essere, taluni produttori interrompano i rapporti con Parmalat, causando un incremento dell'offerta di latte sul mercato.

Per quanto attiene al settore dei succhi e nettari, nel 2002 la Emmegi Agroindustriali ha trasformato limoni per 1.344 tonnellate, arance per 33.565 tonnellate, che rappresentano rispetto al totale nazionale circa il 5 per cento del trasformato, e oltre il 15 per cento rispetto al totale siciliano.

Nel segmento invece della trasformazione del pomodoro, nella campagna 2003, la Boschi Luigi & Figli spa, che conta circa mille dipendenti, aveva contrattato 200.000 tonnellate, lavorandone circa 165.000, per una quota complessiva pari ad oltre il 3 per cento del totale di pomodoro trasformato in Italia nell'anno.

Il Ministro Alemanno nel corso dell'audizione ha sottolineato come, in considerazione del fatto che l'approvvigionamento del pomodoro avviene prevalentemente nell'area emiliano-romagnola, vi sia un significativo potenziale impatto sul settore in caso di mancato acquisto della materia da parte del gruppo.

Da parte dell'Unaproa sono stati forniti dei dati sugli effetti della crisi finanziaria del gruppo Cirio nei confronti dei produttori di prodotti ortofrutticoli trasformati soci dell'Unaproa. Nel 2002 le organizzazioni di produttori di Unaproa, che trasformano pomodori per la Cirio negli stabilimenti dell'Emilia-Romagna e della Campania, avevano consegnato 970.000 quintali di pomodoro. Nel 2003, anche a causa dei ritardi della stipula dei contratti, il quantitativo consegnato è stato di 714.000 quintali. È stato osservato che il sistema di garanzie a difesa del reddito dei produttori ha garantito il pagamento della materia prima consegnata nei tre stabilimenti di produzione.

Nel 2004 i produttori di pomodoro Unaproa hanno contrattato con Cirio circa 930.000 quintali di pomodoro da trasformare. Al momento non si registrano ritardi dei pagamenti.

Per quanto concerne la Parmalat sono due i settori in cui direttamente le industrie del gruppo operano con i prodotti ortofrutticoli: il pomodoro per lo stabilimento Boschi e i trasformati di agrumi con il gruppo Emmegi agroindustriale Srl.

Per quanto riguarda il pomodoro le organizzazioni di produttori che aderiscono ad Unaproa nell'anno 2002 hanno consegnato 780.000 quintali di pomodoro, 884.000 nel 2003 e 1.100.000 nel 2004. I contratti sono stati stipulati grazie anche al sistema di garanzie poste in essere dalle istituzioni in modo da garantire ai produttori il pagamento della materia prima consegnata.

Per quanto riguarda gli agrumi, la Parmalat opera nel settore con uno stabilimento a Termini Imerese, specializzato per la trasformazione di arance pigmentate.

Nel 2003 le organizzazioni di produttori che aderiscono ad Unaproa hanno consegnato arance per 104.000 quintali e nel 2004 per 87.000 quintali. I produttori agrumicoli siciliani non hanno avuto tuttavia le garanzie finanziarie di cui hanno beneficiato le industrie del pomodoro. La crisi della Parmalat determina, pertanto, per il comparto agrumicolo italiano, che stenta a competere a livello internazionale, un contraccolpo in termini economico e di immagine.

Da parte dell'Unaproa è stato rilevato come le questioni relative sia alla Cirio che alla Parmalat hanno colpito pesantemente il settore ortofrutti- colico, sia per quanto riguarda la produzione di pomodoro, sia per gli agrumi. Peraltro, mentre in Emilia-Romagna, e - per quanto riguarda la trasformazione del pomodoro - in Campania l'amministrazione straordinaria del gruppo Cirio ha fornito garanzie per il pagamento del prodotto, negli stabilimenti di Termini Imerese - per quanto concerne la lavorazione degli agrumi - i produttori non hanno avuto garanzie sufficienti per avviare la trasformazione del prodotto.

D'altro canto da parte dell'Unacoa, sempre per il settore ortofrutti- colico, è stato evidenziato come il settore abbia assorbito le crisi grazie alla compattezza della filiera, soprattutto per quanto riguarda il pomodoro, mentre ripercussioni negative si sono verificate nel comparto degli agrumi, sia pur con un impatto marginale in considerazione che tale attività non costituiva il *core business* della Parmalat. Da parte dell'Unaproa è stato rilevato come non vi siano situazioni di insolvenza nei confronti dei gruppi Cirio e Parmalat, mentre da parte della Uiapoa è stato evidenziato come le crisi della Parmalat e della Cirio siano giunte del tutto inaspettate.

Le Commissioni hanno potuto nel corso dell'audizione avere ragguagli in ordine alle ripercussioni dei dissesti dei gruppi con riferimento alle singole regioni coinvolte.

In particolare, per quanto riguarda la Lombardia, ove si produce oltre il 40 per cento del latte, la crisi Parmalat ha prodotto danni che sono stati stimati dall'assessorato all'agricoltura in due milioni di quintali annui di latte, il quantitativo fornito regolarmente alla Parmalat.

