

Agricoltori, accordi interprofessionali e contratti

Paolo Surace

Le industrie di trasformazione lavorano oltre il 60 per cento del prodotto agricolo nazionale. Più di metà degli alimenti freschi e confezionati è venduto dalla grande distribuzione. La legislazione alimentare europea pone sempre maggiori oneri in capo alle imprese agricole. Basterebbero queste citazioni a mostrare l'importanza dei contratti nella filiera alimentare. Nei rapporti tra imprese agricole ed acquirenti (industria di trasformazione e distribuzione), tuttavia, parlare solo di contratto di cessione sarebbe, a mio avviso, un approccio parziale. Preferisco parlare di sistema interprofessionale composto dai tre elementi: le organizzazioni di produttori, gli accordi quadro ed i contratti, le interprofessioni. Una buona disciplina dei contratti, senza autorevoli organizzazioni di produttori sarebbe poca cosa; altrettanto inefficiente sarebbe un mercato agricolo senza regole produttive ed organismi interprofessionali in grado di dettare tali regole e farle rispettare.

La disciplina del sistema interprofessionale ha assunto, in Italia, una ragguardevole dimensione nell'arco di dieci anni e di tre legislature.

Abbiamo, tuttavia, un sistema debole e regolato in modo frammentario ed insufficiente. Mancano aspetti importanti, tra i quali la costituzione dei fondi interprofessionali, l'estensione erga omnes di talune delibere ecc. Vi sono errori, primo fra tutti l'indicazione del Tavolo agroalimentare come sede delle intese di filiera. Vi è una certa confusione, per esempio, la legge pone in capo a numerosi soggetti il potere di regolare l'offerta ma non disciplina l'erga omnes e la partecipazione degli agricoltori alla formazione delle decisioni. Non affronta il nodo della regolazione dei diritti di voto. Le modifiche recentemente proposte dal Governo non mi paiono all'altezza delle aspettative, a dimostrazione di un preoccupante calo di attenzione sui temi dell'interprofessione. È un peccato, perché le carenze del sistema interprofessionale in Italia aggravano la debolezza contrattuale degli agricoltori e contribuiscono non poco ad ampliare gli effetti delle inefficienze del mercato. Penso alle ricorrenti crisi che interessano numerose produzioni ortofrutticole. Se poniamo l'attenzione ai redditi degli agricoltori ed alla loro capacità d'acquisto, il problema in Italia è l'eccessiva variabilità dei prezzi all'origine, soprattutto dei prodotti deperibili (ortofrutticoli) e la mancata corrispondenza (in qualità, quantità e tempi) tra domanda ed offerta. Il vero limite, in Italia, è che manca una cornice di regole di mercato all'interno della quale le stesse cooperative e organizzazioni di produttori potrebbero operare con successo. È opinione comune che il contratto di lungo termine sia, insieme ad altri, strumento per correggere l'inefficienza del mercato. Gli obblighi e le responsabilità dei produttori in tema di sicurezza alimentare, inoltre, hanno favorito la diffusione di protocolli di sicurezza come condizione per l'accesso ai canali di

vendita della grande distribuzione. Anche questa “novità” conferma la necessità di ripensare e rafforzare il sistema delle relazioni contrattuali.

Il periodo, tra l'altro, è particolarmente favorevole. Il tema dell'associazionismo economico e dell'interprofessione è nuovamente all'attenzione del legislatore comunitario. Ricordo le recenti riforme nei settori dell'ortofrutta, vino e tabacco. Le organizzazioni di produttori sono richiamate nella comunicazione della Commissione sull'*health check* della PAC a proposito della gestione dei rischi. Il regolamento sulla “OCM unica” autorizza gli stati membri a riconoscere le organizzazioni di produttori nel quadro delle rispettive legislazioni nazionali. Ritengo sia importante il richiamo alle organizzazioni di produttori ed alle interprofessioni contenuto nel memorandum del Governo francese sull'*health check*. Mi pare di capire che il testo proponga nuovamente una disciplina orizzontale della materia (scelta che venne abbandonata dalla Commissione oltre venti anni fa). Tutto ciò fa prevedere la ripresa del dibattito, almeno a livello comunitario, a partire dal secondo semestre 2008.

