

## COMMISSIONE XIII

## AGRICOLTURA

(n. 13)

## SEDUTA DI MARTEDÌ 19 SETTEMBRE 1995

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, PROFESSOR GIULIANO AMATO, SULLE FUNZIONI SVOLTE DAI CONSORZI DI TUTELA DEI PRODOTTI AGRICOLI DI QUALITÀ**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALBERTO PAOLO LEMBO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ETTORE PERETTI**

## INDICE

|   | PAG.          |   | PAG.     |
|---|---------------|---|----------|
| <b>Audizione del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato, sulle funzioni svolte dai consorzi di tutela dei prodotti agricoli di qualità:</b> |               | Gerbaudo Giovenale (gruppo PPI) .....                   | 266      |
| Lembo Alberto Paolo, <i>Presidente</i> ....   | 259, 272, 274 | Nardone Carmine (gruppo progressisti-federativo) .....  | 265      |
| Albertini Giuseppe (gruppo i democratici) ....  | 270           | Petrelli Giuseppe (gruppo alleanza nazionale) .....     | 269, 272 |
| Amato Giuliano, <i>Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato</i> ...   | 259, 272      | Stroili Francesco (gruppo lega nord) .....              | 268      |
| Galli Giacomo (gruppo forza Italia) .....   | 268           | Tattarini Flavio (gruppo progressisti-federativo) ..... | 271      |
|   |               | <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>                     |          |
|   |               | Lembo Alberto Paolo, <i>Presidente</i> .....            | 259      |

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15,45.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori venga assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato, sulle funzioni svolte dai consorzi di tutela dei prodotti agricoli di qualità.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato, sulle funzioni svolte dai consorzi di tutela dei prodotti agricoli di qualità.

Prima di dare la parola al presidente Amato, che ringrazio per la disponibilità dimostrata, desidero segnalare che non è stato possibile svolgere l'audizione in seduta congiunta con l'omologa Commissione del Senato come inizialmente programmato, esclusivamente per motivi attinenti ad una diversa interpretazione dei rispettivi regolamenti nei due rami del Parlamento.

L'odierna audizione è motivata da una situazione di profonda preoccupazione che ha turbato il mondo agroalimentare italiano, situazione prospettata dalle organizzazioni professionali e da quelle dei produttori nonché dai consorzi di tutela dei prodotti tipici, che hanno legittimamente investito il Parlamento della questione, an-

che perché le iniziative adottate dal professor Amato hanno avuto ripercussioni non solo nell'ambito nazionale ma anche sulla stampa estera.

La nostra Commissione, subito dopo la pausa estiva, ha sollecitato quest'iniziativa attivandosi nel più breve tempo possibile, con la questione ancora « calda », per così dire, ed il professor Amato ha manifestato la propria disponibilità a riferire in Commissione. Da qualche giorno disponiamo anche della lettera che il ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali ha inviato al professor Amato, nella quale sono espresse le perplessità che nutre chiunque abbia attualmente a che fare con il settore della nostra produzione agroalimentare di qualità.

Le chiediamo pertanto, presidente Amato, di illustrarci i motivi delle decisioni cui è pervenuto, per cercare di capire gli obiettivi, dopodiché molti colleghi sicuramente le porranno delle domande. Vogliamo comprendere la situazione anche al fine di poter fornire una risposta adeguata, come Commissione e come Parlamento, a questo settore produttivo, oggi visibilmente turbato — ripeto — da tali provvedimenti.

Do la parola al presidente Amato.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Signor presidente, è doveroso da parte mia precisare, dopo le sue parole, che presiedo un organo collegiale che adotta decisioni, a volte definitive e a volte preliminari, sulla base di istruttorie effettuate da uffici; ciò che emerge è frutto non di iniziative personali del presidente ma di un lavoro che viene predisposto dagli uffici e che un collegio poi vaglia. Tale lavoro sta

investendo il tema che in questo momento interessa alla Commissione, in virtù di due atti dell'autorità antitrust.

Il primo atto è una segnalazione, inviata ai Presidenti delle due Camere, alle Commissioni parlamentari competenti ed al Governo, relativa alla proposta di legge n. 2717, recentemente approvata dal Senato e trasmessa alla Camera, che opportunamente intende dare attuazione al regolamento comunitario sui prodotti di qualità. All'articolo 8, comma 1, si prevede la possibilità di programmi di contingentamenti di quantità; tale clausola, per i termini in cui è espressa, pare all'autorità limitativa della concorrenza. Si tratta di una pura segnalazione, mentre la valutazione è rimessa agli organi competenti a legiferare: ci mancherebbe altro che fosse un'autorità indipendente a decidere come intervenire! L'autorità indipendente può — come previsto dalla legge istitutiva — esprimere la propria opinione, ed è bene che lo faccia, per i profili ritenuti distorsivi della concorrenza, ma la segnalazione non ha alcun effetto vincolante, né lo potrebbe avere: ciò sarebbe contrario a tutti i principi.

Da questo punto di vista vi sono molto grato dell'occasione offertami, in qualità di presidente dell'autorità, di illustrare i motivi di tale segnalazione; infatti, più volte in passato le segnalazioni di organi come quello che presiedo sono finite nei cassetti, con spreco di risorse pubbliche. La vostra attenzione valorizza, nell'unico modo in cui è giusto farlo, l'iniziativa che abbiamo adottato, permettendoci di illustrarla a voce, restando rimessa alla vostra valutazione la decisione sulle iniziative da intraprendere.

Il secondo atto adottato, e che parimenti interessa il mondo qui rappresentato, è l'avvio di un procedimento istruttorio, per una possibile restrizione della concorrenza, relativo ai due consorzi di prosciutti di qualità, Parma e San Daniele. Si tratta di un'iniziativa che nasce non all'interno dell'autorità ma su segnalazione di un'associazione di allevatori di suini della provincia di Modena; l'istruttoria è stata aperta dall'autorità non d'ufficio ma

in conseguenza di un atto scaturente dal mondo agricolo.

In questa sede andrei al di là di ciò che mi è consentito se andassi oltre l'esplicitazione di ciò che sta scritto nell'atto di apertura dell'istruttoria: l'istruttoria si deve svolgere; è affidata ad un'autorità indipendente; l'autorità raggiungerà le conclusioni che, sulla base degli elementi raccolti nell'istruttoria, riterrà corretto raggiungere. Adottata un'istruttoria su un caso concreto, diversamente da quanto accade con riferimento alle segnalazioni che riguardano leggi e regolamenti, l'autorità opera in base alla legge in forza dei suoi poteri assumendo, come autorità indipendente, la responsabilità delle conclusioni che raggiunge.

Ci sono profili comuni che interessano tanto l'apertura di istruttoria quanto la segnalazione che è stata fatta sulla proposta di legge. Tali profili comuni, sia ben chiaro — ci tengo a sottolinearlo non per diplomazia ma per profonda convinzione —, non investono in alcun modo né i principi che caratterizzano il settore agricolo e che sono largamente diversi, anche in sede comunitaria, da quelli che caratterizzano gli altri settori, né all'interno di tali principi il ruolo essenziale dei consorzi. In sostanza, non è in discussione né il fatto che in Italia, come derivata e parte dell'Europa, vi sia una politica agricola che ha regole parzialmente diverse (del resto indicate esplicitamente nel trattato) da quelle di altri settori, né che tra gli strumenti di questa politica agricola vi siano e possano continuare ad esservi i consorzi.

Nelle polemiche che sorgono ogni volta che vi sono preoccupazioni c'è la propensione ad estremizzare e a portare la discussione sul terreno dei principi. Credo però che questo sarebbe del tutto fuori luogo perché i consorzi e la politica agricola esistono e continueranno ad esistere, e l'autorità per la concorrenza non mette — né potrebbe mettere — in discussione la politica agricola o l'esistenza dei consorzi.