Peraltro i 200 conferenti diretti nel secondo semestre del 2003 non hanno ottenuto pagamenti per un quantitativo pari a circa 1.200.000 quintali, con inevitabili danni per le aziende agricole, cooperative e industrie varie dell'indotto. Inoltre nella regione Lombardia lo stabilimento Polenghi di Lodi è stato oggetto negli ultimi anni di ipotesi di ridimensionamento da parte di Parmalat, a fronte delle quali vi è stata una estesa resistenza. In merito alla Galbani sono stati formalizzati accordi tra Parmalat, le istituzioni e rappresentanze sindacali al fine del mantenimento dei posti di lavoro.

Riguardo al Veneto l'assessore della regione ha quantificato in 300 il numero delle aziende venete coinvolte direttamente o indirettamente nel caso Parmalat. Ha rilevato inoltre come la società Eurolat, precedente-

mente di proprietà della Cirio e successivamente acquistata da Parmalat, è fortemente rappresentata da imprese venete anche a livello di insediamenti su territorio.

Per quanto concerne la Campania, dove la crisi Parmalat segue quella della Cirio, che ha coinvolto soprattutto la filiera del pomodoro, l'assessore all'agricoltura ha rilevato come le aree interessate siano soprattutto la provincia di Salerno e quella di Caserta, con il coinvolgimento di circa 1.200 produttori, per quantitativi di latte che si aggirano intorno ai 2.000 quintali di consegne giornaliere. È stata inoltre sottolineata la difficoltà di convincere i produttori a mantenere la fornitura alla Parmalat, anche in considerazione dell'arretrato, fino a sei mesi nei pagamenti.

3.3 Le misure d'urgenza adottate per fronteggiare la crisi.

Fra le prime misure adottate per far fronte alla situazione di crisi che ha investito pesantemente il comparto agroalimentare vi è stato il decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, e successivamente modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 2004, n. 166, recante disposizioni integrative e correttive delle normativa sulle grandi imprese in stato di insolvenza.

Le norme, pur dettate per rispondere con immediatezza agli effetti della crisi in atto, costituiscono nel loro insieme una disciplina di carattere generale orientata ad accelerare l'avvio e la definizione dei procedimenti per l'ammissione immediata delle imprese in stato di sofferenza all'amministrazione straordinaria. Si è voluto con esse inoltre assicurare la gestione dello stato di insolvenza mediante un programma di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa e del gruppo di cui essa eventualmente faccia parte, al fine di garantire la continuazione ordinata delle attività industriali, senza dispersione dell'avviamento, tutelando i creditori, e il regolare svolgimento del mercato.

Il provvedimento, che rimanda al quadro normativo generale delineato dal decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 – il cosiddetto «decreto Prodi-*bis*» – contiene disposizioni volte a superare alcuni limiti derivanti sia dalla complessità delle fasi previste, sia dal carattere prevalentemente liquidatorio delle procedure. In effetti, la fase preliminare di accertamento prevista dal decreto Prodi-*bis* si svolge in un lasso temporale di almeno tre mesi, generando uno stato di incertezza sull'avvio stesso della procedura di amministrazione straordinaria e sulle modalità della sua attuazione.

Le norme proposte disciplinano le procedure per l'ammissione immediata dell'impresa all'amministrazione straordinaria, a partire dall'istanza motivata dell'impresa al Ministro delle attività produttive e del decreto del Ministro che dà avvio alla procedura con la nomina del commissario straordinario, nonché le funzioni del commissario straordinario, che opera assorbendo anche le funzioni attribuite dal decreto Prodi-*bis* al commissario giudiziale.

Inoltre, sono possibili operazioni di cessione e di utilizzo di beni, di aziende o di rami di aziende dell'impresa. Fino a quando non sia autorizzato il programma di ristrutturazione economica e finanziaria delle imprese del gruppo, le operazioni necessarie per la salvaguardia della continuità dell'attività aziendale delle imprese del gruppo possono essere autorizzate dal Ministro su richiesta del commissario straordinario.

D'altra parte, azioni revocatorie degli atti pregiudizievoli per i creditori, possono essere proposte dal commissario straordinario anche dopo l'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché risultino funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma medesimo.

L'esame parlamentare svoltosi sul disegno di legge di conversione ha consentito l'introduzione di modifiche finalizzate alla flessibilità delle procedure, alla loro celerità e ad assicurare nel contempo specifiche garanzie sotto il profilo della tutela dei creditori.

Per quanto più direttamente qui rileva, l'intesa del Ministro delle attività produttive con il Ministro delle politiche agricole e forestali in ordine alle autorizzazioni riguardanti l'esecuzione del programma di ristrutturazione e le operazioni di cessione e utilizzo di beni o aziende dell'impresa, prevista in via più generale nel testo originario del decreto-legge, è stata limitata all'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione in caso di imprese che operano nella produzione, prima trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli alimentari, come definiti dal diritto comunitario.

Fra le modifiche apportate si segnala l'introduzione della possibilità per il commissario straordinario di provvedere alla soddisfazione dei creditori attraverso un concordato, presentando apposita istanza al giudice delegato e indicandone dettagliatamente le condizioni e le eventuali garanzie. L'esigenza di tutelare i creditori colpiti dalla crisi trova riscontro, infine, nell'integrazione ove si dispone che le azioni revocatorie, possono essere proposte dal commissario straordinario anche dopo l'autorizzazione del programma di ristrutturazione, purché funzionali, nell'interesse dei creditori, al raggiungimento degli obiettivi del programma stesso.