Partiamo da una situazione di diffusi ritardi e difficoltà. La legge sulla regolazione di mercato è del 2005 e, finora, non ha avuto concreta e diffusa applicazione. Gli accordi interprofessionali sono limitati a poche esperienze e, soprattutto, sono concentrati sulla definizione del prezzo di vendita. Le interprofessioni non decollano e quelle che nascono sono senza poteri. Dopo trenta anni dalla prima legge e innumerevoli modifiche, le organizzazioni di produttori sono deboli, sono ancora troppo legate alle sollecitazioni delle vecchie organizzazioni di mercato ed a requisiti quantitativi (numero dei soci e prodotto commercializzato) prive di una reale capacità di regolazione dell'offerta. Eccessiva enfasi si attribuisce alle filiere corte ed alla vendita diretta: esperienze lodevoli, ma necessariamente limitate e circoscritte a pochi settori. Esse, in ogni caso, non possono essere considerate né alternative ad un efficace e diffuso sistema di contrattazione interprofessionale, né alibi per non affrontare le cause e ricercare le soluzioni al sostanziale fallimento, in Italia, dell'esperienza interprofessionale.

Quanto hanno pesato errori e lacune della legislazione nazionale sulle difficoltà dell'esperienza interprofessionale in Italia? Certamente molto. Secondo me, più di tutto ha pesato un limite culturale. Dopo anni di dibattito su “prodotto rappresentato” o “prodotto organizzato” e tra “funzione normativa” o “funzione operativa” delle organizzazioni di produttori, il legislatore ha decisamente optato per questa seconda soluzione. Esso assegna alle organizzazioni di produttori un ruolo centrale nelle relazioni di filiera che deve essere esercitato essenzialmente attraverso la concentrazione dell'offerta. Questa si realizza quando l'organizzazione vende a terzi, mediante contratto, un prodotto di cui ha la disponibilità in quanto conferito dai soci. L'articolo 2 del D.Lgs n. 102/05 è, da questo punto di vista, molto chiaro: le organizzazioni di produttori hanno, come scopo principale, *“concentrare l'offerta e commercializzare direttamente la produzione degli associati”* i quali, di conseguenza, s'impegnano, all'atto di adesione, a *“far vendere almeno il 75 per cento della propria produzione direttamente dall'organizzazione, con facoltà di commercializzare in nome e per conto dei soci, fino al 25 per cento del prodotto”*.

Il legislatore, dunque, si è mosso nell'illusione che la disponibilità e la concentrazione del prodotto (il modello cooperativo, per intenderci) fossero, da sole, sufficienti a risolvere i problemi del mercato. Così, ovviamente, non è. Senza nulla togliere al merito della cooperazione.

Il problema è che chi detiene la produzione primaria non necessariamente assume un adeguato potere contrattuale e non è in grado di acquisire una quota maggiore di valore aggiunto. Non lo fa certamente chi, il singolo produttore, la cooperativa, l'organizzazione di produttori, vende il prodotto, a mala pena condizionato, ad altri soggetti che dispongono di più raffinate strutture organizzative, logistiche e di lavorazione ed assumono, quindi, la reale capacità di governo del prodotto e della filiera.

Il mercato (ed anche le organizzazioni di produttori per avere successo) hanno bisogno di regole e, soprattutto, della capacità di fare applicare queste regole per evitare, il più possibile, i comportamenti speculativi. L'andamento del mercato dei cereali di questi mesi, e le ricorrenti crisi da sovrapproduzione per gli ortofrutticoli dimostrano quanto ciò sia vero.

Il legislatore nazionale, secondo me, ha sbagliato a forzare l'interpretazione degli orientamenti comunitari. Ha scelto una strada in controtendenza rispetto a quanto avviene in altri paesi nostri concorrenti.

