

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO
PER L'INTERVENTO STRAORDINARIO
NEL SETTORE AGRICOLO
(al 31 dicembre 1996)

*Ministero delle Risorse
Agricole, Alimentari e Forestali*
DIREZIONE GENERALE POLITICHE AGRICOLE ED AGROINDUSTRIALI NAZ.LI
ex Divisione II

R E L A Z I O N E

su

"Stato di attuazione della legge 8 agosto 1991, n.252 di modifica alla legge 9 aprile 1990, n.87, concernente interventi urgenti per la zootecnia - Anno 1996".

1. PREMESSA

La legge n.87 del 9.4.1990 recante interventi urgenti per la zootecnia, affidava ad un apposito Comitato, coadiuvato da un Gruppo di esperti, il compito di verificare la situazione del settore, redigere il piano di intervento e provvedere alle determinazioni di ammissibilità a finanziamento dei progetti sottoposti ad esame.

Il Comitato ed il Gruppo di esperti venivano nominati, rispettivamente, con D.P.C.M. del 20 luglio 1990 e con D.M. 24783 del 26.9.1990.

Il Comitato insediatosi il 3.10.1990 nel corso di numerose riunioni analizzava gli obiettivi del Piano, le linee guida, i parametri qualitativi, le modalità di intervento, giungendo ad elaborare un piano di intervento successivamente approvato con delibera del CIPE del 12.3.1991 dopo l'acquisizione del parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni il 21.2.1991.

Il programma predisposto dal Comitato e approvato dal CIPE contiene una dettagliata analisi delle tematiche e soprattutto delle problematiche specifiche del settore delle carni bovine, che si è rivelato tra i più esposti a rischio dell'intero comparto zootecnico.

Le analisi effettuate e gli orientamenti programmatici, recanti la individuazione delle misure riconoscibili a carico dell'intervento pubblico, sono stati infatti unanimemente ritenuti come gli unici che potessero consentire che il comparto delle carni si evolvesse in un sistema agroindustriale formato da imprese capaci di competere a livello

internazionale, di garantire la produzione di carni caratterizzate da elevati standard di qualità, di porre in essere un organico rapporto di filiera in tutti i suoi segmenti, dall'allevamento, alla macellazione, porzionamento, confezione e distribuzione, assicurando da un lato il contenimento dei costi e dall'altro la massima affidabilità igienico-sanitaria ed organolettica per il consumatore.

Il richiamato rapporto di aggregazione tra i vari soggetti all'interno della filiera, costituisce una della più rilevanti fra le condizioni necessariamente previste dal Comitato, e fatte proprie dal CIPE, ai fini del riconoscimento della validità delle iniziative proposte dagli operatori.

Al riguardo occorre infatti ricordare che gli obiettivi previsti dal legislatore erano quelli di risollevare il settore delle carni dalla nota situazione di pesantezza in cui versava, evitando di ripetere quella miriade di interventi dispersivi e non risolutivi a favore di piccole aziende produttive, di macellazione e di commercializzazione che avevano caratterizzato ed ispirato le precedenti leggi rivolte in effetti ad erogare provvidenze al settore stesso senza peraltro conseguire, come è noto, i risultati auspicati.

E' stata quindi, inderogabile la richiesta di un solido rapporto di collaborazione nell'ambito della filiera, che, partendo da un alto livello di qualità già nella fase degli allevamenti, pervenisse ad offrire al consumatore, in un organico sistema distributivo, rappresentante la componente terminale della filiera stessa, un prodotto affidabile e provvisto di un responsabilizzante marchio di impresa, di per sé premiante la razionale e coordinata operatività dell'intera aggregazione degli operatori.