Come accennato il citato decreto-legge n. 119 del 2004 è nuovamente intervenuto sui procedimenti riguardanti la ristrutturazione economica e finanziaria delle grandi imprese e dei gruppi in stato di insolvenza. Si è inteso infatti integrare la nuova disciplina, sia per quel che attiene al suo contenuto di indirizzo programmatico, qualificando tra le finalità della procedura il principio della tutela dei piccoli risparmiatori persone fisiche, sia per quel che attiene le modalità tecnico-giuridiche di attuazione della procedura, soprattutto con riferimento alla disciplina della definizione concordataria della situazione debitoria. Fra gli elementi di particolare rilievo si segnalano una specifica disciplina del programma relativo alle imprese del gruppo attratte alla procedura e la materia del regime delle incompatibilità del commissario.

Successivamente il decreto-legge 27 gennaio 2004, n. 16, recante disposizioni urgenti concernenti i settori dell'agricoltura e della pesca, con-

vertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 2004, n. 77, ha costituito una risposta del Governo alla necessità di fornire maggiori garanzie ai creditori del gruppo Parmalat, e segnatamente ai produttori agricoli, agli autotrasportatori ed alle piccole e medie imprese. Il Ministro Alemanno, nel corso dell'audizione, ne ha sottolineato la valenza di provvedimento ponte, finalizzato ad aiutare gli allevatori in attesa di arrivare alla verifica dello stato di insolvenza della Parmalat. Ha in particolare sottolineato la possibilità di accedere ai crediti agrari, usufruendo della garanzia sussidiaria del Fondo interbancario di garanzia.

Pur essendo stato determinato dalla grave situazione di crisi per il comparto agroalimentare determinata dalle vicende della Parmalat, il provvedimento assume una valenza di carattere più generale, che consente di porre rimedio ad alcune rigidità contenute nella previgente disciplina delle procedure concorsuali, garantendo una maggiore tutela della posizione dei creditori.

Con riferimento alle disposizioni più direttamente collegate alla gestione della crisi del cosiddetto «indotto Parmalat», si prevedono finanziamenti in favore degli imprenditori agricoli che abbiano conferito prodotti alle imprese ammesse all'amministrazione straordinaria di cui al citato decreto-legge n. 347 del 2003, nei sei mesi precedenti all'ammissione. Tali finanziamenti, della durata massima di 60 mesi, sono garantiti dai crediti vantati dai produttori nei confronti delle imprese ammesse all'amministrazione straordinaria, e sussidiariamente dal Fondo interbancario di garanzia. A seguito dell'esame parlamentare, è stato esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni anche ai conferimenti effettuati a imprese controllate o partecipate dalle imprese ammesse all'amministrazione straordinaria ed è stata altresì prevista l'estensione delle predette misure agli imprenditori agricoli che hanno ceduto alle imprese di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52 (che reca la disciplina generale della cessione dei crediti d'impresa), i crediti relativi alla consegna di prodotti agricoli alle imprese ammesse all'amministrazione straordinaria, nonché agli imprenditori agricoli che hanno consegnato prodotti ad imprese fornitrice delle imprese ammesse all'amministrazione straordinaria. Le banche che concedono i finanziamenti citati possono anticipatamente avanzare istanza di rimborso al Fondo interbancario di garanzia dopo il manifestarsi del primo inadempimento da parte dell'imprenditore agricolo finanziato. Il Fondo può concedere, su richiesta della banca, in via anticipata il 50 per cento della perdita subita dalla banca erogante.

Per quanto concerne la disciplina applicabile alla riscossione dei contributi previdenziali, sono state estese alle imprese di autotrasporto le disposizioni applicabili agli imprenditori agricoli, ed è stato stabilito che i pagamenti effettuati ai fornitori delle imprese in amministrazione straordinaria si intendano definitivi e non soggetti ad azione revocatoria ovvero ad altra domanda giudiziale da parte dei creditori e della procedura, anche in caso di fallimento successivo.

Sono state previste misure in favore degli autotrasportatori e delle piccole imprese che vantino crediti nei confronti delle imprese ammesse

al regime di amministrazione straordinaria, nei sei mesi precedenti l'ammissione, riconoscendo la possibilità di concedere finanziamenti – garantiti nei limiti dei crediti vantati dalle imprese di autotrasporto e dalle piccole imprese nei confronti delle imprese ammesse all'amministrazione straordinaria – per il reintegro del capitale circolante, della durata massima di 5 anni, individuando i limiti della relativa garanzia.

Il decreto legge n. 119 del 2004 ha provveduto successivamente ad integrare le disposizioni di cui all'articolo 5 del decreto-legge 27 gennaio 2004, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 2004, n. 77, per quanto concerne le misure creditizie per le imprese di autotrasporto, estendendo anche a tali imprese le disposizioni contenute all'articolo 4 dello stesso decreto-legge con riferimento alla categoria degli imprenditori agricoli.

