

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI TEMI AFFRONTATI
COL DISEGNO DI LEGGE N. 2428
«LEGGE PLURIENNALE PER L'ATTUAZIONE DI
INTERVENTI PROGRAMMATI IN AGRICOLTURA»

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 OTTOBRE 1990

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente MORA
indi del Vice Presidente BUSSETI

INDICE**Audizione dei rappresentanti della Coldiretti, della Confagricoltura,
della Confcoltivatori, della Confcooperative, della Lega nazionale cooperative e
mutue e dell'Associazione generale delle cooperative italiane**

PRESIDENTE:			
- MORA	<i>Pag. 3, 4, 7 e passim</i>		
- Busetti	20		
Micolini (DC), relatore alla Commissione sul disegno di legge n. 2428	4		
		<i>ANCOTTI</i>	<i>Pag. 20</i>
		<i>MANNINO</i>	16
		<i>OLIVIERO</i>	22
		<i>PASCALE</i>	13
		<i>PIGNAGNOLI</i>	4
		<i>TRIFILETTI</i>	9
		<i>VARANO</i>	7

Presidenza del Presidente MORA

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza della Coldiretti, il dottor Pignagnoli e l'avvocato Varano; in rappresentanza della Confagricoltura, il dottor Trifiletti e il dottor Bianco; in rappresentanza della Confcoltivatori, il dottor Pascale e il dottor Negri; in rappresentanza della Confcooperative, il dottor Mannino e il signor Camilli; in rappresentanza della Lega nazionale cooperative e mutue, il dottor Ancotti e il dottor Pagliani; in rappresentanza della Associazione generale delle cooperative italiane, il dottor Oliviero.

I lavori hanno inizio alle ore 16,40.

Audizione dei rappresentanti della Coldiretti, della Confagricoltura, della Confcoltivatori, della Confcooperative, della Lega nazionale cooperative e mutue e dell'Associazione generale delle cooperative italiane.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui temi affrontati col disegno di legge n. 2428 «Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura».

È oggi in programma l'audizione dei rappresentanti della Coldiretti, della Confagricoltura, della Confcoltivatori, della Confcooperative, dalla Lega nazionale cooperative e mutue e dell'Associazione generale delle cooperative italiane.

Nel dare il benvenuto ai rappresentanti delle organizzazioni del mondo agricolo qui presenti, desidero brevemente informarli che, secondo la procedura adottata in Senato per le audizioni, non si dà luogo a dibattito, essendo previsto che, dopo gli interventi degli ospiti, i senatori possono rivolgere, se lo ritengono necessario, alcune domande. Desidero inoltre avvertire i nostri ospiti che è anche possibile depositare delle memorie scritte presso la Presidenza della Commissione.

Il relatore sul disegno di legge n. 2428, per la cui importanza la Commissione ha ritenuto opportuno e molto utile procedere ad una serie di audizioni informative - ricordo che questa mattina sono stati ascoltati i rappresentanti delle Regioni -, è il senatore Micolini, al quale rivolgo l'invito a svolgere una breve relazione introduttiva con riferimento al disegno di legge n. 2428, oggetto della procedura informativa attivata dalla Commissione.

MICOLINI, *relatore alla Commissione sul disegno di legge n. 2428.* Signor Presidente, ritengo di non dovermi dilungare troppo essendo i rappresentanti delle organizzazioni qui convenuti perfettamente a

conoscenza della mia relazione sul disegno di legge n. 2428 e anche della difficoltà derivante dalla necessità di contemperare gli stanziamenti necessari per l'attuazione degli interventi previsti dal provvedimento con le previsioni contenute nella legge finanziaria, difficoltà circa la quale non è ancora stata data dal Governo una risposta definitiva.

Sono pertanto convinto che dagli interventi dei rappresentanti delle organizzazioni del mondo agricolo potrà venire un positivo contributo per l'esame del provvedimento, anche in relazione al problema della copertura finanziaria.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, verranno ascoltati per primi i rappresentanti della Coldiretti.

Rivolgo al dottor Pignagnoli e all'avvocato Varano un vivo ringraziamento per avere aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata.

Do senz'altro la parola al dottor Pignagnoli per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

PIGNAGNOLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, la mia organizzazione ritiene che l'occasione di una revisione della legge 8 novembre 1986, n. 752 sia particolarmente importante perchè il testo vigente aveva sicuramente manifestato alcuni limiti, ma soprattutto perchè è cambiato sotto i nostri occhi lo scenario del sistema agroalimentare nel suo insieme ed è cambiato soprattutto in ragione dell'adozione dell'Atto unico europeo. Quindi, tutto ciò che si è determinato negli ultimi anni nell'ambito del sistema agroalimentare certamente ha comportato modifiche sostanziali, e le comporterà ancora di più mano a mano che ci avvicineremo al 1993, nel modo di produrre del sistema agroalimentare.

Questo cambiamento di scenario, che non ritengo necessario descrivere, comporta per il mondo agricolo - almeno quello che la Coldiretti rappresenta - una prima esigenza fondamentale: la revisione della legislazione, non solo quella in esame, ma l'insieme di disposizioni legislative in materia. Evidentemente si lascia alla responsabilità del legislatore di stabilire se questa revisione possa essere attuata in occasione della revisione della legge n. 752 del 1986 oppure se debba essere rinviata ad altri momenti. In questa circostanza sento di dover manifestare comunque l'esigenza che il corpo complessivo delle leggi che offrono elementi di orientamento alla produzione agricola abbia una finalizzazione fondamentale, che è quella di dare alla produzione agricola una legislazione di garanzia che aumenti la capacità di autogoverno nei fatti economici da parte dei produttori inseriti nel sistema agroalimentare. Di fronte alla concentrazione crescente, sia a livello di industria di trasformazione, sia a livello della grande distribuzione moderna, non c'è dubbio che il mondo agricolo deve essere dotato di strumenti, anche legislativi, che gli diano la possibilità di concentrare la propria offerta e, sulla base di questa concentrazione, di sviluppare una attività efficace che noi definiamo di contrattualistica interprofessionale. Connesso con questo, non c'è dubbio, l'altro aspetto è quello di incrementare, attraverso un aumento di potere e di capacità di autogoverno dei produttori agricoli, la disponibilità di mezzi

finanziari direttamente gestiti dai produttori da soli o insieme alle parti industriali. Noi segnaliamo l'opportunità che ciò si realizzi attraverso un effettivo sviluppo dei fondi interprofessionali previsti dalla legge 16 marzo 1988, n. 88.

In connessione con questi due elementi fondamentali, non c'è dubbio che sia indispensabile un rilancio, su basi nuove, dell'associazionismo, in forma cooperativa e non. È questa una esigenza di fondo che – ripeto – viene ampiamente avvertita; quindi, nel disegno di legge in esame occorre prevedere quegli strumenti che ancora oggi non esistono.

Uno degli aspetti più dettagliati relativi alla legge-quadro (quale è appunto la legge n. 752 del 1986) è quello del miglioramento della qualità delle produzioni, tema che richiederebbe una lunga analisi, che non è opportuno sviluppare in questa sede. Comunque, desidero sottolineare che esso dovrebbe portare ad un risultato molto concreto: lo stretto collegamento tra l'attività industriale e commerciale e quella agricola. Se non si agisce su tutta la filiera, a nostro avviso, è illusorio sperare che le singole parti tengano comportamenti coerenti rispetto all'insieme. Pertanto, occorre che la legislazione si faccia carico di questo aspetto fondamentale e a tal fine (anche se questo discorso non riguarda la citata legge n. 752) non c'è dubbio che gli interventi dovrebbero essere orientati.

Un altro aspetto molto importante nella situazione attuale è quello dei costi di produzione, soprattutto dei mezzi tecnici. Non c'è dubbio che la legislazione comunitaria, e in parte quella nazionale, non consente di agire direttamente sul costo dei mezzi tecnici. Tuttavia, a nostro avviso, c'è uno strumento che va rilanciato e riconsiderato; bisogna favorire in tutti i modi la concentrazione della domanda di mezzi tecnici, quasi specularmente alla concentrazione dell'offerta dei prodotti agricoli, riprendendo con più vigore il tema degli acquisti collettivi dei mezzi tecnici come sistema di calmiera di questo mercato. È vero che per alcuni settori, come quello dei mangimi, si sono registrate lievi diminuzioni di prezzo, ma sappiamo che nell'insieme il prezzo dei mezzi tecnici è aumentato molto di più di quello dei prodotti agricoli.

Connesso al tema dei costi di produzione c'è un aspetto che riguarda direttamente la vicenda delle aziende agricole: il problema, cioè, della integrazione dei redditi in funzione delle attività che le aziende agricole possono sviluppare anche al di fuori di quelle prettamente agricole. A tale proposito desidero evidenziare in modo particolare la situazione delle aziende di collina e di montagna e comunque di tutte quelle aziende che, per esempio, garantiscono (e ancora di più lo possono fare se opportunamente sostenute da misure adeguate) l'equilibrio ecologico, territoriale e sociale.