Vi è, per esempio, una notevole differenza rispetto alla legislazione francese (*Code Rural*), che è stata in più parti presa a modello sia dall'Unione europea sia dal legislatore italiano.

La legge francese non limita le figure giuridiche che possono essere riconosciute come organizzazioni di produttori; esalta la funzione regolatrice e di servizio ai soci quando prevede che possano essere riconosciute le organizzazioni di produttori che mettono a disposizione dei soci risorse umane, materiali e tecniche necessarie alla vendita del prodotto; sostiene la costituzione di centrali di vendita tra più organizzazioni di produttori.

Il reg. n.1857/06 della Commissione sugli aiuti di stato nel settore agricolo, a proposito del sostegno alle organizzazioni di produttori chiarisce che per esse vale "l'obbligo dei soci di commercializzare la produzione secondo le regole di conferimento e di immissione sul mercato stabilite dall'organizzazione di produttori. Tali norme possono consentire la commercializzazione diretta da parte del produttore di una quota della produzione". Anche per le produzioni ortofrutticole, il nuovo regolamento del 2007, pur riconoscendo che l'attività principale delle organizzazioni di produttori è la commercializzazione del prodotto dei soci, ammette diversi gradi di flessibilità per quanto riguarda la possibilità concessa ai soci di vendere direttamente una parte della loro produzione. La Commissione cioè considera essenziale la fissazione delle regole di commercializzazione, non alternativa ma nemmeno marginale rispetto alla vendita diretta. Anche il memorandum del Governo francese che ho richiamato prima ricorda che, nel settore dell'ortofrutta, secondo l'interpretazione costante dei servizi di controllo del Feoga, le organizzazioni di produttori debbono occuparsi della commercializzazione del prodotto dei loro aderenti, senza che venga richiesto il trasferimento della disponibilità del prodotto.

La gran parte dei paesi con agricoltura sviluppata si sono dotati di forti ed efficienti strumenti di regolazione del mercato che affiancano l'azione delle cooperative. Nel 2004 l'OCSE ha pubblicato uno studio su "concorrenza e regole nei mercati agricoli" dove si legge: "l'integrazione verticale in agricoltura assume una grande varietà di forme che, tuttavia, non prevedono necessariamente che la vendita avvenga in modo centralizzato". Sono citati, a tale proposito, i marketing orders di tradizione anglosassone che, una volta costituiti con il voto favorevole di 2/3 dei produttori interessati e riconosciuti dall'Amministrazione, possono stabilire restrizioni alla vendita, per quantità e tipologie di prodotti, al fine di migliorare la reputazione del prodotto e stabilizzare il mercato, possono finanziare programmi di ricerca e di promozione, possono organizzare sistemi di informazione sugli andamenti di mercato.

Le nostre interprofessioni sono, o dovrebbero essere, organismi molto simili ai *marketing orders*. Ancor più si avvicinano a questo modello i Consorzi di tutela quando autorizzati dalla legge a definire programmi produttivi o ad esercitare erga omnes un'azione di controllo dei disciplinari.

Senza inventarci soluzioni particolarmente nuove, io penso che la disciplina comunitaria sulle organizzazioni di produttori ortofrutticole e quella nazionale sui Consorzi di tutela possano aiutarci a riformare la legislazione in essere.

Da quanto finora detto appare evidente che io considero l'interprofessione e le regole produttive i punti centrali di tutto il sistema delle relazioni contrattuali di filiera.