Il dibattito parlamentare, che ha accompagnato la conversione dei decreti-legge emanati su iniziativa dei ministeri competenti per far fronte alle urgenze dettate dalle crisi in atto, si è intrecciato con le discussioni e le riflessioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva. Fra i temi affrontati in tale contesto vi è stato soprattutto quello della estensione delle agevolazioni, oltre ai produttori agricoli fornitori della materia prima, anche agli autotrasportatori e ai piccoli fornitori. In sostanza le richieste sono state quelle di tenere presente nella decretazione di urgenza l'intera platea degli interessati (conferenti, produttori agricoli ma anche coloro che si occupano della parte relativa alla logistica e ai servizi).

In merito ai provvedimenti adottati a livello regionale, le organizzazioni sindacali udite hanno riferito come siano state chieste ed ottenute dalle regioni, in cui si trovano gli stabilimenti della Parmalat, l'apertura di tavoli istituzionali di crisi, per affrontare i problemi conseguenti. Si è fatto riferimento in particolare all'Emilia Romagna, alla Lombardia e alla Sicilia.

Per quanto riguarda poi gli atti concreti di gestione straordinaria, il Governo, secondo quanto riferito dal Ministro Alemanno, ha concordato con il commissario straordinario il pagamento settimanale dei conferimenti del latte sulla base delle bolle di consegna. L'accordo è stato sostanzialmente quello di un pagamento settimanale finalizzato a fornire alle imprese la necessaria liquidità. La definizione del riparto fra i creditori attiene invece alla fase successiva alla verifica delle esposizioni debitorie della Parmalat, fase in cui potrebbe essere considerata la fornitura del latte come contratto di somministrazione e quindi tale da richiedere una corsia accelerata e privilegiata rispetto agli altri tipi di debito, secondo quanto riferito dal Ministro Alemanno.

Ai fini di verificare la situazione e l'efficacia del sistema messo a punto attraverso il decreto-legge Alemanno sono stati presi contatti tra il commissario e i rappresentanti della filiera così da monitorare l'andamento dei rapporti.

In particolare si è sottolineato la necessità di una celere presentazione del piano industriale che solo se tempestivo potrebbe contenere scelte pre-

cise sullo sviluppo e l'occupazione, piuttosto che mere misure di carattere finanziario.

In merito agli aspetti e ai problemi della gestione straordinaria, una delle questioni sollevate è stata quella dei rischi legati alle azioni revocatorie nei confronti dei pagamenti a favore degli allevatori per i crediti vantati in ragione delle forniture all'azienda. In merito a tale problema è stato fatto presente da parte di taluni rappresentanti della filiera dei prodotti ortofrutticoli che, nella sottoscrizione dei contratti di cessione dei prodotti, in mancanza di più ampie garanzie reali, si è comunque chiesta l'acquisizione di un piano finanziario dal quale poter evincere i tempi e i modi del pagamento della merce, anche senza che ciò possa costituire elementi di assoluta certezza. Peraltro, in alcuni casi le forniture sono state effettuate a fronte di garanzie delle banche concesse grazie alla collaborazione delle regioni.

3.4 Le recenti iniziative legislative in materia di tutela del risparmio.

Le crisi societarie che hanno investito alcune fra le principali imprese rappresentative del *made in Italy* hanno messo in luce, al di là delle patologie che rappresentano, le criticità di un sistema economico - produttivo, carente sotto il profilo della regolamentazione dei mercati e dei sistemi di controllo e di vigilanza, come ha avuto modo di osservare il Ministro Alemanno.

Peraltro, i riflessi di tale crisi non hanno investito solo la filiera produttiva interessata ma anche l'intera collettività dei cittadini risparmiatori.

In tale scenario il Governo ha di recente presentato alla Camera il disegno di legge AC n. 4705, cui si sono affiancati numerosi provvedimenti di iniziativa parlamentare presentati da tutte le maggiori forze politiche rappresentate in Parlamento, volto a configurare una competenza istituzionale organica sul bene del risparmio. A questo fine, la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) viene trasformata in una nuova Autorità che esercita i propri poteri per assicurare la tutela del risparmio e degli investitori, la fiducia del mercato, la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati, l'osservanza delle disposizioni regolanti le materie di competenza. Le norme recate dal provvedimento non si limitano a riformare il sistema di controllo, ma si estendono ad una serie di ulteriori ambiti d'intervento: la disciplina degli abusi di mercato, la trasparenza delle attività svolte nei cosiddetti paradisi fiscali, i conflitti d'interessi fra banche e imprese, la circolazione degli strumenti finanziari esteri, le società di revisione, i conflitti d'interessi degli organismi d'investimento collettivo del risparmio, i sistemi d'indennizzo dei risparmiatori, il governo societario e l'apparato sanzionatorio. Nel ridisegnare il sistema dei controlli interni ed esterni a presidio della trasparenza, della stabilità e della concorrenzialità del mercato finanziario, il provvedimento s'innesta nell'ambito dell'attività di regolazione svolta dalle istituzioni europee, orientate verso una sempre maggiore integrazione dei mercati e dei livelli di armonizzazione normativa.