Sulla base dei rilievi di incostituzionalità della legge 87/90 sollevati da alcune Regioni, la Corte Costituzionale, con sentenza n.116 emessa in data 27 febbraio 1991, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art.4 - primo e terzo comma, dell'art.3 - secondo comma in parte, dell'art.5 - secondo comma in parte, dell'art.8 - primo comma lettera a) in parte, della legge n.87/90, rendendo di fatto inattuabile il provvedimento legislativo stesso, sia a causa dell'obbligo di restituzione alle Regioni di parte dello stanziamento (140 miliardi), sia per l'impossibilità materiale di utilizzare le residue somme (200 miliardi) secondo le modalità previste dalla legge in questione.

Conseguentemente, il Comitato apportava alcune modifiche al Piano per aggiornarlo ai contenuti della nuova legge 252/91

senza alterare però gli orientamenti del precedente piano, sia in termini di obiettivi da conseguire attraverso le linee guida che di criteri per le modalità di intervento.

Il Piano così modificato veniva approvato dal CIPE nella seduta del 30.9.1991 con alcune raccomandazioni sulle priorità da adottarsi per l'approvazione dei progetti, sul rispetto della regolamentazione CEE e sulla riserva per i soggetti operanti nel Mezzogiorno.

Il Comitato individuava le risorse finanziarie destinate al settore, convenendo di utilizzare per la realizzazione dei progetti, anche il limite di impegno per la concessione di mutui agevolati alle sole società cooperative, come previsto dall'art.15, comma 16, della legge 11 marzo 1988 n.67. Ciò per non disperdere queste ultime risorse che, in combinazione con il ridotto stanziamento recato dalla legge n.252 del 1991, consentivano maggiori disponibilità di fondi per il finanziamento dei progetti di rilevanza nazionale a sollievo comunque del settore agroindustriale delle carni.

La destinazione di detti mutui, in tutto o in parte, alla realizzazione dei progetti integrati di sviluppo di rilevanza nazionale di imprese organizzate in filiera, si fondava sulla considerazione che sino ad allora le società cooperative del settore zootecnico non avevano potuto attingere a tale fonte di finanziamento con il concorso dello Stato negli interessi, a causa dell'impossibilità di trovare Istituti di credito disponibili a concedere i mutui in parola se non connessi a sicuri processi delle attività di sviluppo delle cooperative stesse. Ne è riprova il fatto che dal 1988 nessuna operazione del genere era stata prospettata.

Tra le condizioni poste per la concessione dell'intervento pubblico assumeva un ruolo determinante l'aggregazione in filiera degli organismi richiedenti e la qualificazione del prodotto con un responsabilizzante marchio di impresa. Tali condizioni venivano stimate oggettivamente preferenziali per quelle imprese in grado di garantire un effettivo e duraturo beneficio al settore, risollevandolo dalla crisi che attraversava.

Esclusa l'ipotesi di ammettere a finanziamento modeste iniziative non inserite in un organico sistema di imprese economicamente valide, venivano considerati in via prioritaria i progetti di sviluppo di rilevanza nazionale, anche a respiro poliennale, finalizzati all'innovazione di prodotto o di processo, al controllo della qualità ed al miglioramento del sistema logistico della distribuzione, non trascurando gli

investimenti immateriali, quali marketing e marchio di impresa, comunque tali da indurre effetti di razionale ammodernamento e sviluppo di tutti i segmenti della filiera.

A conclusione dei lavori il Comitato, nella riunione del 22 gennaio 1992, ripartiva la disponibilità globale di lire 210.245 milioni, di cui 179.400 milioni a valere sulla legge 251/91 e lire 30.845 milioni sulla legge 67/88, tra tredici progetti approvati. Veniva così assicurata la copertura del 36,51% del fabbisogno finanziario previsto dai progetti, percentuale elevata a più del 40% per i raggruppamenti comprendenti società cooperative, tenuto conto dei mutui riservati a queste Società.