Le interprofessioni sono disciplinate dall'art.12 del decreto legislativo n. 173/98. Pare abbastanza strano che questo tema, certo non marginale, sia rimasto fuori dalla nuova legge del 2005, che, nelle intenzioni, dovrebbe rappresentare un testo unico in materia di regolazione di mercato. La norma nazionale riprende, in modo abbastanza fedele, quanto previsto dall'Unione europea per taluni settori, principalmente l'ortofrutticolo. Le interprofessioni sono costituite su base volontaria da tutti i soggetti della filiera (produzione, trasformazione, commercio) "presenti o rappresentati" al CNEL e acquisiscono personalità giuridica a seguito del riconoscimento. Dunque le interprofessioni non sono semplici tavoli di coordinamento tra le rappresentanze della filiera: nella previsione della legge esse dovrebbero essere costituite da tutte le organizzazioni nazionali di rappresentanza che condividono e s'impegnano a realizzare un progetto comune. I distretti produttivi stanno incontrando un crescente interesse tra le forze produttive e le istituzioni. L'interprofessione, modellata sul distretto, potrebbe, per esempio, rappresentare la sede ideale per un progetto territoriale di sviluppo della filiera. Le interprofessioni dovrebbero, inoltre, costituire la sede nella quale si stipulano le intese di filiera (accordi interprofessionali). Le interprofessioni dovrebbero essere organismi con personalità giuridica ed una propria struttura, dovrebbero poter assumere decisioni che hanno rilevanza sull'attività delle imprese agricole, gestire programmi ed avere partecipazioni in società di capitali (come avviene in Francia con la Sopexa, società deputata alla promozione dei prodotti alimentari). Solo così possiamo interpretare meglio l'elenco di compiti assegnati all'interprofessione: accrescere la valorizzazione dei prodotti, promuovere e tutelare l'agricoltura biologica e le denominazioni di origine, i

marchi di qualità e le indicazioni geografiche ecc. Da questo punto di vista, l'interprofessione amplia la tradizionale fisionomia dell'integrazione contrattuale o verticale cooperativa, entrambe incentrate sullo scambio di merci. Essa, contemporaneamente, valorizza la dimensione locale, e per questo è maggiormente orientata alla realizzazione di progetti rispetto ai quali ogni componente assume un ruolo d'attore con pari dignità. In un rapporto contrattuale, esclusivamente basato sullo scambio, non vi sarà una condizione di parità se non imposta dal potere pubblico. Un sistema interprofessionale, basato su un progetto per la logistica, per la valorizzazione e promozione, per la tracciabilità volontaria, per l'innovazione di processo o di prodotto, per l'acquisizione di servizi innovativi, strumenti finanziari ed assicurativi, non annulla la competizione (ogni componente della filiera tenta di spostare a proprio vantaggio gli equilibri di potere) ma vede tutti protagonisti e necessari per il buon esito del progetto. L'accordo raggiunto in seno all'interprofessione avrebbe, come obiettivo prioritario, il miglioramento del funzionamento del mercato: trasparenza sulla formazione dei prezzi, informazione ai consumatori, accordi volontari sulla tracciabilità, discipline produttive finalizzate alla qualità, organizzazione dell'immissione sul mercato, organizzazione della logistica ecc.

I programmi produttivi sono decisioni che possono avere come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta con lo scopo di ripristinare le condizioni ordinarie di mercato e di tutelare il livello di qualità del prodotto. La legge indica più soggetti e più sedi dove questi programmi possono essere decisi: le intese di filiera, gli accordi che interessano prodotti a denominazione, le organizzazioni di produttori, le interprofessioni, i consorzi di tutela quando autorizzati. Lo schema dovrebbe essere semplificato attribuendo il potere di definire i piani produttivi esclusivamente alle organizzazioni di produttori (se riferiti solo al prodotto agricolo) ed alle interprofessioni (tra cui comprendo i Consorzi di tutela) se la decisione interessa tutta la filiera. I numerosi interventi dell'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato saranno utili per compiere scelte oculate ed evitare errori. A mio avviso, l'Autorità si preoccupa di evitare una deroga automatica e generalizzata ai principi della concorrenza. Essa, infatti, ribadisce che l'eventuale inapplicabilità delle regole di concorrenza ai comportamenti di imprese attive nel settore agricolo deve essere verificata secondo criteri di necessità e proporzionalità rispetto alla realizzazione degli obiettivi del Trattato.