Il disegno di legge governativo è stato assegnato alle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive), le quali il 5 maggio 2004 hanno adottato un testo base che recepisce numerose indicazioni contenute nelle proposte di legge ad esso abbinate.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La crisi della Parmalat è intervenuta in una fase particolarmente complessa per il settore agricolo ed agroalimentare, contrassegnata da profondi mutamenti dello scenario internazionale, conseguenti alla recente riforma della PAC (che imporrà nel periodo 2007-2013 un nuovo modello all'agricoltura europea) e al sostanziale stallo registrato nei negoziati per il commercio internazionale. L'allargamento dell'Europa ai dieci nuovi Stati membri costituisce un ulteriore dato di fatto destinato ad influenzare in modo significativo tutti gli scenari di politica agricola, sia a livello internazionale che interno.

L'indagine svolta dalle Commissioni congiunte, se ha permesso di delineare con notevole chiarezza i punti di forza e gli elementi di debolezza del sistema agroalimentare nazionale, ha anche consentito di chiarire che la grave crisi che ha investito la Parmalat, come pure in un passato meno recente la Cirio, pur riguardando due dei maggiori gruppi agroalimentari nazionali, non può però essere assimilata a una crisi sistemica del comparto, il quale – benché condizionato dalla congiuntura e dalle particolari caratteristiche strutturali – continua a svolgere un ruolo di primo piano nel tessuto economico del Paese. Non sono mancate, tuttavia, voci che hanno evidenziato come i settori maturi dell'agroalimentare italiano presentino margini operativi alquanto ristretti e una scarsa redditività, conseguenza della permanenza di costi strutturalmente elevati. Inoltre, quanto emerso nella pressoché contestuale indagine parlamentare svolta dalle Commissioni congiunte Finanze e Industria di Camera e Senato sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, sembra indurre a ritenere che la crisi Parmalat si configuri come la conseguenza di disfunzioni nel corretto funzionamento del rapporto fra gestione finanziaria e industriale e del carente funzionamento degli strumenti di controllo e *governance* del sistema. L'esigenza di competere nel mercato globale anche per i grandi gruppi agroalimentari ha infatti implicato una accentuazione della «finanziarizzazione» delle scelte gestionali che, anche in funzione di riduzioni dei costi, spesso hanno penalizzato l'utilizzazione della materia prima agricola nazionale per i prodotti di marca, così incidendo sulla capacità del comparto di procedere per filiere.

Il settore agroalimentare continua a rappresentare il secondo settore industriale del Paese (dopo il metalmeccanico), con elevati livelli occupazionali e con interessanti capacità di sviluppo e dinamiche apprezzabili, anche se la grande polverizzazione (aumentata anche negli ultimi anni) ne riduce la capacità di penetrazione nei mercati globali.

Sotto il profilo strutturale, la configurazione del settore agroalimentare è caratterizzata, da un lato, da una accentuazione della dimensione

oligopolistica (che si traduce in un forte potere di influenza nella formazione del prezzo da parte dei grandi gruppi) e, dall'altro, dalla crescente prevalenza numerica di imprese di piccola e media dimensione, contrassegnate da una forte territorializzazione e anche da marcata specializzazione regionale, con forti legami tra la localizzazione di determinate produzioni agricole e la presenza di imprese di trasformazione agroalimentare. Tale dato è stato comunque valutato positivamente (in particolare dall'INEA), sia per il forte radicamento territoriale di tale tessuto imprenditoriale, sia perché non si è così compromessa l'interazione fra agricoltura e settore agroalimentare.

La fase di rallentamento innescata a partire da metà anni '90 e la prevalenza sempre più accentuata del ruolo della distribuzione (anche in relazione alle problematiche della logistica dei trasporti e della catena del freddo) contribuiscono però, pur a fronte di un incremento nel 2003 del PIL di settore, a indebolire entrambe le componenti (agricola ed agroalimentare) della filiera. Viene perciò registrato con preoccupazione il dato di fondo che emerge dall'analisi dell'ISMEA, sui dati 1995-2000, in relazione alla scomposizione della catena del valore del settore agroalimentare (attraverso la quale vengono rappresentati i singoli sottosegmenti della filiera agroalimentare e in generale del settore agroalimentare, nelle sue componenti più rilevanti). E' stato infatti sottolineato che, se nel 1995 le componenti agricole ed agroindustriali della filiera, rispettivamente, rappresentavano l'8,7 e il 31,1 per cento, nel 2000, il segmento relativo all'agricoltura ha registrato una riduzione al 6,6 per cento, mentre la componente industriale di trasformazione si è contratta al 26 per cento, ed hanno acquistato una posizione preponderante i segmenti relativi alla ristorazione e, nella fase terminale, quelli della logistica, del commercio e del trasporto. Costituisce motivo di riflessione, inoltre, che i recenti aumenti dei prezzi in alcuni prodotti alimentari (peraltro ora in discesa) vengono prevalentemente percepiti - a livello di pubblico - come derivanti invece dai comportamenti della parte iniziale della filiera, piuttosto che degli altri settori che operano a valle.

Sul versante della capacità competitiva sui mercati internazionali vengono registrati segnali preoccupanti che riguardano anche settori strategici del *made in Italy* e lo stesso settore della cooperazione, che pure fa registrare una situazione complessivamente più favorevole, presenta ancora una bassa propensione alla internazionalizzazione e una ridotta capacità di fare aggregazione per la costituzione di *partnership* strategiche nella conquista di nuovi mercati. Analogamente, anche i grandi gruppi presentano difficoltà nella penetrazione sui mercati esteri (da cui derivano solo l'11 per cento dei ricavi).