Il problema perciò è non di principi ma di modalità attuative. Non sempre difendere dei principi significa difendere le soluzioni concrete che possono essere

adottate; correlativamente, non sempre le soluzioni concrete che appaiono opinabili rendono opinabili i principi: sono soltanto le soluzioni concrete che appaiono opinabili. È un dato di fatto, anzi di diritto. Il trattato e il regolamento 26 (che rimane la fonte originaria e non modificata in termini generali in sede comunitaria) non esentano la politica agricola, per quanto speciale, e la sua attuazione dai principi della concorrenza, ma prevedono che tali principi abbiano un'applicazione più limitata di quanto non accada altrove. Si tratta non di un'opinione ma di un punto di diritto. Allo stesso modo - poi lo vedremo - non ha alcun senso mettere in discussione i consorzi; può invece aver senso domandarsi se alcuni degli strumenti che essi utilizzano, o che legislativamente sono abilitati ad utilizzare, siano o meno collimanti con il quadro normativo in cui la vicenda deve iscriversi, quadro appunto nel quale i principi della concorrenza hanno un'applicazione limitata.

Mi permetta, presidente, di ricordare che l'articolo 2 del regolamento 26 - come dicevo - non esenta il settore agricolo dal rispetto delle prescrizioni dell'articolo 85 (intese restrittive) ma limita l'applicabilità di tale articolo. Ciò viene fatto dallo stesso articolo 2, il quale recita: « L'articolo 85, paragrafo 1, non si applica agli accordi, decisioni e politiche di cui all'articolo precedente, che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'articolo 39 del trattato. Non si applica in particolare agli accordi, decisioni e pratiche di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro nella misura in cui, senza che ne derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato, riguardino la produzione e la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni ».

Com'è noto, l'interpretazione che tale testo ha avuto tanto dalla Commissione quanto dalla Corte di giustizia è che « debbano ricorrere o l'una o l'altra di queste condizioni, dove le associazioni che pos-

sono essere parte di accordi sottratti all'articolo 85 devono far capo ad un'organizzazione nazionale di mercato, ovvero che la necessità, per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'articolo 39 » - sono parole della Commissione e della Corte di giustizia, non mie - « scaturisca dall'essere provato che quel mezzo è l'unico per realizzare quegli obiettivi e non solo che è utile o ritenuto utile ».

Aggiungo che la Corte stessa in più di una decisione ha definito o - se vogliamo - attestato, non modificandole, le priorità dell'articolo 39, il quale ha come primo obiettivo il miglioramento della produttività; poi seguono il reddito degli operatori agricoli, quindi la stabilità dei mercati ed infine il prezzo ragionevole ai consumatori. La Corte di giustizia rileva che non ci può essere tutela dell'articolo 39 se non vengono garantiti, nell'ordine indicato, più d'uno di questi fini, e il miglioramento della produttività è indicato per primo nell'articolo 39.

Per quanto riguarda poi i sistemi di attuazione degli obiettivi dell'articolo 39, sappiamo - e lo ha opportunamente ribadito il ministro delle risorse agricole scrivendo a me, e quindi all'autorità - che essi sono molteplici: l'ammasso, la preferenza comunitaria, la quota degli incentivi per l'esportazione e lo smaltimento delle eccedenze, la programmazione dei volumi. La programmazione dei volumi - che è quindi uno dei mezzi, non l'unico - può avvenire con modalità diverse: con modalità incentivanti o con modalità che possono essere definite vincolanti o rigide; inoltre, limitandosi a definire i volumi e, all'interno di questi, lasciando ai produttori un margine di modifica, di cambiamento, insomma di concorrenza; infine, programmando e vincolando non soltanto i volumi totali ma anche quelli assegnati a ciascuna singola impresa.

Ricordo tutto ciò per definire il quadro e per comprovare, se fosse necessario (ma non credo proprio che lo sia), che è in primo luogo in ragione di questo quadro che le questioni che è lecito porre, e che quindi abbiamo posto, riguardano il concreto e non il generale: non riguardano

dunque né la programmazione dei volumi né i consorzi né - ci mancherebbe altro! - la validità dell'articolo 39 e delle finalità che esso impone di perseguire agli Stati nazionali in relazione alle esigenze del mondo agricolo.

Le questioni sono dunque le seguenti: può essere ogni misura che faccia capo ad un consorzio ricondotta all'articolo 39 ed all'esenzione dall'articolo 85 di cui all'articolo 2 del regolamento 26? La tutela della qualità esige sempre la programmazione dei volumi ed una programmazione dei volumi tale che comporti anche il contingentamento delle quote assegnate a ciascun stagionatore, con conseguente contingentamento degli acquisti consentiti da ciascun allevatore?

Faccio notare - perché questo è un elemento del quadro che a questo punto va introdotto - che il regolamento 2081 del 1992 di cui si parla e della cui attuazione si fa carico la proposta di legge alla quale si riferisce la nostra segnalazione, non menziona nel modo più assoluto, fra le modalità attraverso le quali prevede che sia tutelata la qualità dei prodotti, né la programmazione dei volumi in genere né in particolare il contingentamento delle quote; prevede esclusivamente forme di controllo della qualità da parte del consorzio, ma non forme di programmazione della produzione. Questo è un elemento che non può non essere importante, soprattutto quando l'atto dell'ordinamento italiano che vuole attuare questa disciplina all'interno si richiama ad essa e quindi in qualche modo dovrebbe trovare in essa la sua cornice.

È sullo sfondo di queste domande che abbiamo aperto l'istruttoria sulla base della segnalazione ricevuta da questa associazione di allevatori di Modena e che abbiamo fatto la segnalazione sulla proposta di legge, ponendo in ambedue i casi delle domande; in un caso le abbiamo poste doverosamente al Parlamento - e toccherà al Parlamento rispondere, se lo ritiene e come lo ritiene - e nell'altro le abbiamo poste a noi stessi, e risponderemo al termine dell'istruttoria.

Sofferamoci sul caso del prosciutto, che è un esempio comunque rilevante ai fini dei dubbi che abbiamo sollevato e che, per quanto riguarda l'istruttoria, ripeto, non so ancora quale risposta finiranno per avere. Il caso del prosciutto è simile per entrambi i consorzi: Parma e San Daniele. Sapete meglio di me che si tratta di due filiere normative diverse: legge, decreto ministeriale come regolamento attuativo e poi atti del consorzio. Ancorché diverse, però, esse sono, più che analoghe, pressoché uguali nei loro contenuti. Parto da quello di Parma, tanto l'altro è più o meno uguale: la legge n. 26 del 1990, all'articolo 12, attribuisce effettivamente ai consorzi il compito di fare, fra l'altro - mi limito a questo perché del resto è inutile parlare - piani di programmazione. La legge non dice come debba essere fatta questa programmazione; il successivo decreto ministeriale n. 253 del 1993 aggiunge e specifica « piani di programmazione con eventuali quote di produzione ». Il decreto dunque specifica qualcosa che la legge non dice e prevede che tra gli ingredienti dei piani possano esserci anche quote di produzione, ma aggiunge la parola « eventuali ».

Il consorzio di Parma - questo è un fatto storico - fece subito un piano che conteneva già contingentamenti; lo fece nel giugno del 1993 ed andò subito incontro ad un problema giudiziario. Il contingentamento delle quote, infatti, era fatto in concreto - aggiungo questo per rendere comprensibile ciò che dico a chi leggerà gli atti della seduta, non certo per i membri della Commissione, che conoscono meglio di me la materia - assegnando a ciascuno la quota dell'anno precedente. Il risultato fu che due imprese interessate - che avevano in corso una ristrutturazione, con la quale potevano presumibilmente ritenere di essere in grado di offrire una produzione anche superiore - si trovarono assegnate per l'anno successivo una quota pari o prossima allo zero perché l'anno precedente, in fase di ristrutturazione, non erano state in grado di produrre. Ciò le indusse ad impugnare il piano; e l'atto, essendo a cavallo tra quello di un consorzio

privato ed un decreto pubblico, finì davanti al TAR, come capita spesso nelle situazioni in cui la forma finale di un atto è pubblica e ministeriale. Il TAR ritenne che quel piano fosse indebitamente restrittivo della concorrenza e lo stesso consorzio manifestò comprensione del profilo sollevato dalla controparte e condiviso dal TAR, tant'è che nella sua difesa sottolineò che la quotizzazione non era rigida, che poteva essere sospesa in qualunque momento e che poteva essere modificata, percependo cioè che la quotizzazione in una forma rigida era difficilmente compatibile con le esigenze che venivano affermate.