Un tema rilevante, a nostro avviso, resta quello della funzionalità del sistema agroalimentare, all'interno del quale si sviluppa l'attività della produzione agricola. Innanzitutto è necessario (pur avendolo già sottolineato, desidero ribadirlo) procedere verso la massima concentrazione dell'offerta dei prodotti agricoli, a fronte della concentrazione crescente e generalizzata della domanda di questi prodotti. Se noi continuiamo a lasciare i produttori isolati e divisi (anche se organizzati

in associazioni di produttori e cooperative) e sempre al di sotto dei livelli di concentrazione sul fronte industriale e commerciale, certamente non riusciremo a conseguire alcun risultato positivo per tutto il sistema e prima ancora per i produttori agricoli.

Un altro aspetto che ritengo fondamentale per lo sviluppo del sistema agroalimentare è quello dell'integrazione all'interno del sistema delle aziende agricole, singole o associate che siano. A tal fine non c'è dubbio che bisogna introdurre qualche elemento correttivo rispetto alla situazione attuale degli interventi pubblici, utilizzando soprattutto lo strumento delle società finanziarie pubbliche (a questo proposito ricordo che oggi operano nel settore agroalimentare-industriale le seguenti società: la SME, la RIBS, la RIZOO e la Finam). È indispensabile fare in modo (e, a mio avviso, la revisione della legge n. 752 del 1986 rappresenta una buona occasione), che gli interventi pubblici, mediante queste società dedicate, siano organici e non si diffondano (come spesso avviene) in compartimenti stagni.

Onorevoli senatori, un altro elemento che riguarda l'insieme del sistema agroalimentare è quello della dotazione finanziaria. La prima proposta del Ministro dell'agricoltura, per quanto riguarda le linee del piano agroalimentare, prevedeva una spesa di 2.000 miliardi per l'intero sistema. Adesso noi ci chiediamo come mai questa cifra sia addirittura scomparsa nella stesura approvata dal CIPE, che non l'ha riportata neppure come indicazione. Ciò ci preoccupa molto, anche perchè nel frattempo nel testo della proposta di legge del Governo è rimasta la previsione di un finanziamento alle piccole e medie imprese industriali. Bisogna scegliere una delle due strade: o s'introduce questa novità assoluta, e cioè che l'agricoltura finanzia l'industria (e allora occorre una visione d'insieme e i finanziamenti conseguenti), oppure - se non è così - non è pensabile una proposta come quella presentata dal Governo.

Per quanto riguarda il sistema agroalimentare è necessario innanzitutto rilanciare la cooperazione. Tutti quanti conosciamo le difficoltà che incontrano alcune imprese cooperative negli ultimi tempi. Tuttavia, anche in questo caso, ritengo che non ci siano alternative: o rilanciamo su basi solide la cooperazione oppure il mondo agricolo si troverà sparpagliato di fronte alla concentrazione industriale, in molti casi a capitale multinazionale.

Infine desidero parlare di un altro argomento, che non è strettamente connesso con le disposizioni di legge a cui si stiamo riferendo nè è presente all'interno del disegno di legge del Governo di revisione della legge n. 752, che riguarda la produzione agricola nazionale. Considerato lo sviluppo dei vincoli comunitari negli ultimi anni e nel presupposto che il sistema agroalimentare italiano deve essere sostenuto, credo che occorra predisporre strumenti legislativi che consentano di legare il problema quote-stabilizzatori con l'insieme del sistema agroalimentare. In sostanza, non si può continuare (anche se speriamo che il processo sia finito) con la logica delle quote e degli stabilizzatori e poi lasciare completamente allo sbando i produttori agricoli (che subiscono queste quote e questi stabilizzatori) di fronte ad una organizzazione industriale e commerciale che, viceversa, in molti casi riesce, attraverso le quote e gli stabilizzatori, a realizzare notevoli

guadagni e quindi ad aumentare i propri profitti. Probabilmente si tratta di adottare diversi criteri di gestione delle quote e degli stabilizzatori. Non ci illudiamo che sia possibile realizzare delle sostanziali modifiche a livello comunitario; tuttavia riteniamo che sia possibile una diversa gestione sia delle quote sia degli stabilizzatori nell'ambito del sistema agroalimentare. Con ciò non proponiamo, come qualcuno sostiene, di attribuire tutte le quote alla produzione agricola. Le quote possono anche continuare a rimanere nell'ambito dell'industria, come in certi casi si verifica, ma è importante che ciò avvenga in base a precisi rapporti tra produzione agricola e mondo industriale.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Pignagnoli per la sua esposizione e do la parola all'avvocato Varano, sempre in rappresentanza della Coldiretti.

VARANO. Signor Presidente, cercherò di essere veramente breve anche perchè la Coldiretti ha già avuto, tramite il dottor Pignagnoli, la possibilità di esprimere il proprio orientamento sulle linee generali.

Per integrare l'intervento precedente, vorrei entrare maggiormente nel merito del provvedimento cercando di estrapolare dalla relazione del senatore Micolini, in cui noi ci riconosciamo, alcune questioni con la speranza di offrire un contributo in termini positivi.

La prima domanda che rivolgo agli onorevoli senatori e anche a me stesso riguarda la necessità di cercare di capire il significato di questa nuova legge pluriennale di spesa.

Indubbiamente, si tratta di una legge che pone in essere dei finanziamenti per attuare - come si evince dallo stesso titolo - interventi programmati, e quindi presuppone un programma. Ed allora è necessario chiedersi se questo programma esiste o se deve essere ancora predisposto, anche in relazione all'altro argomento, sul quale intendo soffermarmi, dei rapporti fra Stato e Regioni, visto che si innovano profondamente certe procedure rispetto alle leggi precedenti.

La relazione che accompagna il disegno di legge fa pensare che esista un programma già predisposto con particolare riferimento alla revisione del programma quadro del Piano agricolo nazionale 1986-90, approvato con delibera del CIPE il 13 ottobre 1989. Mi scuso per questi riferimenti, ma la mia domanda permane, perchè, appunto, si tratta di una revisione di un programma quadro che deve essere considerato terminato visto che fa riferimento al quinquennio 1986-1990 e dato anche che la stessa delibera si preoccupa di definirlo «aggiornamento», sempre di quel piano agricolo nazionale, per l'anno 1989. Molto si gioca su questo discorso, perchè la legge e - ripeto - la stessa relazione introduttiva al disegno di legge fanno pensare ad un piano esistente che invece manca; comunque, se deve essere quello il piano che ci deve guidare nel prossimo quinquennio, poichè il significato della legge è quello di attuare gli interventi, di realizzare gli obiettivi, di predisporre le azioni che sono previste in quel piano, ritengo che sarebbe opportuno chiarirlo - e ciò spetta al Governo - per non ripetere l'esperienza del «quadrifoglio», che aveva una impostazione del tutto opposta.

Infatti, in quel caso la legge indicava degli obiettivi di carattere generale e poi riservava la loro attuazione e concretizzazione ad una

fase amministrativa successiva. L'esperienza della legge n. 752 del 1986 è stata opposta: prima è stato predisposto il piano, poi la legge. Nel caso di questa nuova legge pluriennale bisognerebbe capire quale è il quadro programmatico che abbiamo davanti, anche perchè poi tutto si riflette nei rapporti fra Stato e Regioni, come ho già detto.

Infatti, se a un certo punto si stabilirà che il programma consiste nella revisione del programma-quadro relativo agli anni 1986-1990, occorrerà capire se l'approvazione in via amministrativa, cioè con delibera del CIPE, è sufficiente a stabilire vincoli di programmazione rispetto alle Regioni, perchè la legge si caratterizza - come ho appena detto - per innovare le procedure nei rapporti fra Stato e Regioni creando - come rilevato anche nella relazione del senatore Micolini - un obbligo di programma per le Regioni. Ma forse le Regioni pretenderanno chiarimenti circa le determinazioni che devono rispettare, per cui occorre chiarire se queste possono essere stabilite in via amministrativa, oppure se c'è bisogno di provvedimenti legislativi. Al riguardo, si potrebbe rispondere che se i programmi, se gli obiettivi fossero posti attraverso la collaborazione tra i due organismi, certe procedure potrebbero essere riviste. Non so se le Regioni nel corso della audizione svoltasi questa mattina abbiano evidenziato questi aspetti.

Una delle novità maggiori di questo provvedimento consiste nel potere sostitutivo previsto nel caso in cui le Regioni non si attengano all'obbligo di programma che la legge pone. Si tratta di un potere sostitutivo forte, che non si ricollega a quello che l'ex Presidente della Corte costituzionale, Saja, nella sua relazione del gennaio di quest'anno, affermava a proposito dei rapporti tra Stato e Regioni che, secondo una corretta osservanza della Costituzione, dovrebbero essere improntati al principio della leale collaborazione, attuabile in vari modi.