La crisi Parmalat ha investito due settori strategici del comparto agroalimentare nazionale, ossia il lattiero-caseario e l'ortofrutticolo, con importanti ricadute anche sull'indotto.

Per quanto concerne il settore lattiero-caseario, dall'indagine è emersa in primo luogo, pur senza entrare nel merito delle scelte che verranno operate dalla gestione commissariale attraverso il piano di riordino e

in collaborazione con le sedi istituzionali che hanno attivato i vari tavoli di settore, l'esigenza di valutare con attenzione l'alternativa tra il mantenimento di una struttura centrale di raccolta e quello della riconsegna delle centrali del latte al territorio. Da più parti, inoltre, al fine di tutelare la produzione nazionale di latte fresco e le abitudini alimentari fortemente radicate connesse al suo consumo, nonché a fronte del crescente affermarsi degli *hard discount* (oggi in grado di vendere prodotti di qualità anche buona a prezzi abbondantemente inferiori alla media), è stata evidenziata la necessità di un'inversione di rotta nell'approccio alla delicata questione della commercializzazione e del trattamento del latte microfiltrato. E' stato sottolineato, inoltre, il rischio che la crisi della Parmalat, sebbene determinata da ragioni di carattere prevalentemente finanziario, possa tradursi in un significativo danno d'immagine del settore nel suo complesso. E' stato invece rilevato favorevolmente l'andamento del settore dei formaggi, che ha registrato un *trend* altamente positivo negli ultimi 20 anni, specialmente in termini di valore aggiunto, pur essendo l'Italia un Paese deficitario di materia prima. Da parte delle organizzazioni degli allevatori si è paventato il rischio che la crisi Parmalat si possa ripercuotere sui produttori, in quanto si è verificata in un momento in cui si è ritenuta prossima la effettiva liberalizzazione della mobilità interregionale delle quote, con effetti sul processo di distribuzione delle quote medesime sul territorio nazionale. E' stata inoltre sottolineata la necessità di favorire lo sviluppo degli accordi di filiera, ed è stato affrontato il problema delle etichettature, rilevando la necessità di non ripetere la sovrapposizione di una pluralità differente di disciplinari, come nel settore della carne.

Per quanto concerne il settore ortofrutticolo, sono state espresse preoccupazioni per le ripercussioni che le vicende Cirio e Parmalat hanno determinato sulle attività di filiera, con particolare riferimento ai comparti del pomodoro e degli agrumi destinati alla trasformazione industriale. In particolare, pur evidenziandosi una notevole capacità di tenuta di tali settori, in considerazione della estrema compattezza delle rispettive filiere, è stata tuttavia segnalata la persistenza di una diffusa sensazione di incertezza per il futuro, che si ripercuote inevitabilmente sulle capacità di programmazione dei produttori. Con riguardo alle problematiche generali dei comparti interessati, è stata sottolineata fortemente la necessità di adottare politiche di rafforzamento della presenza del settore organizzato nel sistema ortofrutticolo italiano, vera chiave di volta della capacità di ammortizzare le improvvise difficoltà dovute alle recenti vicende di crisi. Tale rafforzamento potrebbe essere realizzato in sede di riforma delle organizzazioni comuni di mercato, migliorando la capacità di penetrazione nel mercato e il ruolo istituzionale delle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli. Con riferimento alle situazioni di crisi già verificatesi e che potrebbero nuovamente determinarsi in futuro, è stata evidenziata, nelle ipotesi di dismissione dei beni e delle attività dei grandi gruppi in difficoltà, la persistente mancanza di adeguati strumenti di raccordo al fine di costituire eventuali cordate di cui faccia parte la base agricola, che in più di un'occasione, pur essendo astrattamente interessata all'acquisizione degli stabi-

limenti, ha tuttavia preferito rinunciarvi. L'adozione di tali politiche si collocherebbe nel ventaglio più ampio di una serie di strumenti volti a consentire alla parte agricola di acquisire un peso e un ruolo più diretto nella gestione sia dei colossi agroindustriali, sia delle imprese di minore importanza. Con riguardo al comparto del pomodoro, è stata fortemente evidenziata la notevole compattezza della filiera, che in più di un'occasione ha consentito il raggiungimento di intese strategiche a tutti i livelli, come la recente vicenda Parmalat ha peraltro dimostrato. L'Italia inoltre, nonostante un livello di produzione di primissimo piano - si tratta del secondo produttore al mondo di pomodori - è caratterizzata da un mercato con pochissimi marchi, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di concorrenza.

Per quanto concerne le possibili linee di indirizzo politico generale nel settore agroalimentare (e registrata positivamente la tempestività nell'adozione degli strumenti di gestione commissariale e di intervento e sostegno dei settori coinvolti), la crisi Parmalat deve rappresentare l'occasione per riflettere sulla efficacia degli interventi di politica agricola e per mettere a fuoco, rispetto all'ampia gamma di potenziali strumenti disponibili, le ulteriori azioni, sul piano legislativo e amministrativo, al fine di sviluppare i servizi ai produttori agricoli e predisporre e affinare gli interventi di sostegno e di rilancio del settore agroalimentare.