Il piano che ha poi portato il consorzio - limitatamente a questo aspetto; lo sottolineo - all'attenzione dell'autorità è quello del 1995 che, come è noto, è accompagnato da una relazione tecnico-economica fatta dalla Nielsen, che sottolinea che negli ultimi due anni ci sarebbe stata una caduta del prezzo (che peraltro era aumentato negli anni 1990-1992; in particolare si è trattato di una caduta della domanda, che trascina con sé il prezzo) e che l'unico modo di riportare su il prezzo è quello di adeguare l'offerta alla ridotta domanda; di qui la necessità del contingentamento. Questo evidentemente ha indotto gli allevatori, che avevano predisposto un numero di suini destinati alla produzione di qualità in misura superiore a quanto poi il piano ha finito per riconoscere, a ricorrere all'antitrust e a sollevare il problema.

La situazione del San Daniele è simile; l'unica differenza, in termini formali, è che in questo caso abbiamo la fissazione di quote con circolari interne conseguenti al piano che indicano il contingentamento degli acquisti nei confronti degli allevatori.

I due regolamenti non sono testati in sede comunitaria sotto il profilo della concorrenza; ci tengo a dirlo perché tra le notizie che vengono diffuse a questo riguardo c'è anche quella, corretta, che i due regolamenti sono stati mandati a Bruxelles; è vero, soltanto che sono stati mandati alla direzione competente per l'articolo 39 per la politica agricola, la quale li ha visti in quell'ottica; non sono stati valutati dalla

direzione generale IV, che si occupa dei profili della concorrenza. Quindi, è corretto affermare che Bruxelles li ha visti, è troppo dire che li ha valutati positivamente sotto il profilo della concorrenza, del rapporto tra gli articoli 39 e 85; è questa infatti una valutazione che fa la DG4, la quale non ha avuto modo di esprimersi e non si è assolutamente espressa.

Qui sorgono le domande che ci siamo posti, che ci siamo sentiti fare e che abbiamo ritenuto, per quanto riguarda l'istruttoria, sufficientemente fondate, tali da avviare, appunto, l'istruttoria, salvo poi verificare ciascun argomento.

Ci troviamo in presenza di un consorzio che fa una programmazione di volumi assegnando quote agli stagionatori e ai produttori e contingentando le quote di acquisto di cosce di suino da parte degli allevatori. Di questo consorzio gli allevatori sostanzialmente non fanno parte, la loro rappresentanza è la minore (credo vi sia un solo rappresentante all'interno) e la decisione sembra provenire principalmente dagli altri.

La domanda scaturisce dal quadro generale che ho prospettato prima: si possono ritenere i consorzi associazioni di produttori facenti capo ad organismi nazionali, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento 26 che esenta dall'articolo 85 gli accordi di associazione, ma con una formula che sembra ricondurre le associazioni stesse a quelle nazionali? Si tratta di un punto non sempre chiaro, e se mi consentite vi rileggo la parte in questione: «L'articolo 85, paragrafo 1 non si applica agli accordi, decisioni e politiche di cui all'articolo precedente, che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'articolo 39 del trattato. Non si applica in particolare agli accordi, decisioni e pratiche di imprenditori agricoli, di associazioni di imprenditori agricoli o di associazioni di dette associazioni appartenenti ad un unico Stato membro (...)». Quindi, ai fini del profilo indicato dalla prima frase, dovrebbe trattarsi di associazioni che rientrano in organismi nazionali di mercato; ai

fini della seconda frase (« che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'articolo 39 ») sorge una diversa domanda, non sulla riconducibilità del consorzio all'organismo nazionale ma sulla riconducibilità di queste clausole a quanto è necessario per attuare l'articolo 39, che — secondo giurisprudenza pacifica della Comunità — non è ciò che è utile ma è ciò che rappresenta l'unico mezzo per realizzare quegli obiettivi, il primo dei quali è la produttività.

Occorre allora domandarsi se il contingentamento delle quote in sé non determini una staticità delle singole imprese, alle quali è in qualche modo preclusa la crescita, se poi è la quota storica quella che, anno dopo anno, viene assegnata a ciascuna di esse. Mi permetto rispettosamente di dire, in ordine a quanto il ministro ha scritto all'autorità (doppiamente rispettosamente, perché ancora non abbiamo formalmente risposto al ministro, e quindi si potrebbe ritenere non corretto anticipare parte della risposta; però lo sto facendo al Parlamento che, nella nostra Costituzione, viene prima del Governo, e pertanto, anche se mi ha scritto l'Esecutivo, parlarne in sede parlamentare e non altrove non è poi così scorretto), che il ministro sembra sottolineare come un dato negativo, rispetto a mondi di produzione agricola diversi da quello italiano, il fatto che il nostro abbia delle piccole unità produttive che insieme, attraverso lo strumento del consorzio, raggiungono una dimensione che permette loro di essere competitive. Si tratta di un argomento giustissimo, ma se riteniamo che la dimensione piccola possa essere una ragione di debolezza che può essere superata agevolando il piccolo a diventare non dico gigante ma almeno medio, indubbiamente la quotizzazione dei pezzi che si possono stagionare e del numero di suini che si possono allevare finisce per disincentivare, se non addirittura per precludere, qualunque crescita. Allora, questa ridotta dimensione continuerà ad essere, in quanto tale, una ragione di debolezza sostenuta.

Ci si può chiedere — a prescindere da questo profilo di salvaguardia prioritaria

della produttività, e quindi dell'efficienza, che la quotizzazione può mettere a repentaglio — se vi siano specifiche ragioni che attengono alla stabilità. Si può raggiungere un'adeguata e giusta ponderazione tra le ragioni della produttività e quelle della stabilità del mercato.

Esistono ambiti nei quali la programmazione dei volumi è prevista dallo stesso legislatore italiano, nel settore agricolo o in quello dei prodotti comunque derivati dall'agricoltura, come un'eventualità legata a situazioni di crisi che possono mettere a repentaglio la stabilità del mercato (non quella di un prezzo, che quello è e quello deve rimanere; tra stabilità dei prezzi e stabilità dei mercati vi è una differenza di grado). Se ogni anno si effettua il contingentamento, si dovrebbe desumere che ogni anno è a repentaglio la stabilità del mercato; ma ciò non risulta dimostrato. In certe circostanze il livello dei prezzi, in altre la stabilità di qualche mercato sono stati effettivamente a repentaglio, ma non è provato che ciò sia accaduto tutti gli anni, tanto da rendere la vicenda ordinaria e non straordinaria.

Naturalmente bisogna chiedersi anche cosa si intenda per stabilità del mercato: si intende garantire redditi non rovinosamente decrescenti o un regolare aumento dei prezzi, in linea con andamenti generali? Si tratta di una questione sulla quale occorre una riflessione. Noi la faremo, per quanto riguarda l'istruttoria in corso. Per ciò che concerne invece la segnalazione che abbiamo effettuato sul testo dell'articolo 8 della proposta di legge n. 2717, è sufficientemente motivato da quanto ho detto il fatto che un formula generale come quella prevista da tale articolo, che consente che comunque si possano attuare dei contingentamenti quantitativi, salta tutti gli argomenti che ho qui enunciato, che dovrebbero comportare la distinzione tra le situazioni e l'opportunità di verificare se la programmazione dei volumi possa essere attuata in un solo modo o in diversi e quando possa essere ritenuta legittima, nonché, ultimo argomento ma non meno importante, di valutare che il regolamento comunitario non prevede in al-

cuna forma la programmazione dei volumi attuata come mezzo per la tutela della qualità. Ci siamo permessi di sottolineare questi aspetti.