L'intero riparto approvato veniva sintetizzato nel seguente prospetto:

Progetti	Fabbisogno finanziario	Fondo perduto	Limiti d'impegno 50%	Totale 36,51%	Limiti di impegno 50%	Totale	%
Conazo	104.310	27.244	10.841	38.085	10.841	48.926	46.90
N.Ovest	118.100	32.971	10.147	43.118	10.147	53.265	45.10
N.Est	91.000	26.341	6.844	33.225	6.884	40.109	44.07
Inalca	116.412	42.502	-	42.502	-	42.502	36.51
Guardam.	15.000	5.477	-	5.477	-	5.477	36.51
Prunotto	5.285	1.930	-	1.930	-	1.930	36.51
Trento C.	4.128	1.507	-	1.507	-	1.507	36.51
Cim	2.000	730	-	730	-	730	36.51
Fiorucci	38.812	14.170	-	14.170	-	14.170	36.51
Agrizoo	21.000	7.667	-	7.667	-	7.667	36.51
Smia	10.500	3.834	-	3.834	-	3.834	36.51
Vitalia	6.510	2.377	-	2.377	-	2.377	36.51
C.C. Sud	46.080	12.650	2.973	15.623	2.973	18.596	40.36
T O T A L E	579.137	179.400	30.845	210.245	30.845	241.090	

Per una più facile lettura del prospetto si fa presente che essendo l'agevolazione di cui alla legge 67/88 diretta alle sole Società cooperative, che, nell'assunzione di mutui avevano sostenuto oneri per le garanzie da offrire agli Istituti mutuanti ed avevano dovuto attendere tempi non certo brevi per l'erogazione degli stessi, ai fini della determinazione e dell'assegnazione del concorso negli interessi sui mutui a tasso agevolato, si era reso necessario omogeneizzare le operazioni di calcolo, considerando il valore del concorso statale in termini di concorso attualizzato prevedendo altresì una riduzione del 50% del valore risultante.

Avviata con tempestività la fase di approvazione dei progetti, è stato possibile completare entro il 31 dicembre 1992 tutti gli impegni di spesa ad esclusione delle somme destinate alla Società CIM che, non condividendo il piano di riparto, effettuato dal Comitato ha presentato due ricorsi che sono stati dichiarati dal T.A.R. Lazio il primo inammissibile ed il secondo improcedibile (sentenza dell'11/11/1993).

Inoltre, in considerazione del fatto che le Società Vitalia, Agrizoo e Smia non avevano prodotto la prescritta documentazione necessaria all'emissione del provvedimento di concessione e che per il Consorzio Centro Carni Sud l'istruttoria si era conclusa per l'impegno di lire 7.314 milioni, quale quota parte del contributo affidato di lire 12.650 milioni, si è provveduto, rispettivamente, alle revoche ed alla riduzione del contributo suddetto. Dette somme sono state destinate alla capitalizzazione della FINAGRA S.p.A. in conformità alla deliberazione del Comitato.

Sono andati in economia un ammontare di L.3.723.512.000 (L.730.000.000 in attesa risultati ricorso al TAR da parte del CIM, L.2.970.000.000, ulteriore riduzione contributo assegnato al Centro Carni Sud, atteso parere legittimità della Corte dei Conti, e L.20.512.000 residui di calcolo) in quanto non più disponibili in tempo utile per l'impegno.

Tutti i provvedimenti di concessione sono stati registrati dagli Organi di controllo ad esclusione di quello relativo al Piano Nord Est, di cui la Società CO.RE.ZOO. è il soggetto capofila, in quanto la Corte dei Conti ha dichiarato la non conformità a legge del provvedimento stesso.

2. PROBLEMATICHE

Le pur attente valutazioni istruttorie che, nei limiti del possibile, il Comitato ha effettuato, non si sono tuttavia rivelate sempre sufficienti ad individuare in sede preventiva la piena attendibilità ed efficienza delle aggregazioni progettate dal gruppo proponente, e ciò può essere in parte spiegato anche con le modifiche della situazione generale che, purtroppo in senso peggiorativo, si sono verificate nel frattempo nel settore di che trattasi, anche a seguito dell'accentuazione del liberismo economico ai livelli europeo e mondiale, che ha imposto alle aziende zootecniche nazionali continue trasformazioni per essere competitive sul mercato.

In relazione a tale quadro di riferimento e tenuto

contro del fatto che le continue evoluzioni del mercato influiscono sia sui soggetti destinatari delle citate agevolazioni, modificando la loro aggregazione, che sugli investimenti programmati, questa Amministrazione ha ritenuto opportuno fornire con la citata circolare 29/93 alcune precisazioni in ordine a particolari aspetti attuativi.

Riguardo a tale aspetto si premette che la legge 9 aprile 1990, n.87, come già accennato, aveva previsto l'istituzione di un apposito Comitato coadiuvato da un Gruppo di esperti.

Con legge 8 agosto 1991 n.252, emanata a seguito della dichiarata incostituzionalità di alcune disposizioni, sono state ridefinite in particolare le finalità per cui il Comitato era stato costituito ed è stato abrogato il comma 2 dell'art. 3 della legge 87/90 che fissava la durata del Comitato in cinque anni.

In conseguenza, il Comitato, la cui validità è stata limitata al tempo strettamente necessario all'assolvimento della funzione avente carattere straordinario, ha elaborato le linee guida dell'intervento straordinario ed in attuazione delle stesse ha provveduto al riparto dello stanziamento disponibile approvando il finanziamento di 13 progetti e la capitalizzazione della prevista Società per Azioni. Completati i lavori inerenti a tali funzioni il Comitato, e conseguentemente anche il Gruppo di esperti a supporto hanno cessato la loro attività.

In mancanza di una nuova disposizione legislativa che ripristinasse i citati Organi, l'esame delle varianti ai progetti approvati, ivi compresa la rideterminazione del fabbisogno finanziario e del relativo contributo, veniva effettuato dall'Ufficio competente di questa Amministrazione, coadiuvato da una Commissione ministeriale appositamente costituita.

La suddetta Commissione incontrava tuttavia notevoli difficoltà operative nelle decisioni da assumere in merito alle varianti richieste. Varianti che pur giustificabili per l'opportunità di adottare soluzioni tecnologicamente più avanzate rispetto alle originarie previsioni progettuali, il più delle volte avrebbero potuto comportare una sostanziale modifica degli elementi sui quali il Comitato aveva a suo tempo fondato le proprie valutazioni e decisioni.

In tal senso la suddetta Commissione si dichiarava non competente ad esprimere valutazioni che coinvolgevano più

professionalità e che potevano, per qualche aspetto, modificare gli obiettivi originari. Alcune varianti, inoltre, prevedevano di dover realizzare gli impianti in aree diverse da quelle precedentemente prescelte ed approvate.

Un altro aspetto ostativo alle realizzazioni dei programmi approvati riguardava quei casi in cui gli operatori avevano prospettato varianti programmatiche inerenti la rinuncia ad una o più azioni approvate e, in alcuni casi, anche la sostituzione di alcuni soggetti partecipanti.

3. L.341/95: GRUPPO ESPERTI

Sulla base di tali premesse la legge 8 agosto 1995 n.341 di conversione del D.L. 244/95 ha rimodulato il Gruppo di esperti di cui alla L.87/90 al fine di procedere, nel rispetto degli obiettivi fissati dal programma originario approvato, alla verifica in ordine alla realizzazione dei progetti ed alla valutazione delle varianti ai progetti medesimi apportate o da apportare per esigenze tecniche, finanziarie e di mercato anche con riferimento ai soggetti partecipanti alla filiera.

In particolare è stato affidato il compito di procedere, nel rispetto degli obiettivi fissati dal programma originario approvato:

1. all'esame e parere in ordine alle varianti ai soggetti partecipanti alla filiera;
2. all'esame e parere in ordine alle varianti alle azioni previste da ciascun sub-progetto;
3. all'esame e parere in ordine alle varianti relative a sub-progetti nell'ambito dell'intero progetto di filiera;
4. al monitoraggio sull'andamento realizzativo dei progetti finanziati, allo scopo di verificare lo stato di avanzamento degli stessi nonché la rispondenza delle azioni intraprese e dei risultati conseguiti rispetto alle previsioni.

Con D.M. 8.6.1995 n.22585 è stato quindi nominato il Gruppo di Esperti che si è insediato il giorno 26.6.1995.

4. VARIANTI AI PROGETTI

Lo stesso Gruppo di esperti nelle riunioni del 6 luglio e 20 settembre 1995 si è soffermato sugli indirizzi contenuti nelle linee guida e modalità di intervento di cui al programma approvato dal CIPE e richiamati nella circolare n.265/91, ha puntualizzato le diverse tipologie di varianti ed ha fissato i criteri e le modalità per la verifica delle varianti medesime.

Conseguentemente l'Amministrazione ha comunicato ai soggetti capofiliera la necessità che le varianti per essere prese in considerazione dovessero corrispondere ad un assetto definitivo sia dei soggetti partecipanti alla filiera che delle iniziative finanziate. Venivano esclusi pertanto esami frazionati ed i soggetti interessati sono stati invitati quindi a rivedere ed eventualmente completare la documentazione prodotta.

Le varianti prese in esame sono state quelle relative ai raggruppamenti di Guardamiglio Carni, Fiorucci, Inalca, Conazo, Nord-Ovest Italia e Centro Carni Sud. Stante la loro complessità, entro il 1995 sono state definite ed approvate le varianti relative alla Guardamiglio Carni e Fiorucci e nel 1996 quelle relative ad INALCA, CONAZO e NORD OVEST ITALIA. Per il Centro Carni Sud il parere è stato negativo in quanto il progetto rimodulato non avrebbe consentito il raggiungimento degli originari obiettivi. Il medesimo Consorzio Centro Carni Sud è stato invitato, nel dicembre 1996, a far conoscere le proprie determinazioni in merito.

Per quanto concerne i raggruppamenti di filiera Guardamiglio Carni, Cesare Fiorucci ed Inalca trattasi di varianti di progetto intese a migliorare la capacità produttiva in relazione alle mutate condizioni di mercato, sia per quanto concerne la richiesta di nuovi prodotti di parte del consumatore che per quanto riguarda la disponibilità di nuove tecnologie migliorative della qualità e dell'igienicità del prodotto.

Relativamente ai raggruppamenti CO.NA.ZO e Nord-Ovest Italia trattasi, invece, di varianti più complesse che hanno riguardato sia i progetti, modificati in funzione delle esigenze già esposte in precedenza, i soggetti partecipanti alla filiera, per l'esclusione di alcuni e l'immissione di altri, che il riequilibrio finanziario, rimodulato in base alle nuove esigenze del raggruppamento di filiera, nel rispetto comunque dei rapporti percentuali tra gli investimenti ed il riequilibrio finanziario previsti al punto 3 della Circolare attuativa n.265/91.

✓/Pertanto la situazione delle varianti sia di progetto, sia di soggetto che finanziarie, richieste dai soggetti destinatari delle agevolazioni di cui alla Legge 252/91 è la seguente:

Raggruppamento	Data richiesta	Parere Gruppo Esperti	D.M. approvazione
NORD-OVEST ITALIA	15.06.1995	9.01.1996	2.12.1996
CO.NA.ZO.	15.01.1996	11.04.1996	7.11.1996
FIORUCCI	16.02.1995	26.10.1995	5.11.1996
GUARDAMIGLIO	31.10.1994	9.10.1995	14.11.1995
INALCA	15.12.1994	11.04.1996	24.05.1996
C.C.C.S.	8.10.1996	27.11.1996	Parere Negativo

5. MONITORAGGIO

Il Gruppo di esperti ha inteso anche avviare il monitoraggio dell'attività attraverso due strumenti:

- il monitoraggio economico-finanziario;
- la verifica dello stato di attuazione delle iniziative programmate.

Per quanto riguarda il monitoraggio economico-finanziario, il Gruppo di esperti, nelle richiamate riunioni del 28 giugno e 6 luglio 1995 e nelle riunioni del 21 febbraio e del 27 giugno 1996, ha definito le schede per l'acquisizione degli elementi contenuti nei bilanci consuntivi e preventivi con periodicità semestrale al 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno, individuando nel contempo gli indici aziendali di valutazione delle capacità finanziarie delle singole società ed il significato degli indici stessi.

Quindi questa Amministrazione nel luglio 1995 ha trasmesso a tutti i soggetti le schede predisposte e, al fine di avere maggiori garanzie sulla esattezza dei dati forniti, ha richiesto che le stesse venissero corredate dalle delibere di approvazione da parte degli organi statutari.

Al fine di consentire una rapida informatizzazione dei dati, questa Amministrazione, nel febbraio del 1996, ha inoltre trasmesso a tutte le Società capofiliera dei raggruppamenti un'altra procedura meccanografica su floppy disk da 3,5 pollici invitando nel contempo detti Enti a produrre i bilanci anche su supporto informatico. Una procedura informatica, predisposta sempre dall'Amministrazione, in

collegamento con la precedente procedura di acquisizione dei bilanci, consente il calcolo degli indici aziendali.

Sono stati pertanto acquisiti nel corso del 1996, su supporto cartaceo ed informatico, i bilanci consuntivi per gli anni 1993, 1994, 1995 e primo semestre 1996, nonché i bilanci preventivi per gli anni 1996, 1997 e 1998 dei soggetti partecipanti ai diversi raggruppamenti di filiera.

Le informazioni trasmesse hanno pertanto consentito al Gruppo di Esperti di esaminare, nel corso del 1996, gli indici aziendali di tutti i partecipanti ai raggruppamenti di filiera, e di esprimere, per ognuno di essi, le proprie valutazioni in merito allo stato finanziario ed all'andamento economico raggiunto. In particolare il Gruppo ha constatato una buona solidità finanziaria associata ad un discreto andamento economico per le Società della filiera Guardamiglio Carni, Inalca, Fiorucci, CO.NA.ZO e Prunotto. Gli altri raggruppamenti hanno invece evidenziato andamenti economici e finanziari diversificati e precisamente per la filiera Nord-Ovest Italia la presenza di alcuni soggetti caratterizzati da un andamento economico non soddisfacente e per la filiera Consorzio Carni Centro Sud la presenza di soggetti con un andamento economico a rischio. Per questi ultimi due raggruppamenti l'Amministrazione ha provveduto a richiedere ulteriori elementi utili alla valutazione dei bilanci medesimi.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione delle iniziative programmate, il Gruppo, nelle riunioni del 27 giugno e 16 settembre 1996, ha definito la scheda per la raccolta delle informazioni divise per sub-progetto e, all'interno di ciascun sub-progetto, per azione e per tipologia di investimento, nonché una scheda sulle attrezzature oggetto di agevolazione statale e per le quali si è già provveduto agli accertamenti tecnici finalizzati alla liquidazione delle agevolazioni medesime.

Il riepilogo generale dello stato dei lavori, con gli importi relativi agli investimenti realizzati, in corso di realizzazione e da realizzare è riportato nell'unito prospetto (All.1).

6. STATO DEGLI IMPEGNI ASSUNTI

Entro il 31 dicembre 1992, termine ultimo per l'utilizzabilità dei fondi, a fronte dello stanziamento di lire 200 miliardi sono stati assunti impegni per complessive lire