Una preliminare riflessione emersa dal dibattito ha comunque evidenziato una prima direttrice di intervento, che, proprio dalla constatazione di una «ambiguità» di fondo, non solo terminologica, fra settore agricolo, agroalimentare ed agroindustriale, fa discendere l'esigenza di una maggiore precisazione, a livello legislativo, degli ambiti produttivi e una conseguente specializzazione delle leve di intervento, così da evitare il ripetersi di quanto paventato da taluni (in particolare da Coldiretti), e cioè che l'eccessiva estensione della platea dei beneficiari possa penalizzare la componente agricola, a vantaggio di altre componenti della filiera, con un evidente effetto di distorsione delle decisioni legislative. Occorre inoltre riflettere anche sulle potenziate - alla luce dell'avvenuta riforma federalista - capacità di intervento delle regioni, che stanno orientandosi verso la scelta del distretto come momento di interazione fra componente agricola ed agroindustriale della filiera.

Nelle audizioni è emersa concorde la valutazione circa l'improrogabile esigenza di proseguire nello sforzo di innovazione, in primo luogo, degli strumenti creditizi, finanziari ed assicurativi disponibili sul mercato. In particolare sono state evidenziate, anche alla luce dei nuovi *standard* imposti da *Basilea 2* (che richiederà più sofisticati sistemi di *rating*, con possibili, negative ripercussioni sulla capacità di accesso al credito del settore primario, specialmente per le imprese di ridotte dimensioni), le esigenze di modernizzazione del credito nel settore agricolo, penalizzato negli ultimi anni dalla sostanziale scomparsa del credito agrario specializzato (che nel 1990 costituiva il 7 per cento degli impieghi, poi calata al 5 per cento nel 1994 e ora al 4 per cento).

In questa direzione pare muoversi – sebbene da taluni siano stati evidenziati con preoccupazione i rischi che potrebbero derivare da un'eccessiva espansione delle competenze dell'ente – la già avviata riforma dell'ISMEA (1999). L'Istituto ha infatti incorporato gli elementi agricoli di Sviluppo Italia (articolo 4, comma 42 e seguenti, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) e, da ultimo (ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102), la Sezione speciale del Fondo interbancario di garanzia (incardinata dentro il Ministero dell'economia e delle finanze e di fatto inattiva dal 1991). Anche sul versante degli strumenti assicurativi, occorre proseguire il percorso intrapreso con il varo delle polizze multirischio (settore nel quale potrà svolgere un utile ruolo anche l'ISMEA riformata). Tali leve di intervento sono state comunque riordinate con il recente decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, adottato in attuazione della delega recata dalla legge 7 marzo 2003, n. 38 (cosiddetto «collegato agricolo»). Secondo le valutazioni dei rappresentanti dell'ISMEA, tale innovazione dovrebbe consentire di accrescere la capacità di accesso al credito per il settore primario, offrendo nuove opportunità di investimento alle aziende agricole per finanziare il loro sviluppo e strategie per recuperare il mercato. Si è inoltre precisato che gli strumenti messi a punto riguardano la parte agricola, mentre viene auspicata una revisione della normativa concernente la gestione dei fondi ex RIBS per adeguarla al mutato contesto conseguente alla riforma della PAC. Inoltre, sempre da parte di ISMEA, si è ricordato che – proprio perché oggi la parte agricola e quella agroindustriale risultano «perdenti» rispetto a chi detiene il rapporto diretto con il consumatore (grande distribuzione) – è opportuno superare il modello di contrapposizione agricoltura-industria a favore di uno schema di concertazione, cooperazione e integrazione.

L'indagine svolta ha ulteriormente confermato l'esigenza, ripetutamente affiorante nel dibattito politico di settore, di favorire e sostenere la capacità di aggregazione dei produttori, attraverso una politica di filiera che valorizzi tutte le componenti del comparto agroalimentare. A tale proposito appare necessario proseguire la linea intrapresa con le disposizioni recentemente adottate in materia di contratti di filiera (articolo 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289-legge finanziaria per il 2003) e di organizzazione dei produttori (articolo 6 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99). Per quanto concerne le politiche di filiera, che devono assicurare l'effettiva capacità di coinvolgimento dei soggetti coinvolti, occorre pervenire a forme di gestione innovative e semplificate dei contratti. Il sostegno delle organizzazioni di imprenditori, invece, non può prescindere dalla effettiva capacità di tali soggetti di svolgere attività di impresa volta a generare un reale valore aggiunto a beneficio dei soggetti partecipanti. L'attenzione alla filiera appare un punto nodale nello sforzo di modernizzazione del settore ai fini di un riequilibrio delle varie componenti della filiera sul piano interno, sia, ancor più, per accompagnare la capacità di penetrazione del *made in Italy* nei mercati globalizzati. In questo senso, tutto il settore agricolo ed agroalimentare appare comunque penalizzato dalla prevalenza, in termini di dimensioni aziendali, anche sul territorio