CARMINE NARDONE. Prima di svolgere alcune considerazioni e di porre qualche quesito, vorrei salutare il presidente Amato; sono tra i parlamentari più anziani di questa legislatura, e ricordo con piacere la sua presenza in Parlamento, soprattutto la sua dotta conversazione che, su un argomento come questo, risulta di grande importanza. Ciò nonostante, non condivido l'impostazione che ha dato, in quanto per alcuni elementi che cercherò di illustrare ritengo che le giuste considerazioni da lei svolte anche in quest'occasione non configurino comunque la fattispecie richiamata.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ETTORE PERETTI

CARMINE NARDONE. Né l'articolo 8, comma 1, della proposta di legge n. 2717 e nemmeno la segnalazione nel caso del prosciutto San Daniele rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 1 della legge n. 287 del 1992. E vorrei indicarne il perché. Sulle ragioni degli squilibri fra domanda ed offerta e dei limiti della programmazione delle caratteristiche che questa deve avere è evidente che occorre svolgere qualche considerazione.

Abbiamo di fronte uno scenario internazionale che in generale è caratterizzato, nei rapporti di programmazione fra domanda ed offerta, da uno squilibrio fra i diversi soggetti all'interno di una filiera; tale squilibrio si registra non tanto tra i consumatori e i produttori quanto tra le diverse fasce dei produttori. Penso, per esempio nel caso del prosciutto San Daniele, agli stagionatori rispetto ai soggetti che producono le cosce. Nello scenario internazionale si sta in sostanza verificando un peggioramento di quelle che, in gergo tecnico, vengono chiamate le ragioni di scambio, a scapito degli operatori agricoli. Ciò avviene in parte per ragioni fisiologiche (per il fatto cioè che il numero dei tra-

sformatori è decisamente inferiore al numero dei produttori, ciò che fa aumentare il potere contrattuale di chi acquista), in parte a causa di normative che tendono a proteggere e rafforzare il potere contrattuale attraverso le forme di associazionismo dei produttori, in parte per la concorrenza sleale che si realizza rispetto a prodotti che hanno configurazioni commerciali simili. Si tratta di una tutela di qualità che non ha alcuna implicazione per quanto attiene ai rapporti interni tra i diversi soggetti concorrenti a quel processo e a quel prodotto.

Per le denominazioni d'origine non c'è un limite all'ingresso. Qualunque cittadino italiano o di un paese membro dell'Unione europea rispetti le disposizioni legislative relative alla tutela della qualità può partecipare liberamente. Al riguardo si rileva anche un'interazione di carattere internazionale. La sezione V dell'accordo GATT, nonché gli articoli 22 e 23 sulle *trip's* ed in particolare sulla proprietà intellettuale in qualche modo prevedono una forma di tutela nazionale di alcuni prodotti. Nell'Unione europea nessuno potrà infatti immettere sul mercato alcuni nostri prodotti perché l'accordo GATT ha configurato e delimitato le specificità territoriali.

L'aspetto, da lei sollevato, inerente alla legittimità della programmazione, che implica un'indicazione di quota, pone un problema serio e cruciale. In linea generale in agricoltura siamo andati ben oltre quelli che, in termini classici, si chiamavano processi di programmazione a coefficienti fissi o flessibili: in realtà siamo andati verso forme di programmazione rigide e in molti casi rigidissime. Penso, per esempio, alle quote del latte, dove la rigidità dell'imposizione ai produttori è tale che si prevedono addirittura pesanti sanzioni a carico del singolo produttore che produca anche un litro di latte in più.

Questo tema andrebbe approfondito, perché secondo me è in contrasto con la libera attività imprenditoriale. Vi è in sostanza un meccanismo di programmazione di quota individuale per azienda fortemente limitativo dei diritti dell'imprenditore a svolgere al meglio la propria atti-

vità. Più in generale, comunque, la fissazione di quote con sanzioni non legate all'utilizzazione di incentivi pubblici ma semplicemente al superamento di quantità prestabilite è una costante limitativa della qualità e dello sviluppo delle nostre produzioni. Tutto ciò mi porta a dire che si pone un problema di riequilibrio dei soggetti della programmazione.

Dalla segnalazione del caso del prosciutto San Daniele emerge l'interrogativo se all'interno di un marchio debba essere riservata ad un singolo soggetto la programmazione delle indicazioni. Sono favorevole a massimizzare l'utilità territoriale di ciascun prodotto e a valorizzare l'idea della programmazione congiunta qualità-quantità; ritengo anzi essenziale combinare nella competitività l'elemento della quantità con quello della qualità. Veniamo dall'esperienza di eccedenze che sono state la rovina delle economie degli Stati comunitari e del bilancio dell'Unione europea, quindi giudichiamo irrinunciabile il principio della programmazione delle quantità. Il problema è se le quantità debbano essere decise dal trasformatore, che punta ad ottimizzare soltanto quella fase del processo, o se invece debbano essere decise da più soggetti o magari da un'autorità territoriale globale che coinvolga diversi soggetti nella scelta.

Se non si sciolgono questi interrogativi non si viene a configurare un elemento certo (che si pone all'interno di una strategia comunque compatibile con la legislazione specifica settoriale e con quella internazionale) che dovrebbe consentire a quel prodotto di competere al meglio sul mercato. Ma in tal modo entriamo in una sfera di problemi che attengono alle relazioni interne e che devono trovare risposta attraverso altri strumenti.

Per concludere, presidente, preciso che la segnalazione di questi aspetti solleva problemi reali, che però ci sembra improprio attribuire alla fattispecie dell'articolo 1 della legge richiamata. Nonostante tale preoccupazione, rimane ferma la nostra disponibilità al maggiore approfondimento di una materia che probabilmente è merito dell'antitrust aver posto all'attenzione

del Parlamento. Ritengo ad esempio che debba essere mantenuto il principio sancito nel comma 1 dell'articolo 8 della proposta di legge n. 2717, che esamineremo fra poco in questo ramo del Parlamento. Terremo conto delle considerazioni che l'autorità antitrust vorrà svolgere, ma lo spirito fondamentale di quella disposizione è sostanzialmente condivisibile.

Rilevo tra l'altro che stiamo valutando questi aspetti con riferimento alla vecchia legislazione sulla denominazione di origine controllata, la cui normativa era più restrittiva e complessa delle disposizioni contenute nella proposta di legge n. 2717, che estenderanno la denominazione ad un maggior numero di prodotti, tra l'altro con particolarità che riguardano i cosiddetti prodotti di nicchia, cioè realizzati in quantità circoscritte e definite (altrimenti la loro esistenza non si giustificerebbe). Con questa nuova legislazione molti dei problemi segnalati verrebbero attenuati e risolti. Siamo d'accordo nell'affrontare la situazione nei suoi aspetti generali; la nostra perplessità è semplicemente quella di ritenere inadatto lo strumento da lei segnalato.

**GIOVENALE GERBAUDO.** Presidente Amato, credo sia questa un'occasione molto importante per chiarirci su un aspetto che diviene via via più essenziale per la tutela e la valorizzazione dei nostri prodotti in una situazione di mercato aperto, con riferimento a quei requisiti di tipicità che possono consentire o meno la collocazione delle nostre produzioni su fasce alte di mercato, con una remunerazione tale da garantire anche il futuro della nostra agricoltura.