L'interprofessione e le organizzazioni di produttori, dunque, dovrebbero poter stabilire norme di produzione e di commercializzazione più restrittive di quelle nazionali e comunitarie, ed in particolare: rispetto delle date previste per l'inizio del raccolto e scaglionamento della commercializzazione, rispetto dei criteri in materia di qualità, regole in materia di condizionamento, presentazione ecc. L'insieme di queste regole ha, come risultato finale, la regolazione dell'offerta nelle quantità e nei tempi di immissione sul mercato, al fine, tra l'altro, di evitare turbative e comportamenti speculativi.

La naturale conseguenza di quanto detto è che le regole produttive adottate dovrebbero essere necessariamente estese a tutti gli operatori, anche ai non soci. La Commissione

ammette, in particolare per il settore ortofrutticolo, l'erga omnes, dando facoltà agli stati membri di applicarla. Cosa che da noi non è stata fatta.

Il problema è: il processo di formazione delle regole e la partecipazione degli agricoltori. Noi abbiamo, in genere, organismi associativi rappresentativi ma poco partecipati. La cosa vale per le organizzazioni di produttori, per i consorzi di bonifica ed altre strutture di 1° grado. Vi è un eccessivo processo di delega ai consigli di amministrazione e, in genere, alla struttura operativa dell'organismo che è chiamata ad assumere decisioni che hanno immediate ricadute sulle attività degli agricoltori. Le interprofessioni ed i Consorzi di tutela sono organismi di 2° grado: in questo caso è difficile parlare di "maggioranza degli associati" se non è risolto a monte il problema di come gli agricoltori partecipano alla formazione delle decisioni. Il tema della democrazia economica si pone con forza ed in modo più insistente nei Consorzi di difesa, di bonifica, di tutela, nelle interprofessioni e nelle organizzazioni di produttori, cioè in tutti gli organismi associativi che possono adottare decisioni impegnative per gli agricoltori che interessano direttamente le attività d'impresa e le capacità produttive: la gestione dei rischi ed i consorzi di difesa, la disponibilità ed il costo dell'acqua ed i consorzi di bonifica, i piani produttivi (quote di produzione) ed i consorzi di tutela. La legge riporta un ricco elenco di scopi delle organizzazioni di produttori che paiono, a molti commentatori, ridondanti e più opportunamente riconducibili alle norme statutarie. Tra i molti mi soffermo su "assicurare la trasparenza e la regolarità dei rapporti economici con gli associati nella determinazione dei prezzi di vendita dei prodotti". S'impone alle organizzazioni dei produttori di rendere conto agli aderenti che l'azione negoziale è stata svolta nell'interesse dei soci ed ha, quindi, comportato una maggiore remunerazione della produzione conferita rispetto a quanto sarebbe avvenuto senza l'intermediazione dell'organizzazione di produttori. Il legislatore si preoccupa che i manager dell'organizzazione di produttori diano conto ai soci del loro operato. È un antico problema che accomuna i produttori associati i quali lamentano un deficit informativo su ciò che avviene ai loro prodotti una volta conferiti all'associazione. Il legislatore mostra di comprendere un'obiettivo difficile, fonte di malumori e resistenze all'adesione alle organizzazioni di produttori, e della diffidenza delle organizzazioni professionali agricole a cedere una significativa parte degli interessi degli agricoltori ad istituzioni che si collocano al di fuori del loro controllo. Il fatto è che alla dichiarazione di principio non seguono prescrizioni a livello statutario per attribuire ai soci il diritto alla partecipazione ed al controllo. Nelle organizzazioni di produttori vale, di norma, la regola del voto pro capite: ma quando talune decisioni hanno una diretta influenza sui diritti a produrre, siamo sicuri che il principio una testa - un voto sia il massimo della democrazia? Un'organizzazione di produttori è considerata "rappresentativa" se raggruppa almeno il 50 per cento dei produttori ed il 60 per cento del prodotto in un determinata regione. Ma con le attuali regole del voto pro capite, le decisioni all'interno di questa ipotetica organizzazione di produttori possono essere adottate da una maggioranza di soci che però rappresentano la minoranza del prodotto.