nazionale, della grande distribuzione di matrice straniera. Occorre infatti tenere conto che l'immagine e la rinomanza del *made in Italy* nel mondo si basa sia sul comparto dei prodotti tipici, a denominazione d'origine, che incorporano qualità, sicurezza e tradizioni alimentari, sia sui prodotti di grande marca e notorietà, non intimamente legati al territorio, la cui affermazione sui mercati discende dalla qualità del legame col marchio di identificazione come prodotto nazionale. In tal senso, se va nella giusta direzione la scelta compiuta con la legge finanziaria 2004, che (all'articolo 4, commi 61-63) ha istituito un apposito fondo per la realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *made in Italy*, non può comunque essere trascurata l'importanza di individuare nuovi strumenti di intervento volti, più in generale, a favorire l'internazionalizzazione e a promuovere la penetrazione sui mercati esteri dei prodotti delle imprese nazionali operanti nel settore, sempre più rilevante in un'economia globalizzata, delle *commodities*. In tal senso, è auspicabile proseguire e rafforzare le iniziative volte a tutelare in tutte le sedi, il *made in Italy*, e a facilitare l'accesso al credito per il settore primario.

Con particolare riferimento al settore agricolo, occorre poi proseguire lo sforzo di rinnovamento generazionale della categoria dei produttori che, in tutta Europa, presenta caratteristiche analoghe di invecchiamento del ceto produttivo imprenditoriale; in tal senso, è importante il recente «sblocco» della legge 23 maggio 1997, n. 135, di conversione del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, gestita da Sviluppo Italia (a favore dei giovani agricoltori).

Per quanto riguarda il settore della ricerca, interessato dalla profonda riforma del Centro per la ricerca in agricoltura e dal riordino degli altri istituti di ricerca, occorre invece potenziare la capacità del mondo della ricerca pubblica di essere interlocutore privilegiato delle realtà produttive, favorendo innovazioni di prodotto e di processo, a tutela dei prodotti tipici e di qualità, ma con ricadute positive anche sul versante dei prodotti di marca.

Come ha già evidenziato in modo approfondito la pressoché contestuale indagine sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, la crisi Parmalat ha fatto emergere con drammaticità i negativi effetti della carenza di regolazione dei mercati e le disfunzioni nei sistemi di controllo e di vigilanza. Complessivamente, si tratta di ridisegnare un sistema di regole che impedisca il ripetersi di analoghe crisi, che hanno fatto registrare un così drammatico impatto non solo sugli operatori del settore agricolo ed agroalimentare, mettendo a rischio i livelli occupazionali, e che comunque rischiano di appannare l'immagine vincente del *made in Italy* proprio a ridosso della decisione di collocare a Parma l'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Una riforma del sistema delle regole richiede, oltre alla riorganizzazione dei sistemi di vigilanza (già predisposta con il decreto-legge n. 347 del 2003), anche l'individuazione di punti di riferimento istituzionali unitari per la filiera, ai fini di una più efficace e tempestiva gestione degli

strumenti e delle leve di politica agricola ed agroindustriale. A questo fine appare opportuno valutare, quanto meno in prospettiva, la necessità di un sostanziale accorpamento delle competenze attualmente esercitate a livello centrale in materia agroalimentare. In tal senso va valutata in termini favorevoli, benché si tratti di una soluzione ancora parziale, la preannunciata istituzione di una Direzione agroindustria all'interno del Ministero delle politiche agricole e forestali, con l'obiettivo di un rafforzamento e un migliore coordinamento dei compiti che già fanno riferimento al Ministero. Per quanto concerne, specificamente, il profilo della sicurezza alimentare, di importanza centrale dopo le recenti crisi e l'accresciuta consapevolezza dei consumatori, appare necessario, soprattutto a seguito dell'importante riconoscimento per il nostro Paese costituito dalla scelta di Parma quale sede dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, pervenire in tempi rapidi alla creazione della Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare.

Inoltre, occorre operare affinché vengano individuati e resi operativi le sedi e gli strumenti indispensabili per favorire l'armonico sviluppo dell'interazione tra competenze statali e regionali nel quadro del nuovo titolo V della Costituzione, attenuando il rischio di una eccessiva crescita del conflitto istituzionale (e destinato altrimenti a trovare composizione unicamente innanzi alla Corte costituzionale).

Infine, all'esigenza di strumenti unitari di *governance* del settore, si affianca la necessità di procedere a riforme delle strutture produttive al fine di valorizzarne l'attitudine imprenditoriale e di venire incontro alle nuove domande del mercato. La globalizzazione dell'economia, l'emergere di nuovi *competitor* sulla scena mondiale, i mutamenti delle abitudini alimentari, i nuovi assetti della distribuzione, richiedono politiche pubbliche capaci di coniugare le esigenze di sviluppo e di apertura dei mercati, da cui possono discendere, soprattutto in termini di prezzi, indubbe opportunità per i consumatori, con la complementare e crescente richiesta di sicurezza e qualità alimentare e con la tutela di spazi adeguati ai produttori che sono in grado di offrire alimenti tipici e caratteristici. Anche nel settore agroalimentare, la politica è oggi chiamata, in definitiva, ad individuare le giuste soluzioni per assicurare la compatibilità tra i processi di globalizzazione e il mantenimento delle tradizioni e delle culture locali.