

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

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

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

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

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

In assenza di confini costituzionali certi, la legislazione di settore si è pertanto sviluppata, ancor più che nel passato, attraverso modalità procedurali che hanno consentito, nella più parte dei casi, di addivenire a decisioni preventivamente concordate tra livello statale e regionale, le quali hanno visto nella Conferenza Stato-regioni la sede istituzionale di riferimento. L'ampio coinvolgimento regionale in via preventiva, tuttavia, non ha sempre consentito la neutralizzazione delle spinte conflittuali, come dimostra il crescente numero di ricorsi rimessi alla decisione della Corte costituzionale, sia da parte statale che da parte regionale.

Una profonda risistemazione delle competenze ha interessato anche le funzioni amministrative. Per effetto del decreto legislativo n. 143 del 1997 (con cui è stato soppresso il vecchio Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali) e, subito dopo, del decreto legislativo n. 112 del 1998 (adottato in attuazione della c.d. legge Bassanini, n.59 del 1997), si è infatti realizzato un ampio trasferimento di compiti alle regioni, lasciando al Ministero delle politiche

agricole e forestali, nonché agli altri dicasteri titolari di competenze in ambito agroalimentare, unicamente competenze di disciplina generale e di coordinamento nazionale in talune materie. In particolare, competono alle regioni la concessione di agevolazioni e contributi alle imprese, lo sviluppo della commercializzazione dei prodotti agro-alimentari locali nei mercati esteri, la promozione ed il sostegno alla costituzione di consorzi agroalimentari, gran parte delle funzioni in tema di sanità veterinaria e l'attività degli Istituti zooprofilattici.

Le politiche nel settore agroalimentare

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

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

Per quanto riguarda specificamente l'agricoltura, assumono rilievo le misure per il contenimento dei costi di produzione e l'accrescimento delle capacità concorrenziali recate dal decreto legislativo n. 173 del 1998 (c.d. "tagliacosti"), la valorizzazione e il sostegno dell'imprenditoria giovanile (legge n. 441 del 1998) e la revisione dei meccanismi della programmazione, con l'introduzione del Documento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale nazionale (legge n.499/1999). Di assoluto rilievo, anche per profili che attengono all'agroalimentare nel suo complesso, è inoltre il decreto legislativo n. 228 del 2001 (c.d. decreto di orientamento agricolo) che ha introdotto varie disposizioni per la modernizzazione del settore. Il provvedimento rivede la nozione di imprenditore agricolo, includendo, fra le attività qualificanti, anche quelle di trasformazione e conservazione del territorio ed ancorando la nozione di attività agricola a quella di cura e sviluppo di un ciclo biologico. Vengono, inoltre, rivisitate le discipline riguardanti l'attività agrituristica e la vendita diretta di prodotti agricoli in modo da adeguarle alle nuove esigenze del mercato e favorirne lo sviluppo. In materia di contratti agrari, viene disciplinato il diritto di prelazione in caso di nuovo affitto o in caso di vendita di un terreno sul quale gravano più confinanti; viene ampliato l'ambito oggettivo della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale in modo da includervi, alle condizioni prestabilite, anche le società; vengono istituiti i distretti rurali ed agroalimentari;. Riguardo alle finalità di rafforzamento della filiera agroalimentare vengono dettate nuove disposizioni in merito alla promozione dei processi di tracciabilità, alla sorveglianza rinforzata sui prodotti geneticamente modificati e alle funzioni assunte dalle organizzazioni interprofessionali e alle organizzazioni di produttori.

Viene individuata, inoltre, nel Tavolo agroalimentare una sede permanente di concertazione per la definizione delle politiche di settore.

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

Un cenno a parte merita, per concludere, la crescente valorizzazione del ruolo dell'ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo alimentare) quale strumento di supporto della competitività del settore agricolo e agroalimentare nazionale. Dopo l'assorbimento della ex Cassa per la formazione della proprietà contadina (D.lgs. n.419 del 1999) e il complessivo riordino operato con il DPR n.200/2001, l'ente è infatti venuto assumendo nuove e importanti funzioni, soprattutto in materia creditizia. Al riguardo merita ricordare, in particolare, l'articolo 4, commi 42-43, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), che ha trasferito all'ISMEA, unitamente alle relative risorse, le funzioni esercitate da Sviluppo Italia Spa relativamente ai c.d. interventi ex RIBS (Risanamento agro industriale zuccheri) (delibera CIPE n. 90/2000) e a quelli per favorire l'imprenditoria giovanile in agricoltura (delibera CIPE n. 62/2002), nonché, da ultimo, l'articolo 17 del citato decreto legislativo n.102 del 2004, che ha previsto l'incorporazione nell'istituto della Sezione speciale del Fondo interbancario di garanzia (con la conseguente possibilità di concedere fidejussioni, prestare garanzia a banche e intermediari finanziari, rilasciare controgaranzie e cogaranzie in collaborazione con confidi e altri fondi di garanzia pubblici e privati).

3. Le recenti vicende del settore agroalimentare italiano

3.1. I grandi gruppi del settore agroalimentare italiano.

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

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

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

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

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

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

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

Secondo i dati forniti dal Segretario generale della UILA-UIL la Parmalat, in Italia, tra occupati diretti in 23 stabilimenti per la produzione del latte, agrumi e pomodori, occupati in aziende che lavorano soltanto per la Parmalat, trasportatori, concessionari e altri fornitori impiega quasi 50 mila persone, la maggior parte come lavoratori dipendenti, altri a diverso titolo.

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

Il Ministro Alemanno ha evidenziato come, dopo le vicende Cirio e Parmalat, sia cambiata la prospettiva di analisi della realtà agroalimentare e agroindustriale:

mentre prima appariva una realtà agricola compressa in grandi gruppi che apparivano forti e dominanti sul mercato, ne è apparsa successivamente una realtà di filiera complessivamente fragile, sia sul versante agricolo che su quello industriale ed esposta alle transizioni economiche attualmente in atto.

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

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

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

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

Parallelamente allo svolgimento dell'indagine in oggetto le Commissioni VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei deputati e 6^a (Finanze) e 10^a (Industria) del Senato della Repubblica hanno condotto un'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, nel corso della quale sono stati più specificamente affrontati gli aspetti finanziari, amministrativi e contabili del dissesto dei gruppi Cirio e Parmalat.

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

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

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

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

Tra i problemi affrontati nel corso dell'indagine, accanto a quello riguardante l'interna organizzazione delle società e il funzionamento degli organi deputati al controllo della gestione, emerge la questione concernente le competenze, l'organizzazione e l'idoneità dell'assetto complessivo degli organi pubblici di vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema bancario.

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

Sempre secondo i documenti conclusivi, i responsabili delle società di revisione hanno certificato i bilanci medesimi senza riconoscere le alterazioni in essi contenute, in ciò facendo venir meno un presidio fondamentale posto a tutela dei risparmiatori e dei mercati finanziari. Risulta inoltre che i soggetti professionalmente operanti nel settore dell'analisi e della valutazione economico-finanziaria sono stati sviati dalla falsità di quanto rappresentato nei documenti presi a fondamento per la loro attività, pur in presenza di indizi che avrebbero potuto e dovuto suscitare attenzione. Inoltre, secondo il documento conclusivo, nessuno dei presidi a tutela del sistema, sia pure con diversa gradualità, sembra aver funzionato.

3.2 I riflessi della crisi Parmalat sul comparto agroalimentare

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Infatti, i 1.184 conferitosi diretti appaiono maggiormente a rischio, da un lato per l'esposizione finanziaria causata dal mancato pagamento del latte e la

difficoltà di riallocazione del prodotto presso altre imprese, dall'altro per la rigidità della normativa del settore, finalizzata all'attuazione del regime quote latte, per il quale il rapporto fra l'acquirente e il conferitore è finalizzato al rispetto della OCM di settore.

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

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

Peraltro è stato sottolineato come l'importo risulti più significativo ove si tenga in considerazione il suo riparto geografico. Particolarmente colpita appare la Lombardia, con un conferimento di latte alla Parmalat per 2,1 milioni di quintali; analoga è stata considerata la situazione degli allevamenti del Trentino-Alto Adige, mentre diversa è apparsa la situazione in regioni quali Sicilia, Campania e Lazio, dove gli acquisti Parmalat rappresentano rispettivamente il 50, 40 e 33 per cento della produzione regionale e dove l'esposizione media per singolo allevamento è stimata in circa 25-30 mila euro. In queste aree, tuttavia, il sistema produttivo appare messo in crisi dalla difficoltà di riallocazione del latte, anche in considerazione della mancanza di reti distributive alternative. In tali regioni il numero degli allevatori coinvolti nella crisi Parmalat è pari ad oltre il 60 per cento del totale.

