

COMMISSIONE XI  
**AGRICOLTURA E FORESTE**

21.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 LUGLIO 1978**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BORTOLANI

**INDICE**

	PAG.
<b>Sostituzione:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	171
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli (Approvato dal Senato) (1696); ROSINI ed altri: Norme relative alle Associazioni dei produttori agricoli, alle loro Unioni regionali e nazionali ed ai Comitati economici (1179);	
ESPOSTO ed altri: Norme relative alle associazioni dei produttori agricoli e al loro riconoscimento da parte delle Regioni (854);	
SALVATORE ed altri: Norme relative alla costituzione delle associazioni dei produttori (678) . . . . .	171
PRESIDENTE . . . . .	171, 174, 177
IANNI . . . . .	174
MORA, <i>Relatore</i> . . . . .	172

**Sostituzione.**

PRESIDENTE. Comunico che a norma dell'articolo 19 comma quarto del regolamento il deputato Reichlin è sostituito, per la seduta odierna, dal deputato Stefanelli.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli (Approvato dal Senato) (1696); e delle proposte di legge Rosini ed altri: Norme relative alle Associazioni di produttori agricoli, alle loro Unioni regionali e nazionali ed ai Comitati economici (1179); Esposto ed altri: Norme relative alle associazioni dei produttori agricoli e al loro riconoscimento da parte delle Regioni (854); Salvatore ed altri: Norme relative alla costituzione delle associazioni dei produttori (678).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sull'associazionismo dei

**La seduta comincia alle 9,30.**

MORA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*E approvato*).

produttori agricoli», già approvato dal Senato nella seduta del 27 luglio 1977; e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Rosini ed altri: « Norme relative alle Associazioni di produttori agricoli, alle loro Unioni regionali e nazionali ed ai Comitati economici »; Esposito ed altri: « Norme relative alle associazioni dei produttori agricoli e al loro riconoscimento da parte delle Regioni »; Salvatore ed altri: « Norme relative alla costituzione delle associazioni dei produttori ».

Comunico che la I Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole, mentre la V Commissione bilancio si deve ancora pronunciare.

Come i colleghi ricorderanno, nella seduta del 28 settembre 1977 la Commissione dette mandato al relatore di approfondire, prendendo gli opportuni contatti con i rappresentanti dei vari gruppi, i problemi affrontati dai provvedimenti all'ordine del giorno. Prego pertanto l'onorevole relatore di riferirci brevemente sull'esito dei medesimi.

MORA, *Relatore*. Onorevoli colleghi, accolgo l'invito del Presidente a svolgere un breve intervento, perché ho già esposto le finalità generali di questo provvedimento nella relazione del 28 settembre 1977.

Desidero ricordare innanzi tutto l'iter tormentato del provvedimento: dal 27 luglio dello scorso anno, quando il provvedimento fu licenziato dal Senato, ad oggi sono intervenuti fattori, avvenimenti e circostanze che ne hanno ritardato il cammino. Basti pensare che quando si era giunti alla elaborazione di un testo avendo risolto alcuni punti nodali, il ministro dell'agricoltura ci dette notizia dell'approvazione in sede comunitaria del regolamento 19 giugno 1978, n. 1360, di cui i colleghi sono a conoscenza.

Questo regolamento, essendo una fonte normativa superiore, direttamente applicabile nel nostro paese, come ha più volte ricordato la Corte costituzionale, senza la necessità di una legge di recepimento, ci ha messi di fronte ad una situazione to-

talmente nuova, e cioè all'impossibilità di mantenere il vecchio testo approvato dal Senato, ed all'esigenza di approntare una normativa che fosse semplicemente integrativa delle norme stabilite nel regolamento comunitario.

Non ho bisogno di ricordare ai colleghi i numerosi *arrêts* della Corte costituzionale in cui si è ribadita la convinzione che lo Stato è soggetto dell'ordinamento internazionale. La Corte costituzionale ha anche confermato che allo Stato vengono imputati giuridicamente gli atti amministrativi e normativi delle regioni, per cui lo Stato ha il diritto di porre limitazioni all'autonomia regionale anche nelle materie di competenza primaria o esclusiva della regione in vista degli adempimenti degli obblighi internazionali. Ci siamo trovati, credo per la prima volta in questa Commissione, a dover affrontare anche dal punto di vista della tecnica legislativa, un problema nuovo posto da questa norma regolamentare comunitaria.