Se vogliamo che il sistema interprofessionale abbia successo, questi sono, secondo me, nodi da sciogliere. La legge, quindi, dovrebbe disciplinare: i diritti di voto ed il processo decisionale, per esempio introducendo il meccanismo dell'inchiesta pubblica o del referendum tra gli associati; le procedure di pubblicità e la trasparenza delle attività; le istanze di conciliazione; come trasferire le decisioni sui produttori associati e non e quali sanzioni per gli inadempienti. Queste sono materie che debbono essere disciplinate dalla legge: non credo sia sufficiente il richiamo alle norme statutarie.

Da ciò potrebbe derivare un contributo di chiarezza per quanto riguarda gli accordi interprofessionali. Il D.Lgs n. 102/05 sostituisce integralmente la legge del 1988 sugli accordi interprofessionali. Essa costituisce la novità più rilevante del provvedimento in materia di regolazione del mercato. Il capo II, articolo 9 del decreto in questione tratta delle "intese per l'integrazione di filiera"; il successivo capo III, articoli 10 e sgg. tratta della "regolazione di mercato", in particolare dei contratti quadro, modalità, cause di recesso, obblighi degli acquirenti, incentivi, nonché degli accordi che prevedono una programmazione della produzione, con riferimento, in particolare, alle situazioni di crisi di mercato, aspetto che, per gli effetti sulle regole di concorrenza, è stato chiarito con il provvedimento in materia di piani produttivi dei Consorzi di tutela.

Le intese di filiera hanno lo scopo di favorire l'integrazione e la valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari. A tal fine esse possono definire, tra l'altro, azioni per migliorare la conoscenza della produzione e la trasparenza del mercato, modelli contrattuali, modalità di valorizzazione e tutela delle denominazioni di origine. Il contenuto è, dunque, programmatico e d'indirizzo. Qui vi è abbastanza confusione perché la legge assegna all'intesa di filiera ed all'interprofessione sostanzialmente di stessi compiti, attribuendo, però, al Tavolo agroalimentare il compito di definire l'intesa di filiera. Il contratto quadro è concluso tra le organizzazioni di produttori, da un lato, le organizzazioni d'impresa di trasformazione, commercializzazione e distribuzione, dall'altro con l'obiettivo di sviluppare gli sbocchi commerciali, orientare la produzione agricola alla domanda, migliorare la qualità dei prodotti e ridurre le fluttuazioni dei prezzi. Il contratto si riferisce ad uno o più prodotti agricoli ed ha per oggetto "senza che derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato" la produzione, la trasformazione, la commercializzazione, la distribuzione dei prodotti, nonché i criteri e le condizioni generali che le parti s'impegnano a rispettare. Poiché dal contratto quadro derivano obblighi reciproci per le parti contraenti (gli articoli 1453 e 1455 c.c. che dovranno essere richiamati nel testo del contratto) la legge riporta in modo puntuale modalità e contenuti del contratto. In particolare, esso deve prevedere l'obbligo per gli acquirenti di rifornirsi del prodotto oggetto del contratto quadro tramite un contratto di coltivazione, allevamento o fornitura, o tramite altro contratto scritto "che rispetti i contenuti del contratto quadro". Emerge una questione più volte sollevata nella discussione sulle proposte e, a mio avviso, mai risolta. Le organizzazioni dei produttori, per definizione, stipulano i contratti quadro in quanto titolari del prodotto; le organizzazioni acquirenti, al contrario, agiscono solo e se hanno "ricevuto dalle imprese stesse mandato e potere di impegnarle per la stipula di contratti quadro". In sostanza, l'organizzazione di produttori, all'atto della firma

del contratto quadro, assume un obbligo passibile di sanzione (risarcimento del danno) in caso di violazione; l'organizzazione dell'industria di trasformazione o della distribuzione trasferisce l'obbligo sulle imprese aderenti; ad esse, e solo ad esse, non all'organizzazione di rappresentanza che ha firmato su esplicito mandato, compete il risarcimento del danno in caso di violazione del contratto individuale, peraltro sottoscritto successivamente al contratto quadro. Che cosa accade se un'impresa acquirente non rispetta le clausole del contratto quadro? La legge non parla di nullità delle clausole difformi all'accordo quadro riconoscendo l'autonomia contrattuale dei soggetti che stipulano un contratto individuale (in questo caso, imprese acquirenti e produttori non associati). Nuovamente la legge rinvia la questione alle norme statutarie che regolano i rapporti associativi, esattamente come fu con la legge del 1988 che, anche per questo, registrò continui insuccessi per carenza di regole.