Devo dire che ho avuto un moto di grande sorpresa e preoccupazione di fronte a questa iniziativa dell'autorità garante per la concorrenza che, a prima vista, appare decisamente sproporzionata. Mi riferisco al fatto che sia stato considerato così importante un rischio latente di monopolio in determinate nicchie, in un mercato agroalimentare caratterizzato dalla presenza di colossi multinazionali, i cui prodotti fantasia rappresentano una

realtà ben più consistente dal punto di vista della capacità di imposizione e programmazione dell'offerta.

Leggendo il parere che avete espresso sul provvedimento riguardante le DOP e la materia dei consorzi, mi sembra che la vostra filosofia e prescrizione sia in estrema sintesi la seguente: controllo della qualità sì, controllo della quantità no. Cercherò dunque di affrontare questo slogan da diversi punti di vista, uno dei quali è stato trattato molto bene nel precedente intervento dell'onorevole Nardone.

Il controllo della qualità è uno dei meccanismi previsti e massicciamente utilizzato dalla Comunità fin dal regolamento 804. Di lì sono poi venuti altri strumenti e le associazioni dei produttori, che prevedono tra l'altro il controllo dell'offerta e l'adattamento al mercato; adattamento qualitativo e quantitativo, giacché l'obiettivo è proprio quello di salvaguardare il potere contrattuale dei produttori agricoli. Questo meccanismo è utilizzato non solo in Europa ma anche in altre parti del mondo. Negli Stati Uniti, ad esempio, si è ricorsi a questo meccanismo in alcune situazioni. Il problema, dunque, mi sembra che venga colto all'inverso. Esiste o meno un rischio di instabilità permanente del mercato? Questo rischio di instabilità di mercato per eccesso di offerta è un dato permanente, in quanto si è visto che l'offerta supera normalmente la domanda. Vi è dunque una debolezza contrattuale che è strutturale al mondo agricolo in un mercato che ieri era protetto e che ora via via perde queste garanzie in forza degli accordi internazionali (Uruguay Round e così via).

Vi è anche un problema di stabilizzazione del mercato. Sappiamo che in fondo anche per il consumatore la garanzia della continuità è legata all'esistenza di una programmazione che metta al riparo da un fattore che è invece fisiologico per la produzione agricola, cioè il variare della produzione. La programmazione, dunque, è uno strumento per garantire da un lato il produttore e dall'altro anche il consumatore, che sicuramente non può giovare

da corsi di offerta che siano troppo variabili.

La garanzia di qualità non può essere in molti casi disgiunta dal controllo della quantità. Tipico è il caso del vino; se i disciplinari del vino non prevedessero quantitativi massimi unitari non sarebbe garantito il requisito qualitativo e ciò può essere esteso sistematicamente a tutte le produzioni vegetali che verranno disciplinate in questo senso. Identico discorso può essere fatto per le produzioni animali. Lo stesso regolamento 2078 della Comunità, che punta a premiare una contrazione della produzione proprio in base a requisiti qualitativi, è la dimostrazione del nesso inscindibile tra quantità e qualità.

Non voglio fare la predica ad alcuno, ma credo che l'autorità garante della concorrenza debba preoccuparsi anche dei consumatori di domani. Abbiamo sempre verificato che se la qualità non è collegata ad un controllo di quantità si va tendenzialmente ad un'inflazione della produzione e quindi ad una banalizzazione del prodotto e della sua qualità. Non pensate che in questo modo vi sia il rischio di applicare un forte rigore sui prodotti che vengono promozionati sulla base di una denominazione collettiva, come quella della qualità, rispetto ai cosiddetti prodotti fantasia? Ci sono ben noti prodotti agroalimentari detenuti da una sola impresa multinazionale, che conquista una quota di mercato e la gestisce in esclusiva assoluta, con riferimento sia alla quantità, sia alla qualità, sia al prezzo; posso fare l'esempio della Coca-Cola, ma potrei farne mille altri. Mi chiedo come sia possibile questa sproporzione, per cui in alcuni casi, quando la tutela sul mercato viene fatta da un gruppo, si rischia di cadere sotto queste norme che sono obiettivamente giuste, mentre al tempo stesso non è possibile mettersi al riparo da altre forme di monopolio ben più consolidate ed estese.

Ringrazio dell'opportunità che oggi ci è stata offerta di approfondire la materia, ma spero che da questa audizione emergano sia le ragioni dell'autorità garante sia la realtà dei fatti, cioè quella di un'agricoltura che presenta una debolezza struttu-

rale ed una pluralità di soggetti che debbono trovare il modo di difendersi sul mercato, garantendo però anche il patrimonio, che non è solo loro, della tipicità e della qualità dei prodotti. Non dimentichiamo che il nostro paese ha qualcosa in più da questo punto di vista. Pensiamo a tutta la battaglia che è stata condotta in Europa per il regolamento 2081 contro quei paesi che non avevano tale tipicità e solo prodotti fantasia. È questo un nostro punto di forza, che non può essere demonizzato quando la sua tutela comporta un intervento sulla quantità.

FRANCESCO STROILI. Vorrei fare una osservazione — lo dico subito — leggermente polemica e due domande. L'osservazione critica abbastanza generale è che siamo un paese con oltre due milioni di miliardi di debito, siamo da tutti conosciuti in Europa come il paese dell'evasione fiscale, delle frodi nei confronti dell'Unione europea, dei falsi invalidi civili, come il paese dove la mafia esercita un potere reale in una certa parte del territorio nazionale, ed assistiamo con piacere ad una dotta, puntuale, approfondita dissertazione, sostenuta da una ricca ricerca legislativa, densa di pareri giuridici, sulla tematica della programmazione dei volumi dei prodotti a denominazione d'origine controllata. Dico « con piacere » perché notiamo che questo Stato è sempre presente nei confronti dei poteri deboli ed è latitante nei riguardi di quelli forti.

Al di là di questo, vorrei porre due domande. In primo luogo, sul piano tecnico, in ordine alla filiera dei prodotti a denominazione d'origine controllata, nel momento in cui si crea uno scopenso fra la domanda e l'offerta del prodotto finito, immediatamente questo si ripercuote a monte producendo gravissimi danni anche all'agricoltore, al settore produttivo primario. È altresì noto che le filiere dei prodotti a denominazione d'origine controllata o tutelata rappresentano tutto sommato dei segmenti abbastanza delimitati, che occupano degli specifici mercati agroalimentari la cui caratteristica è avere degli intervalli temporali ampi, anche di

anni, fra la decisione produttiva primaria, le decisioni intermedie e l'immissione del prodotto finito al consumo. Il discorso di una programmazione quantitativa inevitabilmente si riflette anche sull'aspetto qualitativo, i due elementi non possono essere visti in maniera disgiunta: nel momento in cui rimangono delle scorte invendute in magazzino, o queste si eliminano, facendo subire un danno economico a monte, o si immettono nel mercato, compromettendo notevolmente la qualità del prodotto. È stata effettuata una valutazione della dinamica dell'intervallo temporale nei confronti del conseguente danno economico?

La seconda domanda, decisamente più banale, concerne il risalto che è stato dato dalla stampa nazionale e internazionale, che mi è sembrato esagerato e sicuramente « pompato », all'interessamento dell'autorità garante nei confronti dei prodotti a denominazione d'origine controllata. Non si ritiene che tale amplificazione abbia già direttamente causato un grave danno all'immagine dei prodotti e dei relativi contesti produttivi?

GIACOMO GALLI. Vorrei svolgere solo qualche breve osservazione, più che altro di carattere pratico. Non possiamo prescindere dal fatto che l'agricoltura italiana, anche in seguito agli accordi europei, è quasi totalmente sottoposta ad un regime di quote, anche se tali quote hanno diversa natura e differenti appartenenze; per esempio, quelle del pomodoro e della barbabietola da zucchero appartengono all'industria e vengono assegnate ai produttori, quella del latte pare, almeno allo stato degli atti, che appartenga al produttore, quella del prodotto tipico appartiene ai consorzi. Quest'ultima però ha una particolarità: è una quota non di produzione ma di marchiatura, concretizzandosi in un'autorizzazione ad apporre un determinato marchio su un certo prodotto. È una situazione leggermente diversa da quelle cui abbiamo assistito in precedenza.