Questo principio non è presente nel testo e la sostituzione in esso prevista, tutto sommato autoritativa, mi sembra estranea al nostro ordinamento giuridico nonchè ad altri casi di disciplina dei rapporti fra Stato e Regioni in cui si accenna - si veda, per esempio, la legge 9 marzo 1989, n. 86 in materia di attuazione della legislazione comunitaria - ad un potere sostitutivo, ma sempre in collaborazione con le Regioni e comunque non attuato in questa maniera. Si pensi a determinate Regioni che sicuramente non riusciranno a predisporre i programmi. Rimane da risolvere, in ogni caso, il problema, che spero di avere esposto con chiarezza, relativo alla esistenza o meno di una programmazione capace di vincolare le Regioni.

Desidero a questo punto porre in rilievo l'aspetto dei soggetti beneficiari del provvedimento. Quali sono questi soggetti? Si ritrovano nel nuovo provvedimento o nella precedente legge pluriennale? La legge n. 752 del 1986 ed il nuovo provvedimento legislativo si riferiscono ai soggetti attraverso il richiamo di alcune disposizioni. All'articolo 12 del disegno di legge all'esame di questa Commissione si richiamano alcuni articoli e, fra gli altri, l'articolo 7 della legge «quadrifoglio», relativo all'elenco dei beneficiari, che prevede le imprese familiari coltivatrici e la figura di imprenditore agricolo a titolo principale, anche se con un richiamo alla legge 9 maggio 1975, n. 153 che rappresenta una cristallizzazione, per quanto riguarda l'accesso al

credito, di questa figura: tale indicazione è stata, tra l'altro, superata dalla legislazione comunitaria successiva e soprattutto dalla attuazione che in sede regionale se ne è fatta in base a criteri diversi. Ma, l'articolo 12 del disegno di legge in esame richiama, per esempio a proposito della cooperazione, tutta una serie di articoli che consentono l'accesso alle provvidenze in base a criteri che sono completamente diversi da quelli previsti dal comma 7 dell'articolo 10, in cui si indicano i presupposti perchè certi soggetti - in questo caso le cooperative - possano accedere alle agevolazioni. Quindi, un'esigenza di stretto coordinamento deve essere posta: o si sceglie definitivamente - e sarebbe anche auspicabile - una individuazione dei soggetti beneficiari aggiornata rispetto all'elenco previsto dalla legge «quadrifoglio», o si sceglie di lasciare quell'elenco ed i relativi richiami. Queste scelte devono essere precisate, perchè sembrerebbe che, per esempio a proposito della cooperazione, siano compatibili comunque due sistemi di intervento: quello previsto dalla nuova legge pluriennale, per cui appunto si restringe l'area dei soggetti e si creano nuove condizioni di accesso alle agevolazioni, e quello previsto dalle leggi precedenti, come le leggi 1° luglio 1977, n. 403 e 4 giugno 1984, n. 194 che accennano soltanto, come requisito per l'ammissibilità alle provvidenze, all'iscrizione delle cooperative nel registro prefettizio e nello schedario generale, il che è ben poca cosa rispetto allo sforzo che sta cercando di fare il legislatore.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Varano per la sua esposizione.

Do senz'altro la parola, in rappresentanza della Confagricoltura, al dottor Trifiletti per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

TRIFILETTI. Signor Presidente, onorevoli senatori, inizierei il mio intervento richiamando quella che, a mio giudizio, è una condizione sospensiva che grava sui lavori di questa Commissione e, quindi, sul parere che le organizzazioni professionali e cooperative possono dare sul disegno di legge in esame. Chiamo condizione sospensiva quella che riguarda l'aspetto finanziario del provvedimento. Il senatore Micolini lo ha richiamato brevemente nella sua introduzione, però è un elemento che non possiamo a cuor leggero eliminare dal nostro tavolo di discussione, perchè condizionerà fortissimamente tutte le determinazioni che il Parlamento assumerà riguardo a questo provvedimento e l'attuazione stessa della legge.

Rispetto alle previsioni di spesa del disegno di legge n. 2428, il disegno di legge finanziaria per il 1991 opera un taglio, per il solo triennio 1991-1993, che è quantificabile in oltre 2.000 miliardi. Infatti, si passerebbe dagli oltre 11.000 miliardi, previsti per il triennio dal disegno di legge n. 2428, ai 9.000 miliardi (tre per ogni anno) previsti per il triennio dal disegno di legge finanziaria. A nostro giudizio ciò non è accettabile e credo che sia implicito l'auspicio che formula la Confagricoltura a tale riguardo. La questione dei finanziamenti per l'agricoltura, delle dotazioni di spesa su un disegno pluriennale, è uno degli elementi principali che hanno spinto le organizzazioni professionali agricole e la Confagricoltura ad attuare una serie di iniziative e di proposte che stanno interessando tutte le Regioni italiane, che si

riferiscono anche ad altri problemi. Il nodo della legge finanziaria è ai primi posti del *cahier de doléance* che la Confagricoltura ha presentato al sistema politico.

Concludendo questa breve trattazione su tale questione sospensiva, il nostro giudizio sul disegno di legge n. 2428 (a parte questo elemento condizionante) è positivo, in primo luogo perchè il provvedimento prevede la riproposizione di un quadro finanziario unitario e di lungo periodo per i finanziamenti degli interventi in agricoltura. Abbiamo fatto delle stime molto semplici: il disegno di legge prevede un incremento proporzionale rispetto alla legge n. 752 del 1986 valutabile intorno al 15 per cento rispetto al quinquennio 1986-1990. Se fosse stato attuato un criterio rigidamente parametrico agganciato al deflatore del Pil per il quinquennio 1986-1990 l'incremento sarebbe dovuto essere notevolmente superiore, perchè il deflatore del Pil per il quinquennio 1986-1990 è superiore al 35 per cento (esattamente il 36-37 per cento stimandolo al 6,5 per cento per il 1990). Quindi, una applicazione rigidamente parametrica di questo livello avrebbe dovuto portare ad una previsione di spesa di oltre 22.000 miliardi. Valutando, comunque, la limitata capacità di spesa di alcuni soggetti, in modo particolare delle Regioni, riscontrata nel quadro della legge n. 752 del 1986, il giudizio della Confagricoltura sul quadro finanziario prospettato dal disegno di legge n. 2428 è tutto sommato positivo. È anche positivo il nostro giudizio in relazione al tentativo di mettere mano a due dei principali problemi che - a nostro avviso - si sono riscontrati nell'applicazione della legge n. 752: mi riferisco alla scarsa capacità di spesa delle Regioni e al problema della finalizzazione della ingente quota di risorse destinata al settore della cooperazione.

Per quanto riguarda la spesa regionale, è inutile dilungarsi. Le numerose indagini e ricerche, che sono state effettuate, sono giunte alla medesima conclusione: la capacità di spesa di questi soggetti istituzionali è modesta; il controllo dello Stato su questa spesa è inesistente e la capacità di indirizzo è altrettanto inesistente o quasi.

Il disegno di legge n. 2428 introduce alcuni importanti innovazioni (soprattutto due) che riguardano forme di penalizzazione per le Regioni che non provvederanno ad adottare programmi di sviluppo agricolo in armonia con i piani nazionali e un nuovo sistema di eventuale redistribuzione delle risorse tra le Regioni meno pronte riguardo alla capacità di spesa. Va rilevato, inoltre, per inciso, che dalle varie ricerche e studi effettuati emerge un dato particolarmente preoccupante per le Regioni meridionali. Comunque, a parte questo inciso, il rilievo che si deve fare è che ogni organizzazione delle Regioni meno sollecita ed efficiente si traduce di fatto in una penalizzazione degli agricoltori che operano in quella Regione. La Confagricoltura è del parere che vada dato un segnale rilevante alle Regioni su questo aspetto, che non è assolutamente secondario, ma determinante. Gli agricoltori si trovano davanti a questo problema spesso senza la piena coscienza della sua gravità. Infatti, l'agricoltore non si rende conto, come alcuni studi hanno dimostrato, che su cento lire di spesa indirizzata verso il settore agricolo, di fatto le Regioni riescono a spenderne soltanto trenta. Allora dobbiamo dare un segnale in questo senso.

Per quanto riguarda la cooperazione, il disegno di legge si muove in una ottica corretta; infatti, tende a dare una maggiore finalizzazione alle risorse che vengono destinate a questo settore. Ricordo che, sul totale della spesa gestita ai sensi della legge n. 752 del 1986, la cooperazione ha assorbito oltre l'8 per cento, addirittura oltre il 30 per cento se si fa riferimento alle sole azioni orizzontali, e ciò senza contare la cifra riservata alla cooperazione nell'ambito della spesa regionale, quota sicuramente rilevante ma non facilmente quantificabile.