Questa preoccupazione è accentuata dalla previsione, contenuta sempre nell'art. 11, che i contratti individuali debbano obbligatoriamente essere "estesi anche agli imprenditori agricoli non aderenti alle organizzazioni stipulanti". A rafforzare il concetto interviene il successivo art. 13, che autorizza gli imprenditori agricoli non aderenti a "pretendere l'applicazione in loro favore delle clausole contenute nell'accordo", obbligandosi, in tal caso, a corrispondere alle organizzazioni firmatarie i contributi di assistenza contrattuale previsti dal contratto quadro. Questa previsione è stata oggetto di diffuse critiche nel corso della discussione sulla proposta di legge. Non vi è dubbio che si tratta di un'impropria estensione erga omnes dell'accordo che induce comportamenti opportunistici in quanto pone i produttori non associati in una condizione più favorevole rispetto agli associati: questi sono obbligati dal vincolo associativo a conferire il loro prodotto all'associazione, accettando di condividere il rischio di mercato con gli altri soci; i primi, invece, acquisiscono il beneficio associativo (maggiore capacità contrattuale, massa critica di prodotto ecc.) senza avere nessun vincolo o correre alcun rischio, se non quello di rispettare le clausole contrattuali. Il produttore socio è obbligato ad applicare le regole dettate dall'organizzazione in materia di produzione, commercializzazione e tutela ambientale, a far vendere almeno il 75 per cento della propria produzione direttamente dall'organizzazione, a mantenere il vincolo associativo almeno per un triennio, a partecipare finanziariamente alla costituzione del fondo d'esercizio per la realizzazione dei programmi operativi dell'organizzazione. Sono proprio questi obblighi che trasformano l'organizzazione da mera rappresentanza di prodotto in impresa. Sappiamo bene che, storicamente, un diffuso individualismo (oltre che altrettanto ricorrenti insuccessi) rappresenta, ancora oggi, una difficoltà per il successo della formula associativa. È facile capire che la previsione dell'estensione agli agricoltori non associati dei vantaggi associativi costituisce un forte elemento di dissuasione ad accettare i vincoli associativi e, dunque, una probabile causa d'insuccesso (o parziale successo) della nuova stagione che il decreto si propone di aprire. A ciò si aggiunge che l'obbligo di trasferire le condizioni previste dal contratto quadro nei contratti stipulati con agricoltori non associati costituisce, di fatto, una forma di concentrazione dell'offerta (regolazione) alternativa a quella prefigurata dalla legge (concentrazione e vendita diretta).