Per me, che da sempre sono un produttore, la situazione delle quote è forse quanto di più odioso si possa immaginare nel campo dell'imprenditoria; però starei

attento a smantellare una struttura di questo genere, visto che neanche la Comunità ha trovato una soluzione migliore, in una situazione economica e politica come quella italiana: le finanze dello Stato non ci permettono di attuare una politica dei costi di produzione, e quindi starei attento - ripeto - a smantellare le quote, anche perché la nostra agricoltura, o almeno parecchie delle sue branche (l'ortofrutta nel meridione, i grandi seminativi nella pianura padana, la produzione del latte in certe zone vocate), sono pronte a sopportare la concorrenza del libero mercato, a condizione però di essere poste sugli stessi blocchi di partenza.

Vorrei ricordare che i consorzi di tutela sono nati principalmente per tutelare nel mercato la tipicità e la qualità del prodotto. Ci si è accorti però che il produttore che deve sottostare ad una determinata regolamentazione (concernente l'alimentazione della vacca da latte per il grana padano, la qualità del suino pesante o il numero di mesi di stagionatura del prosciutto), sopporta dei costi nettamente superiori a quelli normali; pertanto, in un primo momento si è cercato di tutelare la tipicità del prodotto e poi, in un secondo tempo, a seguito di alcuni avvenimenti (per esempio, nel 1976 è crollato il mercato del grana padano e intorno al 1994 quello del prosciutto crudo) si è posto anche il problema di riuscire, attraverso la tipicità e la qualità, a salvaguardare il prezzo, al fine di difendere i costi di questi produttori, notevolmente più elevati.

Se un'osservazione può essere fatta è che i consorzi, partiti con una certa rappresentanza di produttori agricoli, sono stati pian piano occupati dalla politica o dalla burocrazia, risultando ultimamente - mi riferisco per esempio a quello del grana padano - delle strutture macchinose il cui costo obbliga a marchiare più di quanto si dovrebbe, con un effetto finale sul mercato sicuramente non benefico.

In conclusione, non disgiungerei la difesa della qualità e della tipicità di un prodotto da quella del prezzo di mercato.

GIUSEPPE PETRELLI. Presidente Amato, concordo con quanto ha detto qui soprattutto nella parte generale, perché indubbiamente questa è una problematica molto complessa; ovviamente bisogna vedere poi come viene risolta. Anche il contingentamento può avere - ed ha - una sua logica, ma non si deve contingentare - facendo diminuire la quantità di prodotto in commercio e facendo elevare i prezzi - ad esclusivo vantaggio di qualcuno che non sia il produttore di base. È questo il punto. Si tratta proprio del tipico caso di prodotti che hanno ottenuto una certa qualificazione, attestata dal marchio, il cui guadagno non si riversa sui produttori di base; il marchio viene utilizzato, da una parte, per sostenere la qualità ma, da un'altra parte, per far trarre vantaggio esclusivamente al trasformatore.

Lei giustamente ha segnalato che ad essersi ribellati sono stati gli allevatori di bestiame, cioè coloro che forniscono l'elemento di base per fare il prosciutto; le conseguenze della crisi nella vendita di tali prodotti e del contingentamento vengono fatte ricadere sulla base produttiva. È quindi necessario valutare l'opportunità del contingentamento e, nel caso in cui esso equivalga ad una diminuzione della produzione e dunque ad un'inibizione della creatività umana, rappresenta certamente un fatto negativo. Ecco perché la liberalizzazione dei mercati va intesa come un elemento positivo, anche se la politica economica europea purtroppo va in un'altra direzione; non è una politica giusta: è stata applicata in un certo momento storico e credo che oggi vada rivista.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO PAOLO LEMBO

GIUSEPPE PETRELLI. Il contingentamento ha certamente una finalità prettamente speculativa e non spinge a produrre anche per esportare nel resto del mondo; non è infatti detto che dobbiamo produrre solo per l'Italia o per l'Europa, ma bisogna produrre, e produrre bene,

per commercializzare: questa dovrebbe essere la finalità.

Non vi è dubbio, però, che sono abbondanti i prodotti la cui quantità è necessaria. Molti colleghi hanno rilevato che nella commercializzazione ha scarso significato la denominazione di origine controllata; mi associo alle loro considerazioni ed aggiungo che la situazione varia da prodotto a prodotto. Nel caso della produzione di vini, un consorzio di tutela di un determinato tipo di prodotto, che tra le varie regole si impone quella di non produrre più di un milione di bottiglie, può raggiungere l'obiettivo di una valorizzazione anche del prezzo. La stessa cosa accade quando si va in un ristorante in cui nel piatto vengono servite piccole porzioni. La limitata quantità induce a ritenere estremamente prezioso il cibo offerto e alla fine il prezzo salato e lo scarso cibo spingeranno a considerare di alto livello quel ristorante; ma non è così, perché il cliente se ne va con la pancia vuota e con il portafoglio alleggerito. Non è dunque questa la finalità che dobbiamo perseguire.

Il contingentamento deve servire a far capire al produttore le regole di una corretta pianificazione nella produzione: in certe situazioni deve in sostanza stimolare a non produrre perché il mercato è saturo o ad indirizzarsi verso un altro prodotto che presenti diverse condizioni di mercato.

Nell'esempio da lei portato della proposta di legge n. 2717 che la Camera dei deputati si appresta a discutere bisogna vedere che cosa si intende per quantità. Da una lettura attenta dell'articolo 8, comma 1, lettera b), di tale provvedimento, si evince che i consorzi di tutela sono chiamati a « definire programmi di produzione recanti misure di carattere strutturale e di adeguamento tecnico, quantitativo e qualitativo delle produzioni (...) ». L'avvicinamento dei termini « tecnico » e « qualitativo » farebbe pensare - e qui sono d'accordo con il collega Nardone - che l'aggettivo « quantitativo » è usato correttamente se è riferito alla quantità; si deve avere cioè un processo tecnico che ha bisogno di

una certa quantità che deve poi trasformarsi in qualità.

È ovvio che le disposizioni normative concernenti le DOC non impediscono ad alcun produttore di vino a denominazione d'origine di commercializzare il proprio prodotto senza l'etichettatura di un consorzio, perché il marchio del consorzio è un di più rispetto alla denominazione d'origine. La quantità viene determinata dal consorzio, ma nessuno vieta a chi non sia entrato nel consorzio di continuare a produrre: la concorrenza tra qualità e prezzi dei vari prodotti non potrà che giovare alla produzione e soprattutto al consumatore, che è l'anello finale che non deve mai essere dimenticato.

GIUSEPPE ALBERTINI. Vorrei premettere che la vicenda che abbiamo vissuto, nella prima fase più sui giornali che non attraverso un approfondimento diretto, era stata rappresentata in modo forzato, per fare notizia, con i riflettori puntati, così com'è nelle regole dell'informazione. Comunque, non mi scandalizzo né voglio demonizzare questo aspetto.

Un primo punto importante emerso con chiarezza dalla discussione odierna è che vengono messi in discussione non l'intero sistema, la sua impalcatura che il presidente Amato definiva « principi », e nemmeno gli strumenti, ma tutt'al più le modalità. Mi pare importante questa premessa perché ad essa fanno eco anche alcuni toni, alcune esasperazioni, alcune amplificazioni che noi stessi abbiamo introdotto in questa discussione.

Mi fermo allora all'unico punto che è necessario chiarire. Visto che abbiamo ancora la possibilità di emendare il provvedimento sulle denominazioni d'origine, l'aspetto che mi lascia più perplesso è costituito dalle funzioni che vengono assegnate ai consorzi di tutela. In altre realtà la programmazione dei volumi - quel delicatissimo meccanismo che noi abbiamo vissuto in modo drammatico sulle quote latte (è inutile che ricordi questa lunga vicenda) - è assegnata ad autorità terze, a soggetti che possono contemperare tutte le diverse e a volte con-

trapposte esigenze di più soggetti che partecipano alla situazione.