Nel momento in cui il disegno di legge cerca di introdurre degli elementi di maggior rigidità, di maggior finalizzazione di questo ingente afflusso di risorse, noi non possiamo non essere d'accordo. Tuttavia, vi sono degli elementi che danno spazio a dei dubbi; mi riferisco in particolare al fatto che il disegno di legge prevede la possibilità di favorire processi di adeguamento della struttura patrimoniale, espressione che, a mio avviso, lascia la porta aperta a una delle forme tradizionali dell'intervento a favore della cooperazione, il ripianamento delle passività onerose, che invece dovrebbe cessare o quantomeno essere soggetto ad un rigido controllo. Comunque, rimane l'impressione che la cooperazione finirà per assorbire una quota ingente di risorse e quindi, a nostro avviso, è positivo il fatto che su questo argomento il disegno di legge abbia ben presenti i problemi che si sono riscontrati fino ad ora.

Un'altra novità sensibile è la modificazione del regime delle azioni di gestione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, cioè le azioni orizzontali, che vengono distinte in azioni ordinarie e straordinarie. Noi avvertiamo, comunque, il pericolo di una possibile sovrapposizione. Infatti, su diversi argomenti, dalla cooperazione all'associazione dei produttori, ci saranno azioni cosiddette ordinarie e straordinarie o ci sarebbero soltanto se il disegno di legge venisse approvato nell'attuale stesura. Riteniamo che la proposta del Governo sia dovuta a due ordini di fattori: garantire al Ministro dell'agricoltura e delle foreste da un lato una maggiore libertà di manovra e dall'altro lato una pronta disponibilità di cassa, che potrebbe essere meglio utilizzata. Noi riteniamo che si possa trovare una soluzione positiva a questi problemi senza dover per forza intaccare la necessità di ricondurre tutti gli interventi della legge pluriennale di spesa ad un quadro di programmazione unitaria, che non può non essere nocivo. Nel momento in cui il disegno di legge prevede che il CIPE si esprima sulla ripartizione dei fondi per le azioni straordinarie e ordinarie, solo con riferimento al primo anno (alla prima quota annuale 1991) pensiamo che si potrebbe escogitare un meccanismo di preripartizione. In sostanza, se si agirà in un quadro di programmazione pluriennale delle risorse finanziarie (e quindi sarà presumibilmente noto quale è la dotazione di spesa utilizzata - poniamo il caso - per il 1992) allora è possibile che il CIPE si esprima (e sottolineo, per inciso, con una procedura che coinvolge anche le Regioni nella determinazione della spesa) prima della fine dell'anno (per esempio nel mese di settembre o di ottobre) con una preripartizione, in modo tale che poi si possa effettuare la ripartizione definitiva non appena, sulla base della legge finanziaria, sia possibile avere il quadro delle risorse disponibili. Ciò consentirebbe di non sottrarre al quadro di programmazione unitaria, che è uno degli aspetti

fondamentali prima della legge n. 752 del 1986 e adesso di questo provvedimento, una buona parte delle risorse che verrebbero gestite dal Ministero dell'agricoltura.

Per quanto riguarda il merito del disegno di legge, nutriamo qualche dubbio in relazione al problema della ripartizione dei fondi tra le Regioni. Nel momento in cui si stabilisce che destinatari e soggetti responsabili della spesa sono il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e le Regioni a statuto ordinario, ci dobbiamo chiedere che cosa succede per le Regioni a statuto speciale. Ci domandiamo soprattutto come si possa chiedere alle Regioni a statuto speciale di sottoporsi, con la medesima procedura prevista per le Regioni a statuto ordinario, ad un sistema di valutazione dei propri programmi di sviluppo per l'agricoltura, nel momento in cui questo provvedimento non destinerebbe (se non l'abbiamo male interpretato) risorse alle stesse Regioni a statuto speciale.

In parole più semplici: se la legge pluriennale di spesa per l'agricoltura non stanziava fondi per le Regioni a statuto speciale non riusciamo a comprendere come si possa chiedere a queste Regioni di passare obbligatoriamente per le procedure istituite da questa stessa legge nella valutazione dei propri programmi di sviluppo agricolo.

Qualche notazione sintetica desidero fare sugli obiettivi unificanti del disegno di legge, che si estendono. Mi sembra che all'elenco degli obiettivi unificanti già presenti nella legge n. 752 se ne aggiungano degli altri. In qualche caso le innovazioni appaiono positive, come nel caso della valorizzazione dei Mezzogiorno, della finalizzazione al contenimento dei costi di produzione per l'agricoltura, in modo particolare, e, ancora, della considerazione per una «occupazione mista». Qualche altro aspetto ci suscita, invece, delle perplessità, come, per esempio, l'insistere sul ruolo assolutamente predominante riservato all'impresa familiare coltivatrice che, secondo noi, risponde ad una concezione piuttosto antiquata delle forze imprenditoriali operanti in agricoltura. Ci sorprende, inoltre, il ripescaggio dell'obiettivo di raggiungere redditi comparati con i settori extra agricoli, che era un obiettivo della politica comunitaria delle strutture per l'agricoltura, definito dalla Comunità economica europea 18 anni or sono e che ormai è caduto un po' in disuso.

Desidero concludere il mio intervento sollevando alcuni problemi che possono considerarsi, dal nostro punto di vista, di secondaria importanza rispetto a quelli di cui ho parlato fino ad ora. Mi soffermo velocemente sul fatto che vengano ammessi tra i soggetti abilitati a fruire dei finanziamenti disposti da questo provvedimento le imprese agroalimentari definite piccole e medie. Avremmo qualcosa da dire sulla definizione di piccole e medie riferita alle imprese, intanto in quanto, se sussistono i criteri previsti dal disegno di legge, potranno fruire di questi finanziamenti il 99 per cento delle unità produttive agroalimentari in quanto appunto il 99 per cento di tali unità produttive occupa meno di cento addetti. Quindi, probabilmente questo concetto di piccola e media impresa andrebbe rivisto.

Quanto al fatto che questi soggetti possono fruire di fondi destinati agli interventi in agricoltura è da rilevare il paradosso che da un lato si allargano le maglie a soggetti di tipo agroindustriale - rispetto ai quali,

desidero chiarirlo, non abbiamo resistenze ritenendo l'introduzione di tali soggetti una innovazione accettabile - e, dall'altro lato, contemporaneamente - e da qui nasce il paradosso - non si fanno rientrare nelle categorie beneficiarie dei finanziamenti destinati ad interventi in agricoltura altri soggetti che operano solo in agricoltura come, per esempio, le società di capitali o altre forme di società che non possono essere considerate imprenditori agricoli a titolo principale. Questo è un paradosso che per noi è difficilmente comprensibile.

Desidero infine esprimere l'apprezzamento della organizzazione che rappresento sull'istituzione dello «sportello» per lo sviluppo agroalimentare, a proposito del quale gradiremmo però una maggiore precisazione per quanto riguarda i suoi compiti e soprattutto la sua composizione. Ricordo, per inciso, anche le perplessità che noi nutriamo - già sollevate dal dottor Pignagnoli - riguardo alla mancanza di una dotazione di spesa specifica per la realizzazione degli obiettivi indicati dal piano agroalimentare, cioè circa i famosi 2.000 miliardi ai quali è già stato accennato.

Ritengo con ciò di aver delineato il giudizio della Confagricoltura su questo disegno di legge. Sottolineo ancora una volta che la mia organizzazione considera veramente un elemento assolutamente condizionante nel valutare questa iniziativa legislativa il nodo della copertura finanziaria. Se non si scioglie questo nodo, la nostra impressione è che il futuro per l'agricoltura italiana, legato a questo sistema, cioè ad un sistema che da un lato prospetta certezza finanziaria e dall'altro sottrae questa certezza appena proposta, non potrà che essere piuttosto incerto.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Trifiletti per la sua esposizione. Do la parola al dottor Pascale, in rappresentanza della Confcoltivatori, per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

PASCALE. Signor Presidente, onorevoli senatori, prima di entrare nel merito del disegno di legge e quindi delle osservazioni della organizzazione che qui rappresento, desidero rivolgere agli onorevoli senatori di questa Commissione l'invito a voler accelerare i tempi dell'esame del provvedimento così da rendere possibile l'entrata in vigore, entro quest'anno, della nuova legge. Ciò si rende necessario al fine di evitare un vuoto normativo venendo a scadenza la legge n. 752 del 1986.

È evidente che questo obiettivo va correlato anche con un impegno della Camera e del Senato per garantire i finanziamenti necessari a copertura del provvedimento. Non può infatti non essere rilevata la contraddizione tra quanto prevede il disegno di legge e quanto invece previsto dal disegno di legge finanziaria. Noi ci permettiamo di avanzare una ipotesi per la soluzione di questo problema, chiedendo che si operi una diversa modulazione delle quote previste per due singole annualità del quinquennio considerato dal disegno di legge: vanno assicurate - contrariamente a quanto ora previsto - per i primi tre anni quote maggiori di finanziamento rispetto a quelle destinate all'ultimo biennio. Ciò è dettato dalla necessità di far fronte con uno sforzo eccezionale alla prossima scadenza del 1993. Riteniamo, quindi, necessario che i due

rami del Parlamento operino di concerto per attuare una corrispondenza di risorse tra quanto previsto dalla legge finanziaria e quanto previsto da questo provvedimento per assicurare adeguate risposte alle attese del mondo agricolo.

Entrando più nel merito del disegno di legge, desidero innanzitutto soffermarmi sul tema dei soggetti beneficiari dei finanziamenti. A questo riguardo denuncio il fatto che, pur trattandosi di un provvedimento recante interventi per l'agricoltura, si destinano invece interventi e risorse anche al settore industriale. Riteniamo che il documento sulle linee di politica agro alimentare approvato dal CIPI nell'agosto scorso debba essere seguito da un provvedimento economico e finanziario *ad hoc*.

È in quel provvedimento che potranno trovare collocazione gli interventi per la cooperazione agro industriale e per il settore dell'industria alimentare sia privata che pubblica. È necessario fare riferimento ad un quadro normativo certo per quanto riguarda i finanziamenti. Se si vuole realizzare quanto previsto dal citato documento del CIPI bisogna che sia approntato uno strumento legislativo in grado di stabilire precise procedure e di delineare gli assetti giuridici per quanto riguarda le relazioni tra i vari soggetti imprenditoriali interessati.

Ritengo, quindi, onorevoli senatori, che sarebbe opportuno riservare la legge pluriennale di spesa all'agricoltura e pertanto ai soggetti agricoli, che sono le imprese agricole, le associazioni dei produttori, le cooperative agricole.

Un altro tema che voglio affrontare riguarda il rapporto Stato-Regioni. Noi prendiamo atto del fatto che nel disegno di legge c'è il tentativo di introdurre alcuni elementi di novità per creare una condizione di maggior razionalizzazione della spesa agricola regionale. Abbiamo già espresso la nostra viva preoccupazione sul rischio di una frammentazione degli interventi in agricoltura. Gli interventi di natura nazionale sono necessariamente più coerenti con gli indirizzi comunitari; molto spesso, invece, vediamo che la spesa delle Regioni è dispersiva, assistenzialistica e non tiene conto del contesto comunitario in cui ci troviamo. Allora si pone il problema di creare il necessario coordinamento tra la spesa centrale e quella regionale, in un quadro di coerenze con la politica comunitaria. L'introduzione di un efficace sistema di cofinanziamento può in parte risolvere tale questione. Per tutta una serie di iniziative, che hanno carattere sovraregionale, se vogliamo far fronte oggi ai problemi di competitività necessariamente dobbiamo indirizzarci verso progetti con dimensioni non troppo ristrette. Pertanto, lo strumento del cofinanziamento è quello più idoneo per spendere in agricoltura. La nuova legge dovrebbe prevedere meccanismi che facilitino l'uso di questo strumento e dovrebbe introdurre meccanismi d'incentivazione per le Regioni che concorderanno le proprie iniziative con lo Stato.

Un altro elemento che voglio sottolineare riguarda le azioni. Già i colleghi che sono intervenuti hanno fatto riferimento alla difficoltà nell'interpretare le norme contenute nel disegno di legge in relazione alla suddivisione tra azioni ordinarie e straordinarie. Ciò che maggiormente ci interessa è che il disegno di legge stabilisca delle priorità. Se

vogliamo avere uno strumento che realizzi obiettivi di programmazione, bisogna selezionare ed individuare tre o quattro punti su cui concentrare la spesa nei primi anni. La Confcoltivatori si permette di dare alcune indicazioni su queste priorità. Innanzitutto occorre potenziare l'impresa agricola. È opportuno prevedere una serie di azioni per il potenziamento delle imprese agricole e mi riferisco soprattutto ai servizi, al rapporto tra i servizi, la ricerca e la sperimentazione, alla promozione del mercato. Si tratta di interventi che vanno orientati e finalizzati. Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha predisposto, qualche mese fa, un piano nazionale dei servizi. Non si capisce se sia una indicazione che viene data alle Regioni oppure se si tratti di una assunzione di responsabilità da parte dello Stato nel dare concretezza ad un programma nazionale. Quindi, la legge di spesa dovrebbe prevedere un intervento *ad hoc* in direzione dei servizi alle imprese.

Un'altra priorità riguarda le associazioni dei produttori. Noi abbiamo notato una contraddizione. Mentre il disegno di legge su questo punto ricalca più o meno la legge n. 752 del 1986, nel provvedimento del CIPI si ampliano le possibilità operative delle associazioni dei produttori. È necessario consentire alle associazioni dei produttori di svolgere pienamente le proprie funzioni, che non consistono soltanto nella contrattazione interprofessionale. Se vogliamo che quest'ultime svolgano le proprie funzioni adeguatamente dobbiamo dotarle di strumenti più efficaci. Mi riferisco soprattutto alla possibilità di partecipare a società miste con l'industria e con la stessa cooperazione, alla costituzione dei fondi di dotazione, per quanto riguarda la concessione dell'anticipo ai soci del prodotto conferito; penso, inoltre, alla realizzazione di strutture per la lavorazione del prodotto. Sono strumenti senza i quali la contrattazione interprofessionale diventa difficile.

L'altro aspetto fondamentale riguarda la cooperazione. La normativa dovrebbe prevedere interventi efficaci già in parte contemplati dal disegno di legge. Ci permettiamo soprattutto di segnalare una esigenza che è emersa nei mesi scorsi mentre esaminavamo la situazione di crisi della cooperazione. C'è il problema di garantire apposite disponibilità finanziarie per far fronte alle fidejussioni prestate dai soci conferenti nei casi di dismissione, per evitare che siano i soci a dover pagare nel caso di fallimento di strutture o impianti. Inoltre, è necessario mantenere il requisito della riserva ai soci del 51 per cento del prodotto, così come era previsto dalla legge n. 752 del 1986, al fine della fruizione degli interventi di legge. Pertanto, è necessario mantenere un carattere di elasticità nell'intervento sulla cooperazione.

Come ho già detto parlando dei servizi, un altro aspetto rilevante riguarda la ricerca e la sperimentazione. Anche in questo caso bisogna orientare meglio la spesa, indirizzandola verso programmi che favoriscano la committenza organizzata. Notiamo spesso che gli enti di ricerca non si attivano su programmi che effettivamente servono al settore perchè manca l'anello della committenza. Come si può realizzare questo collegamento? Finanziando programmi delle organizzazioni agricole, che impostano la domanda di ricerca e di sperimentazione. È necessario un intervento a monte che faccia in modo che la ricerca sia veramente tale.

Infine desidero parlare brevemente dell'istituto dello «sportello». Riteniamo che vadano unificati i compiti attribuiti allo sportello per lo sviluppo agroalimentare con le funzioni della Commissione per la valutazione delle ricerche agroalimentari. Ciò consente di avere una unica sede nella quale stabilire le regole per la progettazione, per la presentazione dei programmi e per la valutazione dei progetti. Inoltre, bisognerebbe prevedere, per quanto riguarda la partecipazione delle parti sociali, una sede consultiva in cui siano presenti tutte le organizzazioni agricole, sia professionali, sia cooperative.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Mannino, rappresentante della Confcooperative, per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

MANNINO. Ringrazio la Commissione della possibilità di esprimere in questa sede direttamente le nostre valutazioni. Poichè ci riserviamo di far pervenire alla Commissione stessa un documento organico ed analitico, limiterò il mio intervento agli aspetti più rilevanti e ad alcune considerazioni di sintesi.

Rispetto a questo disegno di legge si erano sviluppate nel mondo cooperativo attese importanti: attese non di mera prosecuzione degli interventi disciplinati dalla legge n. 752 del 1986, ma di un effettivo avanzamento delle politiche e degli strumenti di intervento del settore, anche tenendo conto che la concreta attuazione della citata legge n. 752 si è manifestata meno avanzata della concezione che la aveva ispirata. Basti pensare alle difficoltà di applicazione, e alla conseguente mancata attuazione, delle misure in favore della capitalizzazione della cooperazione agricola.

Rispetto alle attese del mondo cooperativo il disegno di legge in esame risulta molto insoddisfacente. Anzi, in gran parte del nostro mondo cooperativo è vissuto come un provvedimento «contro»: un provvedimento riduttivo e limitativo delle potenzialità di sviluppo della cooperazione agricola.

Ormai da tempo abbiamo sollecitato, insieme ad altre organizzazioni qui presenti, il Governo affinché, nei confronti dell'agricoltura e della cooperazione agricola, avviasse un'azione di portata e respiro simili a quelle che lo Stato aveva messo in atto, già negli anni '70 e poi nei tempi successivi, nei confronti di altri settori economici del paese. Abbiamo cioè richiesto, per limitarsi all'esempio più ovvio, un'azione analoga a quella che dalla metà degli anni '70 era stata dispiegata nei confronti dell'industria italiana, secondo un complessivo disegno di ristrutturazione e di riconversione. Un'azione di questa ambizione e di questo impegno dal punto di vista concettuale, politico e finanziario, è sempre mancata verso l'agricoltura e verso la cooperazione agricola nel nostro paese. Della mancanza di un tale intervento nella nostra storia queste realtà risentono.

Non vorremmo che questo disegno di legge rappresentasse un'altra occasione mancata per compiere un passo avanti verso un più ampio ed organico respiro dell'intervento nei confronti della cooperazione agricola, per dare un impulso a un processo che assicuri al settore equilibrio, dinamismo e solidità.

È stato osservato, nel corso di un altro intervento, che sono noti alcuni casi di gravi crisi aziendali nel mondo cooperativo. È vero; e come sempre, quando si è di fronte ad una crisi aziendale, non è sempre facile distinguere l'effetto di errori umani (di scelte imprenditoriali, di gestioni manageriali, di aspettative e comportamenti impropri della compagine sociale) dalle difficoltà oggettive e strutturali. Dobbiamo però osservare che in queste crisi si manifesta l'effetto di una sottocapitalizzazione che si conferma il tallone d'Achille dell'impresa cooperativa, proprio quando essa compie un maggiore sforzo di crescita. Dobbiamo osservare che si manifestano qui i frutti di una legislazione cooperativa congelata nella impostazione del 1947, preoccupata di proibire ciò che l'impresa cooperativa non deve fare e che altre imprese possono fare, e invece assai meno orientata a compensare proibizioni, divieti, vincoli, indisponibilità, con indicazioni e sostegni a ciò che invece l'impresa cooperativa deve fare, a ciò in cui dovrebbe peculiarmente svilupparsi ed eccellere.

A qualcuno di questi problemi speriamo che un parziale rimedio venga dal provvedimento di parziale modifica della legislazione cooperativa che è in attesa del trasferimento alla sede legislativa alla Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati. Ma noi crediamo che non si possa prescindere dalle esigenze che ho accennato anche nel quadro del disegno di legge di cui stiamo trattando.

Dobbiamo anche avere presenti le imprese cooperative, molto più numerose, che fra questi vincoli operano validamente, fronteggiano efficacemente il mercato, si cimentano in tentativi di internazionalizzazione specialmente nell'ambito comunitario. Lo fanno in un quadro che, contrariamente a quanto molti luoghi comuni affermano, non è affatto di coerente e ampio favore per la cooperazione.

Dobbiamo tener presente come nei finanziamenti, ad esempio FEOGA, degli ultimi anni sia sempre più andata crescendo la quota alle imprese in forma di società di capitali rispetto alla destinazione originaria coerentemente volta a settori diversi. Dobbiamo aver presente come sia ancora insoluto il problema della disciplina della contrattazione di programma prevista dalla legge 1° marzo 1986, n. 64 per le piccole e medie imprese, che ammette solo piccole e medie imprese in forma di società di capitali operanti attraverso loro consorzi costituiti a loro volta in forma di società di capitali, ed esclude da queste opportunità le imprese cooperative con una discriminazione palesemente incostituzionale.

Dobbiamo aver presenti le incomprensibili resistenze frapposte, fino a non molto tempo fa, alla esplicitazione nel disegno di legge sulle piccole imprese all'esame della Commissione attività produttive della Camera, della ovvia estensione di quelle provvidenze a tutte le piccole imprese operanti nel nostro paese, ed ovviamente anche a quelle cooperative, per non dar luogo a una paradossale condizione di sfavore verso la cooperazione rispetto ad altre categorie di impresa.

In questo quadro fortemente problematico si iscrive anche il nostro approccio a questo disegno di legge, che ha risorse calanti in termini reali, anche qualora fossero non quelle previste dalla legge finanziaria, ma quelle indicate nel disegno di legge: risorse calanti che

fanno pensare con grande preoccupazione alla modesta frazione che di esse andrebbe agli interventi per la cooperazione.

Presidenza del Vice Presidente BUSSETI

(Segue MANNINO). È un disegno di legge che manifesta una certa incertezza nelle sue scelte finalistiche, nella non chiarezza della classificazione di azioni ordinarie e straordinarie. Non persuade che vengano classificati diversamente il momento della ristrutturazione e quello dello sviluppo. Per molti aspetti il disegno di legge assegna alla cooperazione un ruolo strategico non chiaro, riduttivo, non convinto, anche minore di quello che appare tracciato nei documenti programmatici del Governo già citati per l'agricoltura e per il settore agroalimentare, che pure non erano, sotto questo profilo, del tutto condivisibili ed adeguati.

Ci sembra che questo difetto di impostazione si rifletta anche nelle norme specifiche sulle quali vorrei solo trattenermi con rapidi passaggi. Mi sembra che si debba compiere un passo avanti (articolo 7, lettera *n*) rispetto alla mera ripetizione della formula: «di rilevanza nazionale». L'esperienza della legge n. 752 del 1986 consente uno sforzo di maggiore precisione nell'interesse di una più efficace attuazione del provvedimento.

Riteniamo improprie e segno di una visione non chiara di ciò che si chiede e si propone alla cooperazione le formulazioni utilizzate alla lettera *a*) del secondo comma dell'articolo 10, laddove, parlando della cooperazione, si utilizzano formulazioni ed espressioni più proprie, almeno in larga parte, del modo di operare e collegarsi di altre categorie di imprese.

Ci preoccupano le perplessità intorno alla soglia del 60 per cento di conferimento, che sembrano emergere. Mentre si manifesta l'esigenza di interventi più efficacemente mirati, perchè non utilizzare con coraggio un elemento selettivo che si colleghi pienamente alle esigenze finalistiche proprie di una legge per l'agricoltura italiana, pienamente coerente con la funzione della cooperazione, come tracciata nella nostra Costituzione?

Ci preoccupa, e non ne comprendiamo i motivi, l'enumerazione di controlli, sanzioni e requisiti minuziosi adottati per la cooperazione; non si capisce se siano collocati nell'articolo 10 perchè si intenda applicarli solo alle cooperative - e in questo caso con quali motivazioni, che giustifichino questa sperequazione di trattamento fra diversi soggetti beneficiari - oppure se si intenda applicarli a tutte le categorie di soggetti beneficiari, e in tal caso non si comprenderebbe il perchè di questa collocazione impropria all'interno dell'articolo che riguarda la cooperazione.

Non ci sembrano chiare le finalità del previsto istituto dello «sportello», dalla cui formulazione attuale dissentiamo e rispetto al

quale crediamo vadano quanto meno chiariti meglio gli strumenti e le modalità operative, evitando il moltiplicarsi di commissioni i cui scopi nel disegno di legge non sempre si distinguono e talora sembrano sovrapporsi.

Desidero infine svolgere una riflessione specifica sulla previsione riguardante le piccole e medie imprese non cooperative, contenuta nell'articolo 10, comma 10, del disegno di legge. Noi non possiamo che contrastare l'estensione quasi integrale proposta da questa norma degli interventi per le imprese cooperative alle imprese non cooperative. È un'estensione che in questa forma ci appare incostituzionale finendo con il favorire maggiormente le imprese non cooperative rispetto a quelle cooperative, in quanto per le prime sono previsti vincoli minori. Non comprendiamo come si possa conciliare questa previsione con l'esigenza di favorire la integrazione e la concentrazione imprenditoriali affermate in varie sedi. Siamo perplessi rispetto a come si possa conciliare questa specifica previsione per le piccole e medie imprese industriali non cooperative di un solo settore con il tentativo di attuare un impegno del Governo nei confronti della Comunità di dare organicità in un provvedimento unitario a tutte le misure nei confronti della piccola e media impresa, proprio per superare la frequenza dei contenziosi con Bruxelles provocati dalla dispersione di misure diverse con diverse collocazioni e finalità nei confronti della piccola e media impresa. L'immissione della piccola e media impresa non cooperativa in un ambito di interventi tipicamente indirizzati alla cooperazione è certamente inaccettabile. Una diversa riflessione potremmo esprimere qualora si intendesse avviare un elemento di continuità tra politica per la cooperazione agroalimentare e politica per l'intero settore agroalimentare. Una politica che intendesse rivolgersi in questa direzione dovrebbe però non solo ridimensionare lo spazio operativo della cooperazione, ma far convergere tutti i soggetti nella stessa direzione e con gli stessi strumenti, pur facendo salve le forme di intervento che attengano a peculiarità strutturali. Una politica tale dovrebbe parificare le possibilità di accesso della cooperazione a diversi provvedimenti di politica industriale, dai quali ora le imprese cooperative sono escluse o ai quali accedono con difficoltà. Una politica di questo genere dovrebbe generalizzare anche per le cooperative di trasformazione l'utilizzo della cassa integrazione. Una politica che intendesse guardare complessivamente ai diversi soggetti dovrebbe, cioè, preoccuparsi di dare strumenti convergenti e perequati non solo agli uni rispetto agli altri ma anche agli altri rispetto agli uni, e dovrebbe aver cura delle peculiarità della cooperazione che, in virtù dei vincoli che la legislazione ad essa pone sarebbe gravemente penalizzata se tali vincoli non fossero in qualche misura compensati. Una politica con questa ambizione dovrebbe prevedere forme di intervento anche per favorire chiusure di attività imprenditoriali che non hanno più prospettiva, ma il cui doloroso trascinarsi fino all'ultimo respiro per la difficoltà di trovare modalità appropriate di chiusura - per modalità appropriate intendo modalità che non danneggino gravemente decine di migliaia di soci produttori - comporta un appesantimento del mercato, un minor dinamismo del settore a danno delle imprese che avrebbero esigenze e potenzialità di crescita maggiormente dinamica.