Gli accordi quadro “discendono” dalle intese di filiera. Il legame non è reso esplicito dalla legge (a differenza di quanto avviene tra contratti quadro e contratti individuali), ma si desume chiaramente quando, tra i compiti dell’intesa di filiera si indica la predisposizione di modelli contrattuali da utilizzare per la stipula dei contratti di coltivazione, allevamento o fornitura e si prevede che il Ministero possa definire “modalità di stipula dei contratti quadro in mancanza di intesa di filiera”. Quindi si delinea una gerarchia nella procedura contrattuale: l’intesa di filiera indica uno scenario di obiettivi, comportamenti e regole finalizzate a stabilire l’equilibrio e la stabilità del mercato; l’accordo quadro definisce, a parte il prezzo, le modalità ed i contenuti ai quali dovrà attenersi il contratto individuale, l’atto che sancisce gli obblighi reciproci, mediante il quale le parti danno esecuzione alle intese di filiera. Secondo questo schema, i tre momenti sono in rapporto «gerarchico e di connessione»: la legge, al contrario, disconosce questa linearità dell’azione interprofessionale, e crea, a mio avviso, un sistema ingestibile. Infatti, il decreto legislativo individua nel Tavolo agroalimentare (di cui all’articolo 20 del D.Lgs n.228 del 2001) la sede prima della stipula dell’intesa di filiera. Considero questa previsione contraddittoria per due motivi. Il primo è che il Tavolo agroalimentare è, secondo i dettami di legge, un tavolo di concertazione tra Governo e parti sociali per la “definizione delle politiche agroalimentari”. Questione diversa rispetto all’azione interprofessionale che, per definizione, è prioritariamente atto tra privati. Di norma, nella prassi contrattuale, il Governo interviene o come parte o chiamato come “arbitro” di un conflitto. La procedura delineata dalla legge avrà, come conseguenza, da un lato la confusione della prassi di concertazione, dall’altro la statalizzazione delle relazioni interprofessionali. Il secondo motivo di perplessità è che al Tavolo agroalimentare partecipano soggetti portatori di interessi diversi rispetto a quelli rappresentati da chi dovrà stipulare il contratto quadro, con ciò aumentando la confusione ed i contrasti, certamente non utili al rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori.

La mia opinione è che, se l’intesa di filiera è un’intesa politico programmatica, è giusto che la sede sia il Ministero, ma allora non ha senso prevedere l’interprofessione come sede alternativa. Anche in questo caso dovranno essere chiariti i compiti: il Tavolo di concertazione definisce le politiche, i piani di settore, gli incentivi, le regole e tutto ciò che favorisce l’attività e le relazioni tra le imprese della filiera; l’interprofessione è la sede naturale deputata alla stipula degli accordi interprofessionali (contratto quadro e contratto tipo); le aziende (organizzazioni di produttori, industrie di trasformazione e del commercio) stipulano i contratti di cessione.

Se hanno senso le cose sin qui dette, le organizzazioni di produttori come delineate dalla legge non sono sufficienti. Esse non assicurano quella rappresentatività di agricoltori e di prodotto richiamate più volte per consentire l’adozione di programmi di regolazione del mercato. Inoltre la legge è troppo vaga quando parla dei piani operativi, senza assicurare un adeguato sostegno finanziario.

La mia opinione è che una riforma della legge di orientamento debba ipotizzare la costituzione di organizzazioni di produttori che abbiano due caratteristiche: ampia base sociale per poter rappresentare gli interessi degli agricoltori nelle interprofessioni e negli

accordi interprofessionali, nei Consorzi di tutela, nei progetti di filiera; per poter gestire ed imporre regole produttive e di commercializzazione. Questo presuppone una maggiore flessibilità per quanto riguarda la natura giuridica dell'organizzazione di produttori. Per una struttura con queste funzioni, i limiti dimensionali (peraltro ancora provvisori) fissati dal Ministero paiono privi di senso. La seconda caratteristica dovrebbe essere una forte struttura tecnica per poter offrire servizi commerciali agli associati e esercitare le funzioni di controllo sulle regole stabilite; per poter creare comuni centrali di vendita con altre organizzazioni di produttori; per poter gestire al meglio i piani operativi. Anche per un'organizzazione con queste funzioni, i limiti dimensionali fissati dal Ministero paiono privi di senso: ciò che conta non è il rispetto di parametri, ma la capacità di agire sul mercato, di gestire programmi (con una forte capacità di autofinanziamento, che è il vero indicatore di capacità operativa).

ABSTRACT

The farmers are often defenceless toward frequent crises of market. They endure the damages of inefficiencies of the market and they do not receive the benefits when the prices increase. In the light of experiences it is necessary to achieve the following objectives: improving the competitiveness and market orientation of the agriculture and reducing fluctuations in producers' income resulting from crises on the market. Producer organisations are the basic actor in order to strengthen the position of producers in the market. The author examines the Italian legislation in matter of organizations of producers and interbranch organisations, evidences the limits and suggests some proposals of improvement.