Enuncio solo in via di principio questo accorgimento, senza assolutamente avventurarmi nel merito perché mi rendo conto della sua complessità. Vorrei però vedere se siamo in grado di individuare un elemento che ci consenta di tentare una via d'uscita da questa vicenda, visto che - lo ripeto ancora - non si mette in discussione l'insieme del provvedimento. La programmazione dei volumi è largamente utilizzata in tanti settori, si tratta di vedere se riusciamo a trovare un sistema che ne elimini alcuni aspetti che appaiono francamente una lesione dei principi di concorrenza; e probabilmente un'autorità terza, un elemento diverso, potrebbe aiutarci in questa direzione.

**FLAVIO TATTARINI.** Nella passata legislatura ho partecipato alla discussione del testo del provvedimento qui richiamato, che ha una lunga storia perché è stato esaminato in questa Commissione per tutto il 1993, e poi agli inizi del 1994 è andato al Senato dove si è bloccato e dove ha ripreso il suo iter in questa legislatura. Già in quella prima discussione affrontammo l'aspetto della sovrapproduzione, che non era presente nei testi delle proposte di legge che erano state presentate dai vari gruppi. Ricordo che vi fu una lunga discussione sul problema: una discussione lunga non perché sorsero allora i problemi che qui il presidente Amato ha sottoposto alla nostra attenzione, ma perché dal relatore, che allora era l'onorevole Torchio, e dalle associazioni di categoria che erano state ascoltate in sede di audizione, fu rappresentata una serie di preoccupazioni in merito ad un aspetto di carattere produttivo, come ricordava il collega Galli.

La questione sollevata fu questa: in caso di crisi di sovrapproduzione, come si interviene per sostenere i costi di una filiera dal produttore al consumatore, filiera che indubbiamente rispetto alle produzioni tradizionali è notevolmente più appesantita e più esposta al rischio perché non si colloca immediatamente sul mercato? Secondo i nostri interlocutori nel

momento in cui si va a regolare l'intero quadro ci deve essere da parte dello Stato un intervento volto a garantire, come è avvenuto fino al 1991-1992 attraverso l'AIMA, una soluzione alla crisi di sovrapproduzione, e quindi di sostegno al prezzo oppure - come ha scelto la politica comunitaria successivamente - al reddito in particolari situazioni di crisi. Questa discussione si protrasse a lungo ed arrivò ad un punto conclusivo.

La Commissione ed il ministero (rappresentato allora da un diverso titolare) ritennero di operare - uso un'espressione bruttissima, ma pratica e concreta - in termini di scambio. I consorzi si fanno carico di autoregolamentarsi ed in questo modo si evita l'intervento pubblico; i consorzi evitano le crisi produttive e garantiscono una stabilizzazione dei prezzi, in modo che essi siano remunerativi per tutta la filiera, e lo Stato dunque non interviene con alcun sostegno.

Questo fu il ragionamento molto pratico e concreto che fu fatto nel 1993 e che portò alla conclusione che ho detto, che poi il Senato affinò e rese in termini forse più chiari. In altre parole, si riconosceva a questo tipo di filiera produttiva ed ai soggetti protagonisti uno sforzo produttivo ed una filiera di costi assolutamente diversa e superiore a quella delle produzioni tradizionali, ritenendo nel contempo che fosse in qualche modo giusto sostenerli, con l'impegno però da parte dei consorzi a garantire un equilibrio non limitato ad un solo segmento della filiera. Si ritenne che in questo modo si potesse esonerare lo Stato dall'intervenire, garantendo al tempo stesso quell'equilibrio del mercato che è l'obiettivo delle produzioni, soprattutto nella nuova fase della PAC.

Ho ricordato questo dato per tentare di andare alla radice di questo, che è non un elemento di furbizia, ma un concetto ragionato che si è andato dipanando nel corso di una lunga discussione che aveva al centro il brutto termine, che ho prima usato, di « scambio », e cioè un'assegnazione di funzioni e ruoli che forse, alla luce di quanto diceva il presidente Amato, può essere andata un poco oltre la norma

generale, ma che ha una sua *ratio* ben precisa.

**PRESIDENTE.** Non essendovi altre richieste di intervento, do la parola al presidente Amato per la replica, o meglio per le sue osservazioni.

**GIULIANO AMATO, Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.** Sì, signor presidente, per certi versi quella odierna ricorda la discussione cui segue la replica del Governo. In questa circostanza ho il vantaggio di non essere tale e di volermi e dovermi limitare alle osservazioni che posso svolgere per la veste che ricopro.

Ciò detto, inizierò dalle considerazioni dell'onorevole Nardone, che ringrazio per le gentili parole, come del resto ringrazio tutti perché in fondo per l'autorità avere avuto un riscontro così vivo alla segnalazione fatta è comunque una soddisfazione; come dicevo all'inizio, ogni volta che facciamo una segnalazione abbiamo il timore che sia un messaggio cartaceo destinato ad un cassetto.

**GIUSEPPE PETRELLI.** È per la sua autorevolezza!

**GIULIANO AMATO, Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.** La ringrazio molto, ma forse lo devo anche al *cancan* fatto in questa circostanza dalla stampa, di cui non sono responsabile io, né lo sono i miei colleghi e i nostri uffici. Fatto sta, ripeto, che per noi è una bellissima giornata, questa, data l'attenzione che avete offerto alla segnalazione da noi fatta, fermo restando che poi in questo caso — lo devo dire — istituzionalmente il problema è vostro, nel senso che è vostra giusta responsabilità (sarebbe ingiusto ed antidemocratico che fosse mia) quella delle conclusioni da trarre dalla discussione sollecitata dalla segnalazione, la quale non poteva non avere come punto di riferimento la problematica della concorrenza; se non lo avesse avuto, non saremmo stati neppure legittimati ad aprir bocca e non avremmo aperto né bocca né penna.

Abbiamo ritenuto — in questo confortati dagli argomenti che ho ricordato all'inizio della mia esposizione in ordine al rapporto tra gli articoli 39 ed 85 — che simmetricamente all'interno dell'ordinamento italiano ci fosse anche in questa materia, come sembra che ci sia, uno spazio, che non è totalitario, nel quale debbono trovare riscontro i principi della legge n. 287 del 1992; quest'ultima non a caso è nata nel grembo — si dice — del trattato CEE ed ha sempre avuto, da quando è stata varata e da quando l'autorità esiste, un'applicazione coerente con i principi comunitari, perché questo è accaduto in un ambiente italiano particolarmente sensibile ai principi comunitari e per questo doveva accadere in base alla stessa legge n. 287, che all'articolo 1, comma 4, chiede a tutti coloro che la debbono applicare di farlo in conformità ai principi.

Noi quindi siamo anche tenuti — e non siamo soli, perché la legge riguarda i cittadini italiani e non soltanto noi — ad applicare quelle disposizioni in conformità ai principi comunitari, che ci dicono che vi è un po' di articolo 85, di articolo 86, eccetera, anche nella politica agricola comune.

Nella situazione in cui ci troviamo valutiamo i consorzi per come sono, non per come potranno diventare. Oggi ci troviamo nella situazione, che è stata segnalata, di consorzi nei quali sembra essere dominante la posizione dei trasformatori e sembra essere più subita che condivisa la decisione consortile dai produttori della « materia prima », cioè in questo caso dagli allevatori. Noi giudichiamo di quel consorzio e non di eventuali diversi consorzi che il legislatore volesse far configurare alle parti produttive interessate e agli organi ministeriali coinvolti. In relazione a questa situazione ci è parso legittimo porre delle domande a proposito dell'articolo 8 della proposta di legge n. 2717, perché ci è sembrata una dizione tale da mantenere in vita le preoccupazioni suscitate dalla casistica emersa in relazione alla legislazione vigente.