In merito, poi, ai riflessi occupazionali nel segmento del latte il Ministro Alemanno ha rilevato come, considerando i soli addetti agli allevamenti, è possibile stimare un impatto in termini occupazionali di 26 mila unità tra familiari ed extrafamiliari.

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

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

Da parte di Unalat è stato rilevato come nel mercato del latte, eccedentario e non perfettamente sotto controllo, la disponibilità di latte da parte dei conferenti a Parmalat porterebbe ad una situazione critica. Tali preoccupazioni sono state espresse anche in riferimento ai rischi che, a conclusione dei contratti di

riferimento in essere, taluni produttori interrompano i rapporti con Parmalat, causando un incremento dell'offerta di latte sul mercato.

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

Nel segmento invece della trasformazione del pomodoro, nella campagna 2003, la Boschi Luigi & Figli spa, che conta circa mille dipendenti, aveva contrattato 200 mila tonnellate, lavorandone circa 165 mila, per una quota complessiva pari ad oltre il 3 per cento del totale di pomodoro trasformato in Italia nell'anno.

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

Da parte dell'Unaproa sono stati forniti dei dati sugli effetti della crisi finanziaria del gruppo Cirio nei confronti dei produttori di prodotti ortofrutticoli trasformati soci dell'Unaproa. Nel 2002 le organizzazioni di produttori di Unaproa, che trasformano pomodori per la Cirio negli stabilimenti dell'Emilia-Romagna e della Campania, avevano consegnato 970 mila quintali di pomodoro. Nel 2003, anche a causa dei ritardi della stipula dei contratti, il quantitativo consegnato è stato di 714 mila quintali. E' stato osservato che il sistema di garanzie a difesa del reddito dei produttori ha garantito il pagamento della materia prima consegnata nei tre stabilimenti di produzione.

Nel 2004 i produttori di pomodoro Unaproa hanno contrattato con Cirio circa 930 mila quintali di pomodoro da trasformare. Al momento non si registrano ritardi dei pagamenti.

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

Per quanto riguarda il pomodoro le organizzazioni di produttori che aderiscono ad Unaproa nell'anno 2002 hanno consegnato 780 mila quintali di pomodoro, 884 mila nel 2003 e 1.100.000 nel 2004. I contratti sono stati stipulati grazie anche al sistema di garanzie poste in essere dalle istituzioni in modo da garantire ai produttori il pagamento della materia prima consegnata.

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

Nel 2003 le organizzazioni di produttori che aderiscono ad Unaproa hanno consegnato arance per 104 mila quintali e nel 2004 per 87 mila quintali. I produttori agrumicoli siciliani non hanno avuto tuttavia le garanzie finanziarie di

cui hanno beneficiato le industrie del pomodoro. La crisi della Parmalat determina, pertanto per il comparto agrumicolo italiano, che stenta a competere a livello internazionale, un contraccolpo in termini economico e di immagine.

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

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

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

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

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

Riguardo al Veneto l'assessore della regione ha quantificato in 300 il numero delle aziende venete coinvolte direttamente o indirettamente nel caso Parmalat. Ha rilevato inoltre come la società Eurolat, precedentemente di proprietà della Cirio e successivamente acquistata da Parmalat è fortemente rappresentata da imprese venete anche a livello di insediamenti su territorio.

Per quanto concerne la Campania, dove la crisi Parmalat segue quella della Cirio, che ha coinvolto soprattutto la filiera del pomodoro, l'assessore

all'agricoltura ha rilevato come le aree interessate siano soprattutto la provincia di Salerno e quella di Caserta, con il coinvolgimento di circa 1.200 produttori, per quantitativi di latte che si aggirano intorno ai 2.000 quintali di consegne giornaliere. E' stata inoltre sottolineata la difficoltà di convincere i produttori a mantenere la fornitura alla Parmalat, anche in considerazione dell'arretrato, fino a sei mesi nei pagamenti.

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

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

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

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

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

Inoltre, sono possibili operazioni di cessione e di utilizzo di beni, di aziende o di rami di aziende dell'impresa. Fino a quando non sia autorizzato il programma

di ristrutturazione economica e finanziaria delle imprese del gruppo, le operazioni necessarie per la salvaguardia della continuità dell'attività aziendale delle imprese del gruppo possono essere autorizzate dal ministro su richiesta del commissario straordinario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In particolare si è sottolineato la necessità di una celere presentazione del piano industriale che solo se tempestivo potrebbe contenere scelte precise sullo sviluppo e l'occupazione, piuttosto che mere misure di carattere finanziario.