Queste osservazioni, in termini più accuratamente motivati, insieme alle specifiche proposte di modifica ai diversi aspetti del testo, ci riserviamo di far pervenire alla Commissione in un documento scritto.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Mannino per la sua esposizione.

Do ora la parola al dottor Ancotti, in rappresentanza della Lega nazionale cooperative e mutue, per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

ANCOTTI. Signor Presidente, onorevoli senatori, a nome della organizzazione che rappresento desidero ringraziare la Commissione agricoltura del Senato per averci invitato ad esprimere le nostre valutazioni in merito al disegno di legge n. 2428, valutazioni che sono state raccolte in un documento che oggi stesso consegneremo alla Presidenza della Commissione.

Anche in considerazione del fatto che molti aspetti del tema al centro di questa indagine sono già stati trattati dai rappresentanti delle organizzazioni che mi hanno preceduto, mi soffermerò soltanto su alcuni aspetti del disegno di legge e in particolare su quattro punti specifici: la dotazione finanziaria di questo disegno di legge pluriennale, le aree di intervento, i soggetti dell'intervento e un provvedimento speciale che noi riteniamo importante per l'agroindustria e in generale per la cooperazione e per la piccola e media impresa.

Per quanto concerne il primo punto, è stato qui ricordato un po' in tutti gli interventi come sostanzialmente la dotazione finanziaria appaia insufficiente e inferiore, in termini relativi, a quella della legge n. 752 del 1986. Infatti, se si considerano le dotazioni finanziarie dei due provvedimenti, a prezzi del 1980, quella della nuova legge pluriennale risulta inferiore di circa l'8 per cento. Si tratta, quindi, di una riduzione di circa 500 miliardi che porta da 3.500 a 3.000 miliardi le risorse a disposizione della nuova legge di spesa per i prossimi anni. Per quanto riguarda la distribuzione di tali risorse nell'arco degli anni noi desideriamo avanzare la proposta - già presentata dal rappresentante della Confcoltivatori - di concentrare maggiormente le risorse negli anni 1991-1993 capovolgendo la logica della distribuzione di tali risorse nell'ambito dei cinque anni di operatività della legge. Questo per un motivo di fondo e cioè per tenere conto del momento particolare che la nostra agricoltura e l'agroindustria stanno attraversando, che appare molto delicato e tale da richiedere una concentrazione delle risorse così da poter affrontare meglio anche la scadenza della costituzione del mercato unico europeo del 1993.

Circa il secondo punto, riteniamo necessario che si delinei una maggiore coerenza normativa nella disciplina del rapporto tra interventi statali e regionali. È necessario trovare - e nel nostro documento si accenna a qualche proposta in proposito - dei meccanismi specifici perchè queste azioni vengano temperate in maniera programmata.

Un altro aspetto importante riguarda le aree di intervento. Come è stato già detto in questa sede, noi non capiamo per quale motivo nel

disegno di legge pluriennale le azioni vengano distinte in azioni straordinarie e ordinarie; soprattutto non riusciamo ad individuare la straordinarietà di talune azioni che, a nostro avviso, potrebbero benissimo essere azioni ordinarie. A tale proposito farò un esempio: non si capisce perchè le azioni di sperimentazione e ricerca debbano essere considerate come azioni straordinarie quando dovrebbero essere, per una agricoltura moderna, avanzata ed europea delle azioni assolutamente ordinarie. Quindi, ci sfugge la divisione tra i due interventi. Addirittura la straordinarietà ci sembra una giustificazione di fatto per quelle azioni che hanno una connotazione *una tantum* (cioè vengono finanziate eccezionalmente), mentre dovrebbero essere programmate nel tempo e realizzate con metodo.

Riferendomi all'articolo 10, intendo parlare dei soggetti dell'intervento ed in particolar modo della cooperazione. A tale proposito innanzi tutto è necessario fare poche valutazioni ben precise. In questo nuovo provvedimento scompaiono i finanziamenti di gestione e di risanamento. Tutti quanti siamo a conoscenza delle critiche, spesso ingenerose, che vengono rivolte alla cooperazione; tuttavia, riteniamo che per portare avanti il processo di ristrutturazione (che abbiamo iniziato e che in parte ci viene riconosciuto anche nella relazione che accompagna il disegno di legge) ancora per un certo periodo debbono essere mantenuti i finanziamenti di gestione e di risanamento, anche se - come è chiaro - a determinate e precise condizioni. In sostanza, a condizione che questi ultimi vengano subordinati alla risoluzione di veri problemi aziendali, che si configurino in maniera forte e precisa come misure di accompagnamento agli interventi sugli investimenti, che si effettuino rispetto ad imprese che manifestano opportunità evidenti e chiare di mercato e, infine, che siano collegati a processi di ricapitalizzazione delle imprese cooperative. Per quanto riguarda poi l'aspetto degli investimenti, questi finanziamenti dovrebbero anche essere diretti ai processi di concentrazione intercooperative. È questo un aspetto rilevante. La nostra organizzazione attribuisca una grande importanza (e nell'ambito della nostra ristrutturazione lo stiamo facendo in maniera concreta) ai processi di fusione e di concentrazione delle aziende. È uno sforzo enorme quello che stiamo compiendo ed abbiamo bisogno di adeguati strumenti ed azioni particolari perchè questa operazione che abbiamo iniziato e che intendiamo portare avanti (con i gruppi dirigenti delle nostre aziende), per collocarci in una buona posizione sul mercato, venga realizzata in maniera opportuna.

Inoltre riteniamo (e faccio una proposta in tal senso) che sia opportuno introdurre una sorta di premio ai processi di capitalizzazione delle imprese. Sappiamo quali sono i problemi della sottocapitalizzazione delle imprese cooperative e, quindi, riteniamo opportuno compiere ogni sforzo affinché il problema della capitalizzazione venga risolto. Per questo motivo proponiamo la riserva di un premio ai processi di capitalizzazione, nel senso che si dovrebbe elevare ulteriormente la quota di contributo sugli investimenti per quelle imprese che investano e nello stesso tempo capitalizzano.

Presidenza del Presidente MORA

(Segue ANCOTTI). Sono in atto processi di fusione e di concentrazione. Quindi, è necessario, per quanto riguarda la formazione manageriale, estendere la possibilità di finanziamento anche all'attività di ricerca finalizzata all'individuazione di quei fattori competitivi, che sono indispensabili allo sviluppo di un efficiente sistema cooperativo e alla realizzazione di studi di fattibilità per processi di fusione, concentrazione e integrazione interaziendale, anche finalizzati all'attivazione di contratti di cessione, di filiera, eccetera.

L'ultimo punto, che intendo affrontare, riguarda i soggetti dell'intervento e le piccole e medie imprese. Come sosteniamo nel nostro documento, non siamo d'accordo sul fatto che le piccole e medie imprese vengono inserite in questo contesto e non perchè vogliamo escluderle in maniera aprioristica e acritica o perchè vi siano dei problemi. Noi, come Lega nazionale cooperative e mutue, compiamo ogni sforzo per concludere delle *joint-venture*, per arrivare a degli accordi con le piccole e medie imprese private. Per rispondere al Piano agricolo-alimentare, del quale abbiamo condiviso le linee essenziali e su cui abbiamo fatto pervenire al Ministero le nostre osservazioni, riteniamo che in questo particolare momento di mercato per quanto riguarda l'agroindustria, sia privata sia cooperativa sia pubblica, sia opportuno un provvedimento *ad hoc* per l'agroindustria e, quindi, per le piccole e medie imprese e per la cooperazione. È necessario un provvedimento che assuma più o meno il carattere della legge n. 752 del 1986, cioè che dia anche al settore agroindustriale quegli opportuni strumenti per procedere alle ristrutturazioni e per adeguarsi al mercato. Se si leggono le delibere del CIPE, del CIPI ed il Piano agroalimentare si può notare che c'è un impegno in questo senso. Tuttavia, abbiamo bisogno di un provvedimento concreto che si riferisca, per le piccole e medie imprese e la cooperazione, alla riconversione e alla ristrutturazione dell'agroindustria italiana. Questo intervento deve avere dei fondamentali caratteri (e desidero sottolineare questo aspetto): innanzitutto una intersettorialità d'azione e in un certo senso una interministerialità. Quest'ultimo aspetto si riferisce ad un tema che non è opportuno affrontare in questa sede e cioè alla competenza del Ministero dell'industria, dell'agricoltura, del Mezzogiorno e delle partecipazioni statali. È auspicabile che questo provvedimento, con l'aiuto e l'ausilio delle organizzazioni, possa essere varato il più presto possibile per rispondere ai problemi della nostra agroindustria. Con una legge agricola (nel senso che ha un'impostazione agricola) quale è il disegno di legge pluriennale è difficile - se non impossibile - rispondere ai problemi agroindustriali: si tratta di due aspetti diversi.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Oliviero, presidente dell'Associazione generale delle cooperative italiane, per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

OLIVIERI. Poichè ritengo, signor Presidente, che il disegno di legge in esame sia non soltanto un provvedimento di spesa ma un importante veicolo di indirizzi ed orientamenti operativi, prima di affrontare l'argomento dei finanziamenti alla cooperazione, sul quale concentrerò il mio intervento, credo sia opportuno procedere ad una valutazione preliminare. Questa riguarda l'articolo 2, a proposito del quale devo dire che l'inserimento fra gli obiettivi unificanti, del sostegno e sviluppo del reddito agricolo e del mantenimento dell'occupazione, sembra essere in contrasto, per la valenza sociale che queste finalità esprimono, con la conclamata esigenza di imprimere all'agricoltura italiana una svolta di chiaro ed inequivocabile stampo imprenditoriale. Occorrerebbe pertanto, ad avviso dell'AGICA, enucleare e delimitare nel contesto generale degli interventi quell'agricoltura che, non essendo competitiva o non potendo diventarla per ragioni strutturali, se non a prezzi enormi per la collettività, potrebbe più correttamente assolvere funzioni previdenziali, di presidio dell'ambiente o di integrazione del reddito. Ad essa va destinata certamente una parte delle risorse, ma avendo ben chiaro che i problemi di quest'ultima non possono essere posti sullo stesso piano dell'agricoltura competitiva, alla quale vanno indirizzati interventi mirati, fondati sulla centralità dell'impresa e delle regole di mercato.

Venendo agli articoli riguardanti la cooperazione, la prima osservazione non può non toccare il concetto di ordinarietà e straordinarietà degli interventi. In un contesto peraltro poco selettivo e con non pochi interventi sovrapponibili, si corre il rischio che diventi scarsamente efficace un'azione tesa a risolvere alcuni problemi specifici. Questi ultimi potrebbero ricevere soluzioni adeguate qualora vi fossero indicazioni più puntuali di programmazione degli interventi.

In mancanza di tali indicazioni non sembra azzardato sostenere che vi possa essere al fondo l'obiettivo di recuperare situazioni compromesse, in un contesto di cultura dell'emergenza, senza adeguate garanzie sulla capacità dei beneficiari di stare sul mercato.

I dubbi sopra ricordati si rafforzano se portiamo la riflessione sul concetto di razionalizzazione di cui all'articolo 8, riguardante la cooperazione, non avendo esso una valenza nè economica nè giuridica.

Quanto all'articolo 10, l'AGICA ritiene in primo luogo che sia stato opportuno statuire la scomparsa dei contributi in conto gestione, non solo in omaggio a precise disposizioni comunitarie in tal senso, ma anche in considerazione della scarsa finalizzazione di tali contributi. Rimane peraltro aperto il problema dei risanamenti, al quale forse andrebbe rivolta una attenzione più marcata, al di fuori delle difficoltà interpretative legate al concetto di razionalizzazione cui prima si accennava.

È da aggiungere, poi, che i contributi in conto gestione sono stati in passato in non pochi casi privilegiati per superare i meccanismi farraginosi della spesa pubblica. Diventa quindi non di secondaria importanza instaurare procedure più snelle per l'impegno e l'erogazione dei contributi per gli investimenti perchè i lunghi tempi oggi richiesti spesso vanificano i benefici apparenti.

Di burocrazia si può anche morire, come è noto, e i casi in cui ciò è avvenuto non sono pochi.

Circa le azioni finanziabili, perplessità scaturiscono dalla operatività della lettera *a*) del secondo comma dello stesso articolo 10, in quanto i processi di concentrazione in sé possono essere oggetto di sgravi fiscali ma non di finanziamenti. Qui è difficile individuare l'oggetto degli interventi; meglio sarebbe prevedere una priorità nell'accesso ai benefici delle cooperative che tendono alla concentrazione.

Dubbi nascono anche sulla lettera *c*) del medesimo comma 2, in quanto i programmi di commercializzazione ricadono nel divieto di intervento previsto dalla normativa comunitaria. Il finanziamento di tali iniziative appare peraltro opportuno e, pertanto, non sarebbe inutile predisporre su questo punto una formulazione diversa in grado di fugare le difficoltà che un probabile intervento della CEE potrebbe suscitare.

I contributi alla capitalizzazione rappresentano senz'altro una innovazione di grande portata perchè tendono a correggere la più grave situazione di debolezza che si riscontra oggi nella cooperazione. Ma proprio per questo motivo sarebbe più produttivo non prevedere questa forma di interventi in maniera isolata ed alternativa, ma legarla in ogni caso all'erogazione del contributo pubblico, comunque esso si configuri. In tal modo, il finanziamento dello Stato diventerebbe un multiplo dell'autofinanziamento e svolgerebbe una duplice ulteriore funzione: di stimolare il concorso finanziario del beneficiario e di aumentare il grado di partecipazione all'interno della cooperativa, con evidenti vantaggi in termini di consolidamento dell'impresa e di credibilità dell'iniziativa ammessa al finanziamento.

Sulla percentuale dei conferimenti, quale condizione dell'accesso al finanziamento pubblico, probabilmente è da valutare l'ipotesi di stabilire una scala di benefici, come diceva prima il collega Mannino, che siano più incisivi per le cooperative che raggiungono percentuali elevate di conferimenti e meno incisive per quelle che si attestano sulla soglia minima stabilita. Questo per incentivare una maggiore partecipazione della base sociale.

L'allargamento dei benefici alla piccola e media impresa privata rappresenta un punto che merita una valutazione più approfondita, da farsi, probabilmente, al di fuori del contesto di una legge di spesa per l'agricoltura.

Il vincolo dei conferimenti che si applica alla cooperazione non è infatti minimamente paragonabile a quello dei contratti con associazioni di produttori, che si applicano ad imprese private, in quanto quest'ultimo permette una elasticità di movimento sul mercato che è molto più marcata. Ma c'è di più: i benefici alla cooperazione si giustificano sostanzialmente per la presenza dei vincoli mutualistici che, impedendo la redditività e la rivalutabilità dei risparmi immessi nel patrimonio cooperativo, di fatto impediscono la capitalizzazione e quindi l'operatività dell'organismo. Esiste in proposito, ed è attualmente all'esame del Parlamento, un progetto di riforma che corregge le forme più vistose di arretratezza della legislazione cooperativistica. Ma fino a quando una cooperativa è costretta a muoversi in un contesto di

maggior debolezza, è difficile concordare con chi tende a porla sullo stesso piano dell'impresa privata.

Sul comma 11, non si comprende come una misura che attiene alla legislazione del pubblico impiego venga ricompresa in una legge di spesa per l'agricoltura. Si ritiene pertanto che essa debba essere soppressa.

Infine, vorrei fare qualche considerazione sulla speciale commissione di cui al comma 6. Uno dei problemi più seri relativi alla passata gestione della legge n. 752 del 1986 è stato individuato nell'eccessiva discrezionalità del potere politico nella erogazione dei finanziamenti. Opportunamente si prevede l'istituzione di un'apposita commissione con funzioni di accertamento delle condizioni di accesso al finanziamento (tra le quali potrebbe essere tra l'altro inserito l'obbligo di certificazione dei bilanci) e di valutazione dei progetti.

Non appaiono, però, chiaramente definiti i limiti di operatività di tale commissione. A nostro avviso, ne dovrebbe essere definita per legge la composizione (che dovrà essere non politica ma tecnica), le funzioni (che dovranno essere di vero e proprio nucleo di valutazione) e i poteri (che dovranno essere sostanzialmente decisionali attraverso la previsione di un parere vincolante). In tal modo le iniziative verrebbero esaminate per il profilo strettamente imprenditoriale che esprimono e secondo criteri più oggettivi. Alle organizzazioni cooperative potrebbe essere demandato, attraverso la partecipazione all'organismo, un ruolo consultivo e di controllo, ma non decisionale.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Oliviero per la sua esposizione.

Poichè non vi sono richieste di ulteriori elementi informativi da parte dei senatori, ringrazio gli ospiti intervenuti per i significativi ed importanti contributi dati ai lavori della Commissione e dichiaro concluse le audizioni.

Non facendosi osservazioni, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI LENZI