In altre parole, abbiamo rilevato degli elementi che non ci hanno convinto nei

consorzi figli della legislazione vigente; abbiamo notato una norma nel provvedimento e la genericità della dizione; poi è stata prospettata una interpretazione in qualche modo diversa dall'onorevole Petrelli, ma le parole per ora sono molto generali e noi rispetto a quelle parole generali abbiamo sollevato i problemi che ci suggerivano i consorzi figli della legislazione vigente.

Torno a dire - ci tengo a sottolinearlo perché qualcuno potrebbe pensare che si tratti di un problema meno importante di altri - che noi non scegliamo i problemi, soprattutto quando ci vengono segnalati. Possiamo scegliere i problemi che solleviamo d'ufficio, perché rispetto ad intese restrittive e ad abusi di posizione dominante abbiamo il potere di sollevare d'ufficio il problema, ma abbiamo il dovere di corrispondere alle segnalazioni che ci vengono fatte da cittadini, da concorrenti, da produttori. In questo caso la questione non l'abbiamo scelta noi, ci è stata segnalata e se un problema segnalato è meritevole di per sé di essere trattato, non è che noi non lo trattiamo perché meno importante della Coca-Cola, lo dobbiamo trattare quale che ne sia l'importanza.

Non voglio andare al di là del seminato e mi limito alle due seguenti osservazioni. Che esistano nell'esperienza comunitaria nazionale situazioni di quantificazione rigida delle produzioni assegnate, addirittura con sanzione feroce, è un fatto. Anch'io per la mia parte di governo ho vissuto le quote latte, so quale dramma è stato recuperare quel paio di milioni di litri dopo che nel 1991-1992 eravamo rimasti sotto a quello che in realtà ci spettava, ed ho difeso a spada tratta le quote prodotte in Italia per far ritornare il livello più alto possibile.

Conosco bene la situazione; non si tratta comunque di un esempio unico, ma è forse quello che è rimasto più impresso alla nostra generazione; è evidente però che in quella, come in altre situazioni, a partire dai provvedimenti di Roosevelt negli anni trenta, in assenza di ciò sarebbe crollata l'intera produzione di un settore insieme ai redditi di migliaia di operatori;

quindi, si è ricorso a questo strumento. In questo caso siamo in presenza di prodotti di qualità a produzione molto più limitata, che hanno una loro stabilità di mercato. Per questo ho detto che l'agricoltura è un mondo che presenta un ventaglio di strumenti: non è detto che siano tutti applicabili allo stesso modo in tutte le situazioni solo perché li troviamo applicati in alcune. La « stabilità dei mercati » è una bella e utile locuzione, prevista dall'articolo 33: identificando un qualcosa che venga inteso con il significato che ha, permette di arrivare a dire che, in situazioni come quella del latte, non vi era probabilmente altra soluzione, pena il crollo dei mercati e dei redditi (seconda priorità dell'articolo 39) dei tantissimi allevatori interessati; in altri casi la situazione può essere diversa.

Occorre domandarsi se l'importanza dei problemi posti dalla tutela della qualità di taluni prodotti sia la medesima che ha portato a quote così rigidamente imposte nel settore del latte, addirittura con la previsione di sanzioni, e alle quote degli inventori americani di questo congegno negli anni trenta.

In ordine a ciò svolgo la mia seconda osservazione, molto preliminare: è evidente che un rapporto tra qualità e quantità esiste sempre. Se un prodotto è venduto in quantità sterminata naturalmente perde la sua qualità: ciò è talmente evidente che non ha bisogno di essere né sostenuto né dimostrato. Esiste sempre un rapporto - ripeto - tra i due elementi, e non ha senso impegnarsi in una produzione di qualità senza porsi il problema della quantità; non si può difendere una produzione di qualità senza cercare di limitare la quantità. Quali sono i modi per farlo - è questo il problema - che non mettano a repentaglio la produttività e l'efficienza e che siano tali da garantire non la pura conservazione del mercato esistente ma eventualmente la conquista di altri mercati? Si tratta di una questione aperta.

Non posso non sottolineare ancora una volta che il regolamento comunitario, della cui attuazione stiamo parlando, ha ovviamente in sé l'idea che qualità e quantità

sono correlate, ma non prevede lo strumento del contingentamento. Evidentemente, chi lo ha redatto ha ipotizzato che possa avvenire in forme diverse; sul fatto se tali forme debbano essere affidate agli organi pubblici o ai produttori, non mi sento di esprimere un'opinione, mentre mi sentirei di esprimerla su un emendamento: non mi sembra appropriato che io lo faccia qui, ma in ogni caso è appropriato che la mia autorità si esprima su dei testi quando questi testi vengono formulati, perché sia non un'opinione personale ma un dato istituzionale. Posso solo dire che i due casi si presentano in modo diverso: una programmazione dei volumi effettuata dai produttori può essere per loro un modo di apprezzare la propria capacità concorrenziale sul mercato, quindi di lanciarsi sul mercato in un modo o in un altro. Questa comporta, più della programmazione effettuata dall'autorità pubblica, il rischio che poi i produttori si suddividano le quote e che portino la programmazione ad un livello di rigidità che finisca per far sollevare all'autorità antitrust i problemi che ha sollevato. Allo stesso tempo, la programmazione effettuata da un'autorità pubblica sfuggirebbe all'autorità nazionale della concorrenza, perché forse diventerebbe una decisione pubblica e non privata; ove fosse in contrasto con le regole della concorrenza non sfuggirebbe alla Commissione di Bruxelles, la quale, a differenza di noi, può condannare gli Stati (noi siamo parte del nostro Stato, e quindi non lo possiamo fare). Non avrebbe connotazioni di definizione del proprio spazio concorrenziale, assumerebbe un connotato diverso.

È stata giustamente espressa una preoccupazione in ordine allo smantellamento delle quote; da parte nostra, non smantelliamo nulla, siamo solo tenuti ad esprimere un giudizio. Se ravvisiamo che uno specifico strumento contrasta con le regole della concorrenza, non possiamo non dirlo, avendo il vantaggio di non essere poi l'organo politico che deve tempestivamente adottare, in quanto ve ne sia la

ragione, una soluzione diversa. Posso ribadire e sottolineare che in questo caso, come in genere in tutti i casi che trattiamo, ci atteniamo rigorosamente ai precedenti comunitari e ai criteri seguiti dalla Comunità. Certo, se in sede comunitaria - con questo chiudo, andando fuori dal seminato, ma l'onorevole Tattarini mi invita in questo senso - fosse stato praticato il sostegno al reddito, lo spazio per le regole concorrenziali nei rapporti tra produttori, prezzi e così via, sarebbe stato più ampio. Non entro nelle ragioni che l'hanno ostacolato, ma non vi è dubbio che interferire con le regole di mercato allo scopo di sostenere i redditi sostenendo invece qualcosa'altro finisce per certi aspetti per sostenere meno i redditi e per rendere più inefficiente il mercato. Mi pare difficile non esprimere un'opinione in merito, anche se ciò va al di là del tema in oggetto.

Vi ringrazio per l'attenzione prestata alla nostra segnalazione e raccolgo quanto è stato detto come prezioso ed autorevolissimo contributo di valutazioni e di informazioni, ai fini delle decisioni che autonomamente dovremo adottare.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Amato per la sua disponibilità e per l'ampia illustrazione che ha effettuato. Noi cerchiamo sempre di avere contatti con chiunque operi in campi che si collegano alla competenza della Commissione, ritenendo questo un utile strumento per il nostro lavoro; credo inoltre che il fatto di essere stati in grado di realizzare questo incontro così presto rappresenti senz'altro una ulteriore nota positiva.

**La seduta termina alle 17,25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 21 settembre 1995.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO