

Relazione Tecnica

DISEGNO DI LEGGE N. 1583. Disposizioni in materia di trasparenza delle pratiche commerciali della filiera agrumicola e di elaborazione dei costi medi di produzione dei prodotti ortofrutticoli.

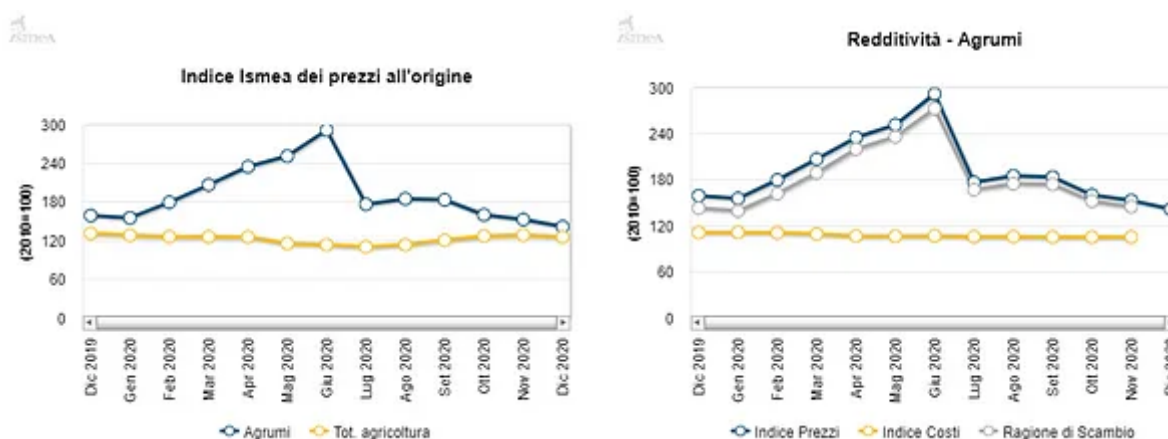
Premessa

L'Italia è uno dei principali attori, nel Mediterraneo, per produzione di agrumi.

Le produzioni annuali sono caratterizzate da una forte variabilità a causa dei cambiamenti climatici e di problemi di tipo fitosanitario. Anche i prezzi soffrono di una spiccata volatilità che si è accresciuta nell'ultimo biennio, soprattutto per i prezzi all'origine.

Più in generale, il settore ortofrutticolo, componente fondamentale dell'agricoltura italiana, risulta contraddistinto da stagionalità molto evidenti, forti fluttuazioni dei prezzi e da un'elevata frammentazione produttiva. Elementi, questi, che limitano la capacità competitiva dell'ambito economico di riferimento e che collocano in difficoltà le aziende agricole, la cui redditività risulta negativamente influenzata da un appiattimento verso il basso dell'offerta per l'acquisto dei prodotti stessi.

Per quanto riguarda la catena del valore per i prodotti freschi, secondo i report di Ismea Mercati, su 100 euro di prodotti freschi acquistati dal consumatore, 22 euro vanno agli imprenditori agricoli a cui vanno sottratti ammortamenti e salari, si arriva così all'utile finale per l'imprenditore agricolo che è pari a 6,3 euro. Al contempo l'utile per i settori commercio e trasporto è di 16,9 euro e quello degli altri settori 6,8 euro. Orbene, è palesemente evidente la posizione di svantaggio in cui versano i produttori e gli imprenditori agricoli.



Sotto il profilo normativo, occorre fare riferimento all'articolo 10-quater del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44, il quale disciplina i rapporti commerciali nell'ambito delle filiere agroalimentari. In particolare, il comma 1 prevede che, con modalità stabilite con un decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf), i contratti stipulati obbligatoriamente in forma scritta aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli.

Il comma 2, inoltre, rimette all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) l'elaborazione mensile dei costi medi di produzione dei prodotti agricoli sulla base della metodologia approvata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

A tale riguardo si fa presente che l'ISMEA opera su due fronti completamente distinti tra la rilevazione dei prezzi all'origine e la rilevazione dei costi. Anche con il fine di favorire la trasparenza di mercato, effettivamente, il già menzionato Istituto monitora settimanalmente i mercati all'origine pubblicando i prezzi di riferimento rilevati attraverso la propria rete di rilevazione certificata UNI EN ISO 9001:2015.

D'altro lato, a seguito di quanto previsto dal decreto-legge 29 marzo n. 27, convertito in legge n. 44 del 21.05.2019, lo stesso ha avviato la rilevazione di costi di produzione di numerosi prodotti agricoli, trasferendo al Mipaaf i risultati.

Peraltro, tra i prodotti di cui è stato avviato il monitoraggio dei costi sono già presenti alcuni prodotti agrumicoli come arance e limoni.

A quanto sopra si aggiunga che, secondo i report di ISMEA Mercati, la maggior parte delle trenta organizzazioni di produttori (OP) agrumicole ha un fatturato inferiore ai 10 mln euro e non incidono sull'aggregazione dell'offerta e sulla valorizzazione della produzione. Infine, la destrutturazione della filiera agrumicola ostacola le politiche di filiera per la valorizzazione del prodotto, favorendo così la volatilità del prezzo del prodotto nazionale lasciando spazio alle produzioni europee più competitive, difatti il mercato europeo è dominato paesi leader mediterranei che determinano il prezzo internazionale. Il mercato italiano subisce quindi l'andamento e le quotazioni dei principali produttori (si veda la Spagna che rappresenta il 50% delle importazioni italiane). Pertanto da più parti si auspica un intervento del legislatore finalizzato a vietare i comportamenti del contraente che, abusando della propria maggior forza commerciale, imponga condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose che determinino in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione medi dei prodotti oggetto delle relazioni commerciali e delle cessioni da parte non solo degli imprenditori agricoli, ma di tutti i fornitori presenti nella catena. Qualsiasi tentativo, tuttavia, di studiare l'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli è reso tuttavia difficoltoso dalle specificità del comparto, composto da una molteplicità di prodotti diversi, ognuno dei quali contraddistinto da costi di produzione, aree di provenienza e periodi di commercializzazione diversi, nonché da una notevole vulnerabilità rispetto ad influenze esogene di natura climatica. A complicare ulteriormente il quadro, ciascun singolo prodotto si caratterizza per un grado di differenziazione elevato, sotto il profilo organolettico, della varietà, qualità, dimensione, colore, ecc. Tutto ciò rende i prezzi dei prodotti ortofrutticoli soggetti ad una grande variabilità sia spaziale (la stessa tipologia di mela può avere contemporaneamente due prezzi diversi in due piazze diverse) sia temporale (la stessa tipologia mela può costare diversamente nella stessa piazza in due periodi dell'anno diversi, in due giorni diversi dello stesso periodo e anche in due momenti della stessa giornata). Tali caratteristiche devono essere opportunamente tenute in considerazione ogni volta che si procede ad effettuare confronti intertemporali dell'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli e, in ogni caso, rendono particolarmente difficile il processo di identificazione dei fattori che possono spiegare gli stessi andamenti nei prezzi.

Il disegno di legge in oggetto si compone di quattro (4) articoli.

Art. 1. (*Linee guida sulla trasparenza delle pratiche commerciali della filiera agrumicola*)

L'articolo 1, inserendo un nuovo articolo al decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n.91, intende introdurre le linee guida sulla trasparenza delle pratiche commerciali della filiera agrumicola. Le linee guida hanno lo scopo di: assicurare ai produttori un accesso non discriminatorio nel mercato mediante la fissazione di prezzi minimi di vendita; favorire gli accordi con la grande distribuzione organizzata; sostenere le azioni di regolazione e programmazione del mercato nonché di potenziamento della qualità dell'offerta; incentivare e sostenere l'aggregazione e l'organizzazione economica degli operatori della filiera agrumicola; valorizzare la produzione nazionale, rafforzando la competitività del sistema produttivo interessato; garantire il rispetto dei principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corresponsabilità delle relazioni commerciali in materia di cessione del prodotto agrumicolo, assicurando equilibrio nelle posizioni di forza commerciale degli operatori della filiera; sostenere e promuovere attività di ricerca di mercato in grado di conciliare la sostenibilità ambientale con quella economica.

Il comma 2 prevede che le linee guida di cui al comma 1, saranno definite con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sentiti e d'intesa con le istituzioni previste dalla proposta. Il proposto articolo 6 ter (Linee guida sulla trasparenza delle pratiche commerciali della filiera agrumicola), è volto pertanto a cercare di superare le criticità a cui si fa riferimento per il settore

agrumicolo che sono le stesse di tanti altri prodotti ortofrutticoli, per i quali potrebbero valere analoghe proposte di linee guida.

In merito all'obiettivo di arrivare ad una fissazione di prezzi minimi di vendita, lo scopo potrebbe risultare non pienamente perseguibile in una realtà di libero mercato.

Circa invece la necessità di favorire gli accordi con la GDO (Grande distribuzione organizzata), di sostenere le azioni di regolazione e programmazione del mercato e di incentivare e sostenere l'aggregazione della filiera agrumicola, si evidenzia che lo strumento per favorire gli accordi tra parte agricola e GDO attualmente già esiste ed è l'organizzazione interprofessionale, disciplinata sia a livello unionale che nazionale. In tale contesto è riconosciuta l'O.I. Ortofruttitalia che copre tutti i prodotti ortofrutticoli eccetto pomodoro da industria e patate. La filiera agrumicola potrebbe utilizzare questo strumento al pari di quanto ha fatto la filiera del pomodoro da industria, dando vita ad una propria O.I. se questo dovesse rilevarsi utile. Anche l'attività di sostegno e incentivo all'aggregazione trova già una risposta nell'attuale O.C.M. (organizzazione comune di mercato) e nelle misure previste e finanziate con i programmi operativi delle O.P. (organizzazioni dei produttori non ortofrutticoli).

In particolare, le O.C.M. sono quell'insieme di misure che costituiscono un dispositivo che permette all'Unione europea di gestire il mercato di un determinato prodotto agricolo (produzione e scambi). Lo scopo di tale gestione del mercato è da un lato quello di garantire agli agricoltori uno sbocco per la loro produzione e la stabilità dei redditi e, dall'altro, garantire ai consumatori la sicurezza dell'approvvigionamento in prodotti alimentari a prezzi ragionevoli. Le O.C.M. consentono, innanzitutto, di fissare per i prodotti agricoli prezzi unici per tutti i mercati europei (prezzo indicativo, prezzo d'entrata, prezzo d'intervento), di concedere aiuti ai produttori o agli operatori del settore, di istituire meccanismi di controllo della produzione e disciplinare gli scambi con i paesi terzi. Viene inoltre promossa la costituzione di organizzazioni di produttori. Tra le misure contemplate dalle organizzazioni comuni di mercato troviamo i pagamenti diretti agli agricoltori, istituiti inizialmente per compensare in certi settori le perdite di reddito subite a causa della diminuzione dei prezzi di sostegno. Relativamente all'obiettivo di arrivare a conciliare la sostenibilità ambientale con quella economica, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in applicazione dell'articolo 224-ter della legge 17 luglio 2020, n. 77 convertito in legge, con modificazioni, dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha al vaglio l'istituzione di un sistema di certificazione delle varie fasi del processo produttivo della filiera ortofrutticola, per conciliare la sostenibilità sia economica che ambientale ed inserendo in tale contesto anche la sostenibilità sociale.

Considerato che le linee guida non rappresentano un atto idoneo a disciplinare la concessione di incentivi o altri sostegni alle imprese, il decreto previsto al comma 2 dell'articolo 1 dovrà provvedere a definire con precisione la tipologia di incentivi e sostegni cui si fa riferimento in particolare alle lettere d) e g) del capoverso art. 6-ter del DL n. 51 del 2015, nel rispetto della vigente normativa dell'Unione europea e dei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in ossequio alla clausola di invarianza finanziaria prevista all'articolo 3 della stessa proposta normativa in oggetto. A titolo esemplificativo di quanto sopra, potrebbe essere prevista la concessione gratuita del logo del Ministero (MIPAAF) in sede di iniziative locali, tipo fiere e congressi, volte a sostenere, nella forma di un patrocinio gratuito, l'aggregazione degli operatori della filiera agrumicola che potrebbero essere in tal modo maggiormente invogliati ad aderirvi.

La disposizione proposta riveste pertanto carattere ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto alle funzioni e ai compiti derivanti dalle disposizioni dell'articolo in esame si provvederà nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 2. (Modifiche all'articolo 10-quater del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44). L'articolo 2 modifica il comma 2 dell'articolo 10-quater del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n.44, specificando le modalità di elaborazione dei costi medi di produzione dei prodotti ortofrutticoli, con l'obiettivo di consentire l'accertamento di situazioni di squilibrio significativo nei

contratti di cessione e, nello stesso tempo, di tutelare la produzione agricola nazionale e di garantire il sostegno e la stabilizzazione dei redditi delle imprese agricole. La detta elaborazione, a tal fine, deve tenere conto del ciclo delle colture, della loro collocazione geografica e della destinazione finale dei prodotti, delle caratteristiche territoriali e organolettiche, delle tecniche di produzione medie ordinarie e del differente costo della manodopera negli areali produttivi, stimato sulla base dei dati forniti annualmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL). L'elaborazione dei costi medi di produzione deve altresì tenere conto della qualificazione dell'offerta e dei differenti valori da attribuire, secondo criteri di qualità e produzione, alle quote di ammortamento degli impianti fruttiferi.

A tal riguardo l'INPS ha rappresentato, per il tramite del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, considerato che ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) è ente appartenente al SISTAN (Sistema statistico nazionale), le attività previste dalla proposta normativa oggetto della presente relazione rientra tra le attività istituzionali previste per il Coordinamento generale statistico attuariale dell'INPS, in quanto ufficio di statistica dell'Istituto, la fornitura a titolo gratuito dei dati contenuti negli archivi amministrativi dell'Istituto a Enti appartenenti al SISTAN che ne facciano richiesta per lo svolgimento di attività istituzionali o rientranti nella realizzazione del Piano statistico nazionale (PSN). Pertanto, per l'INPS è confermata la neutralità finanziaria delle attività istituzionali relative alla fornitura annuale dei dati che saranno richiesti. L'INAIL e ANPAL non hanno fatto conoscere o comunicato elementi tali da integrare possibili nuove o maggiori incidenze finanziarie discendenti dalla proposta normativa di cui trattasi.

Inoltre, ad ulteriore supporto di quanto sopra evidenziato, si fa presente che la metodologia che l'ISMEA già utilizza per la rilevazione dei costi dei vari prodotti – tra cui gli ortofrutticoli – fa già riferimento all'articolo 2 del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, relativo ai costi di produzione del latte, che prevede che i costi siano rilevati sulla base della metodologia approvata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che tiene in considerazione la localizzazione geografica, la dimensione aziendale, l'utilizzo di manodopera (familiare e non), la produzione di materie prime per l'alimentazione degli animali e la destinazione produttiva.

Trattandosi di un universo molto ampio e variegato e non potendo considerare tutte le tecniche produttive, per quanto riguarda queste ultime si fa riferimento alle tecniche di produzione medie ordinarie.

Più in generale, la fase preliminare alla rilevazione prevede infatti che:

- un'analisi di tipo statistico per individuare le variabili (dimensione aziendale, utilizzo di manodopera prevalentemente familiare o salariata, ecc.) che caratterizzano le aziende che producono lo specifico prodotto;
- un confronto sul campo, per verificare se il risultato ottenuto dall'analisi teorica risponde correttamente alla reale rappresentazione del contesto aziendale produttivo. In questa fase, qualora necessario, si provvede all'aggiustamento del risultato in base all'effettiva rispondenza alla realtà produttiva.

Elementi come le caratteristiche organolettiche, sembrano avere poca attinenza con i costi e presentano un'oggettiva difficoltà a essere rilevate, mentre il ciclo delle colture è un elemento endogeno alla coltura stessa (i costi rappresentano la sintesi di tutte le attività che vanno dall'inizio fino alle operazioni di post-raccolta del prodotto).

Metodologia analoga è stata approvata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali nell'ambito delle attività di rilevazione dei costi di produzione, relativamente alla legge n. 44 del 21/05/2019.

Per quanto attiene al costo del lavoro, l'ISMEA fa già prevalentemente riferimento alle tabelle salariali dei Contratti Provinciali di Lavoro del settore agricolo che derivano dal Contratto Nazionale (ad oggi l'ultimo è del 2018 con validità 2019-2021) Le tabelle salariali contenute nei Contratti Provinciali, stabiliscono le retribuzioni lorde orarie per gli operai agricoli e florovivaisti a tempo determinato e quelle mensili per gli operai a tempo indeterminato, e sono declinate per ciascuna

tipologia di qualifica (specializzato super, specializzato, qualificato super, qualificato e comune). Le retribuzioni sono lorde perché contengono quello che poi viene trattenuto in termini di tasse e contributi.

Su questo fronte, appare utile sottolineare che la metodologia prevede che nel costo di produzione calcolato dall'ISMEA le ore impiegate dai componenti familiari sono esplicitate e valorizzate ai valori dei contratti corrispondenti al grado di specializzazione del lavoro effettivamente prestato dal titolare o dai componenti della sua famiglia.

Pertanto, con riferimento alla necessità di fare riferimento ai dati dell'ISTAT, INPS, INAIL, e ANPAL, si rimanda a quanto sopra esplicitato, poiché le tabelle salariali di cui sopra consentono ad oggi una stima affidabile del costo del lavoro e pertanto l'Ismea potrà procedervi in continuità a quanto già avviene senza ulteriori aggravii a carico dei già menzionati Enti.

Tuttavia, laddove ritenuto necessario, il predetto Istituto potrebbe inoltre necessitare di eventuali integrazioni anche con i dati tratti da altre fonti ancorché, bisogna tenere presente, che le fonti possono mutare nel tempo, presentare tra loro problemi di coerenza o potrebbe essere pertanto opportuno considerare fonti alternative per il futuro anche non previste o richiamate espressamente in fonti normative funzionali quindi a raggiungere efficacemente gli scopi istituzionali.

Infine, per ciò che concerne le quote di ammortamento degli impianti fruttiferi, la metodologia utilizzata dall'ISMEA e approvata dal Ministero vigilante (MIPAAF), prevede di concentrarsi esclusivamente sui costi diretti evitando di affrontare i costi indiretti come gli ammortamenti pur quantificandoli orientativamente.

La scelta deriva dalle seguenti considerazioni:

- gli elementi effettivamente variabili dei costi di produzione nel breve periodo sono prevalentemente i costi diretti;
- i costi variabili, a parità di tecniche produttive, presentano un range di variabilità piuttosto ridotto contrariamente ai costi indiretti per i quali assumono estrema rilevanza la tipologia aziendale e le capacità manageriali dell'imprenditore agricolo;
- la stessa teoria di gestione dell'azienda agricola propone numerose alternative nel calcolo dei costi indiretti la cui scelta influisce sul risultato finale, inficiando la validità di una rilevazione di questo tipo che non ha finalità gestionali ma di monitoraggio.

In definitiva si evidenzia pertanto che l'ISMEA, a fronte della complessa articolazione della rilevazione dei costi mensili di tutti i prodotti agricoli, potrà continuare a realizzare l'attività di monitoraggio di istituto nel rispetto degli aspetti organizzativi della sua struttura e delle risorse economiche a disposizione.

La disposizione proposta non comporta pertanto nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto alle funzioni e ai compiti derivanti dalle disposizioni dell'articolo in esame si provvederà nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 3. (Disposizioni finanziarie) L'articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria. Secondo quanto previsto, la proposta di norma in esame non comporta alcun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica.

Art. 4. (Entrata in vigore) L'articolo 4 riguarda l'entrata in vigore.



Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Firmato digitalmente