Ricordo che l'onorevole Salvatore sollevò molto acutamente una questione sulla natura di questo provvedimento: se si trattava cioè di un regolamento vero e proprio o non piuttosto di una direttiva comunitaria. Le conseguenze sono troppo note perché le illustri. Nonostante l'acutezza delle argomentazioni svolte dall'onorevole Salvatore, alla quasi generalità dei commissari sembrò che si trattasse non solo formalmente — come era chiaro — ma anche sostanzialmente di un regolamento. Quindi non avevamo quell'ampiezza di possibilità offerte da una direttiva comunitaria e dovevamo considerare quella norma immediatamente precettiva.

Non vi illustrerò il regolamento perché è agli atti ed è ormai una norma immediatamente applicabile nel nostro paese. Ricorderò solo che nelle motivazioni di questa normativa regolamentare si ha un particolare riguardo alla situazione di mercato ed alle carenze dell'organizzazione dei produttori nella concentrazione dell'offerta anche all'ingrosso soprattutto nel nostro paese, nel Belgio ed in

alcune regioni della Francia meridionale. Pertanto possiamo dire che il regolamento tiene conto delle situazioni regionali particolari esistenti nella Comunità economica europea.

Alcuni commissari hanno sollevato la questione dell'opportunità di questo sistema di legislazione comunitaria, che non ha stabilito il necessario raccordo con il Parlamento e con la Commissione agricoltura in una materia che tocca così da vicino gli interessi vitali del nostro paese.

Credo che si debba riconoscere la legittimità di questi rilievi; si possono a tal proposito esprimere auspici che per il futuro la tecnica legislativa comunitaria trovi inevitabilmente un momento di raccordo con il Parlamento nazionale, ma queste sono discussioni che nulla tolgono alla legittimità del regolamento che dovremo applicare.

Il regolamento, essendo legge di fonte primaria applicabile nello Stato, ci obbliga ad attenerci alle linee fissate. Esso concede alcune opzioni ed evidentemente non impedisce al legislatore nazionale, nell'ambito del quadro fissato in sede regolamentare, di esercitare quelle opzioni che non siano in contrasto né con le finalità né con la specificità della norma regolamentare.

Nel testo unificato sottoposto all'esame della Commissione abbiamo previsto l'esercizio di una importante opzione, del resto in linea con quanto si era stabilito in precedenza al Senato e cioè di limitare l'appartenenza dei produttori agricoli alle relative associazioni. Questa è la scelta del regolamento, ma viene fatta un'eccezione lasciando alla discrezionalità dello Stato membro in cui si applica il regolamento di fissare una aliquota minoritaria nelle associazioni dei produttori di persone diverse dai produttori agricoli.

L'opzione approvata all'unanimità è stata quella di riservare ai soli produttori agricoli la possibilità di appartenere alle rispettive associazioni. Quindi, il testo che abbiamo predisposto è molto più conciso del precedente essendo state

omesse, come potrete constatare, molte delle norme che nel regolamento sono estremamente chiare. Ci siamo limitati a regolamentare un punto in maniera parzialmente difforme da quanto è stato stabilito nel testo licenziato dal Senato, soprattutto per quanto riguarda il sistema di votazione. Come loro ricorderanno, già nella mia prima relazione avevo messo in evidenza le perplessità scaturenti dalla soluzione data dal Senato nel caso delle cooperative aderenti alla associazione dei produttori sia sul piano sostanziale che su quello giuridico. In sostanza, tale testo prevedeva che ciascun produttore, fosse esso membro della associazione dei produttori a titolo personale o per tramite di una cooperativa, nell'assemblea votasse singolarmente. Ci è parso che una volta accettato il principio che la cooperativa possa, come ente, essere soggetto, non sia possibile sfuggire alla considerazione rigorosa che il sistema di voto debba rispecchiare questa realtà.

Come soluzione di compromesso si è proposto che nel caso di associazioni di produttori con meno di trecento soci sia consentito a ciascun produttore agricolo di votare singolarmente, sia che aderisca a titolo personale che per tramite della cooperativa, mentre nel caso di associazioni con più di trecento soci (che a mio avviso dovrebbero essere la maggioranza) è previsto il voto per delega, cioè è previsto che si svolgano assemblee parziali - così come già previsto dal codice civile - e si elegga un delegato in rappresentanza di un certo numero di produttori agricoli.

Anche le cooperative provvederanno ad eleggere nel proprio seno i rappresentanti rispettando quanto stabilito per i singoli produttori agricoli, sicché l'assemblea di base della associazione dei produttori sarà una assemblea di delegati e, nel caso di cooperative, questi rappresenteranno le cooperative medesime; tuttavia, essendovi una pluralità di delegati sarà possibile avere sia rappresentanti della maggioranza sia della minoranza, e quindi assicurare la pluralità delle espressioni

ni dei soci delle cooperative - cosa che con la sola rappresentanza del presidente non poteva essere garantita -.

Il testo precedente è stato affinato anche in relazione alla potestà di estendere l'efficacia delle delibere delle associazioni, in casi di grave necessità - dichiarati tali dalle competenti autorità -, anche ai produttori non associati. Si è voluto stabilire il più rigoroso limite a questa facoltà che viene ad incidere sulla libertà individuale innanzi tutto limitandola nel tempo e poi circoscrivendola ai casi di grave necessità, in modo da mettere bene in risalto l'eccezionalità del caso; grave necessità, quindi, che deve essere dichiarata tale con decreti del ministero o delle regioni.

Non credo sia necessario illustrare le norme che stabiliscono le modalità per il riconoscimento delle unioni regionali.

Abbiamo cercato di semplificare i meccanismi dei comitati e delle commissioni, che ci sembravano un po' macchinosi e tali da rendere meno spedito il cammino delle associazioni dei produttori.

Credo, a questo punto, di dover concludere esprimendo un sincero ringraziamento a tutti quei commissari che hanno partecipato ai lavori del Comitato ristretto con molta competenza e passione. D'altra parte, in seguito alla emanazione del regolamento CEE n. 1360 del 1978 non si poteva che giungere a questa normativa, tesa ad innovare il sistema delle associazioni dei produttori, sistema al quale tutti attribuiamo una grande importanza per migliorare la situazione dei produttori nel mercato e per migliorare la possibilità di commercializzazione dei loro prodotti.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**IANNI.** Il relatore, onorevole Mora, ha illustrato le ragioni che quest'oggi portano al nostro esame un testo notevolmente diverso da quello sul quale venne svolta alcuni mesi fa la relazione. L'approvazione del regolamento sulla associa-

zione dei produttori da parte del Consiglio della CEE ha portato, necessariamente, alla presentazione di un testo che integri le norme contenute nel regolamento stesso e cerchi di far corrispondere queste norme alle caratteristiche della nostra agricoltura.

Non voglio avventurarmi nella ricerca delle ragioni che hanno potuto spingere gli organi della Comunità ad adottare il regolamento n. 1360, dopo che il Senato aveva approvato il disegno di legge n. 1696 e mentre tale disegno di legge era all'esame della Camera - ed il Comitato *ad hoc* costituito, dopo mesi di incontri a livello parlamentare e con le categorie interessate, aveva definito un testo sul quale ci si accingeva al dibattito in Commissione -.

Ma anche se non si vogliono ricercare le ragioni di un simile comportamento, tuttavia non si possono ignorare le notevoli e diverse perplessità, le insoddisfazioni e perfino i sospetti che tutto ciò ha sollevato. È indubbio che dopo quanto è avvenuto si pone un problema di ordine generale che bisogna sollecitamente affrontare: mi riferisco alla questione del rapporto fra gli organismi comunitari e le fonti del potere legislativo italiano.

Non bisogna ignorare che quando si è dato vita al Trattato di Roma eravamo in uno stato di inadempienza costituzionale, e in modo specifico di inadempienza degli articoli 115, 117 e 118 che stabiliscono poteri e funzioni delle regioni, sicché la partecipazione dei soli rappresentanti nazionali agli organismi comunitari era comprensibile.

Oggi non è più così. Con l'approvazione dei decreti attuativi della legge n. 382 si è colmata una lacuna costituzionale, trasferendo alle regioni parte notevole della potestà legislativa, dei poteri normativi, delle funzioni amministrative in materia agricola. Quindi, se si vogliono evitare rischi di usurpazione di poteri e prerogative di chiara competenza regionale, se si vogliono eliminare motivi di sostanziale contrasto fra organismi comunitari e regioni (ormai ripetuti), se si vogliono diradare frequenti motivi di reciproco so-

spetto e diffidenza, è necessario che si giunga ad intraprendere un rapporto fra gli organi comunitari e le regioni soprattutto in materia agricola, in modo che le varie fonti del potere legislativo trovino una sede di coordinamento e di confronto.

Bisogna evitare che, soffermandosi su disquisizioni giuridiche formali, l'ordinamento costituzionale venga ridotto ad una specie di fantasma esangue incapace quindi di operare. Questo gioverebbe a tutti: alla Comunità che potrebbe vedere le sue normative applicate e non disattese, come spesso avviene; alle regioni per i loro programmi di sviluppo; e, soprattutto, ai lavoratori agricoli che da queste incongruenze e contraddizioni legislative ricavano solo ostacoli alle loro aspirazioni e danno al loro lavoro.

Non bisogna dimenticare che lo Stato italiano è ordinato secondo un sistema di autonomie (nei poteri e nell'amministrazione) ed i rappresentanti italiani sono tenuti — secondo il mio parere — a fare rispettare questo ordinamento: altrimenti, non solo non si rispettano le norme garantiste già presenti nel trattato di Roma, ma si rischia anche di violare la Costituzione.

Se non rispettiamo rigorosamente questi principi, può accadere che a livello comunitario non si fissino più norme generali per la Comunità, ma si assumano decisioni che sono riservate all'autonomia dei singoli Stati membri. Forse questa può essere una preoccupazione eccessiva, ma se si legge il regolamento CEE n. 1360 ci si accorge che ci troviamo di fronte ad un provvedimento molto rispettoso o almeno in gran parte rispettoso delle autonomie degli altri paesi, ma non altrettanto del nostro.

Infatti, mentre per la Francia e per il Belgio il regolamento si applica solo per alcuni prodotti nazionali, per l'Italia tale regolamento riguarda tutti i settori ed i prodotti del suolo ad esclusione del luppolo e dei bachi da seta.

In sostanza, ciò significa che i paesi della Comunità hanno avuto ed hanno an-

cora, come viene specificato dal regolamento, la possibilità di regolare una tale materia riguardante la creazione delle associazioni dei produttori, per la grande maggioranza dei propri prodotti, in base alle specifiche caratteristiche nazionali, cosa non consentita al nostro paese se non avessimo adottato un provvedimento integrativo quale quello che oggi discutiamo e che ci accingiamo a votare.

Il testo unificato in esame, comunque, mi sembra che risponda soprattutto ad una giusta esigenza, e cioè a quella di fissare delle norme che corrispondano alle caratteristiche sociali ed istituzionali del nostro paese pur nel rispetto del regolamento comunitario. Mi sembra infatti che tale regolamento, pur offrendo una normativa positiva, sia però quasi esclusivamente rivolto verso il raggiungimento dell'obiettivo del superamento delle attuali carenze strutturali riscontrabili nel nostro paese in materia agricola, rispondendo al bisogno della concentrazione dell'offerta e della commercializzazione dei prodotti. Siamo di fronte cioè ad una concezione dell'associazionismo che si alimenta e si consuma nell'intervento di mercato. È questa un'esigenza indubbiamente necessaria, utile, importante, ma non sufficiente per intervenire; ad esempio, sulla più vasta fase della produzione.

Il testo unificato al nostro esame si propone di consentire che le nuove strutture associative che si vogliono costituire e potenziare non limitino il loro compito alla concentrazione dell'offerta, e che quindi le associazioni e le unioni possano intervenire per decidere quantità e qualità dei prodotti da offrire; ma queste decisioni investono il rapporto oggettivamente esistente, anche se non sempre coordinato, fra leggi, norme, vincoli, scelte programmatiche, piani settoriali che la Comunità da una parte e il Parlamento e le regioni dall'altra adottano a volte nei tempi immediati e a volte in quelli mediati.

Del resto, credo che bisogna evitare di ricercare la garanzia di un certo reddito quasi esclusivamente nel momento dell'of-

ferta, anche se finora sono mancate per il produttore proprio perché non associate garanzie di redditività per il proprio lavoro. Concentrare l'intervento esclusivamente in questa direzione significherebbe rinunciare ad operare manovre sui vari processi produttivi e in ultima analisi percorrere la strada dell'aumento dei prezzi come unica garanzia per il reddito; ma questa è anche la strada alimentatrice dell'inflazione: dobbiamo esserne consapevoli.

Riteniamo perciò positivo il testo in discussione allorché arricchisce le associazioni e le unioni di nuovi compiti e nuove funzioni, espandendo l'interesse e l'intervento dei lavoratori agricoli verso momenti importanti tanto quanto quelli della vendita, come quelli della ricerca della sperimentazione, dei programmi di riconversione e razionalizzazione produttiva.

Questo è tanto più importante perché, risolto positivamente il problema del voto dei produttori singoli e associati in cooperativa che ha costituito un problema di divergenza notevole fra forze politiche, il provvedimento in discussione cerca di stimolare e sollecitare la partecipazione dei produttori nella definizione dei programmi di produzione, cosa che viene facilitata in concreto dalla possibilità offerta alle unioni di intervenire nelle sedi ove vengono operate scelte di carattere economico: mi riferisco alle regioni, al Parlamento ed al Governo.

L'altra esigenza che il provvedimento al nostro esame vuole soddisfare è di ricondurre la materia nella sua sede di competenza o almeno questo è lo sforzo che viene compiuto in tal senso. Il decreto n. 616, all'articolo 66 stabilisce la competenza delle regioni nel sostegno alle strutture cooperative e associative. Ora, aver affidato alle regioni il potere di fissare modalità per il riconoscimento delle associazioni e delle unioni, la possibilità di estendere, per gravi casi di necessità, la validità delle misure adottate dalle associazioni ai produttori non associati, il diritto di gestire i mezzi finanziari stabili-

ti dal regolamento e dal testo in esame concorrono a salvaguardare in una certa misura le prerogative regionali.

Credo, pertanto, che avere momenti di aggregazione a livello regionale oltre che nazionale sia la scelta più giusta rispetto alle sedi del potere legislativo, in modo da consentire alle unioni la possibilità di confrontarsi con i livelli autonomi di potere rappresentati dal Parlamento e dalle regioni.

Il rispetto, quindi, delle prerogative regionali non vuole rispondere ad una concezione feticistica delle istituzioni, ma vuole essere un modo corretto di rispettare il nostro ordinamento costituzionale oltre che essere, nel caso specifico, un contributo efficace al diffondersi di un sistema di associazionismo.

Infatti, credo che, se vogliamo il propagarsi del fenomeno dell'associazionismo nel nostro paese, non basti affidarsi al solo spontaneismo, magari sorretto da sollecitazioni finanziarie di modesta entità quali quelle stabilite nel regolamento CEE, ma sia necessaria una vasta azione promozionale e stimolatrice del potere pubblico (in questo caso delle regioni), il quale dall'esistenza e dal rafforzamento di un sistema associativo trae vantaggio e forza non solo nella fase di definizione e aggiornamento dei programmi di sviluppo, ma nel momento della loro realizzazione.

L'interesse e l'attività delle regioni è poi tanto più utile nelle aree meridionali dove l'associazionismo ancora trova notevoli ostacoli alla sua diffusione. Anche per questo ci sembra giusta la disposizione contenuta nell'articolo 11 del testo unificato che riserva alle aree meridionali il 60 per cento degli stanziamenti rivolti all'attività delle associazioni e delle unioni.

Per terminare, ritengo che il provvedimento sottoposto al nostro esame sia uno strumento indispensabile affinché il regolamento CEE sia positivamente utilizzato e serva efficacemente a dare un impulso alla costituzione di una rete associativa

e quindi ad un arricchimento delle strutture agricole del nostro paese, rafforzando non solo il potere contrattuale dei nostri produttori, ma offrendo loro la possibilità di partecipare, in forma organizzata, alle scelte operate dal potere pubblico.

Per queste ragioni noi esprimiamo un giudizio positivo sul testo in esame precisando che ci sembra utile favorire la costituzione di associazioni ed unioni per settori di prodotti omogenei che, salvaguardando il pluralismo, assicurino anche la realizzazione di organizzazioni sufficientemente rappresentative ed autorevoli, e quindi capaci di rispondere agli scopi per i quali sono state costituite.

**PRESIDENTE.** Ritengo opportuno, al fine di approfondire ulteriormente l'esame del nuovo testo presentatoci, di rinviare il seguito della discussione alla seduta di domani mattina alle ore 9. Se non vi sono obiezioni rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 10,15.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO