



Comune di Forlì
Progetti Europei e Relazioni Internazionali



Notiziario dall'Europa

Numero speciale/4

LA CE E IL MERCATO DEL LATTE: DALLE QUOTE ALLA CRISI ECONOMICA



La PAC e le politiche di controllo dei prezzi nella Comunità Europea	1
La regolamentazione del mercato lattiero-caseario fino al 1992.....	5
Le riforme degli anni novanta e Agenda 2000.....	7
La situazione del mercato lattiero - caseario nel 2009	10
Le misure adottate dalla Commissione per stabilizzare il mercato	12
Fonti	15

La PAC e le politiche di controllo dei prezzi nella Comunità Europea

La Politica Agricola Comunitaria è stata, fin dai primi anni di costituzione delle Comunità europee, la più importante politica comunitaria, pur essendo solo una delle possibili previste dai Trattati di Roma per la realizzazione del mercato comune.

La situazione dell'agricoltura nell'immediato secondo dopoguerra aveva determinato un interesse degli Stati a promuovere un'integrazione delle economie europee: l'insoddisfacente approvvigionamento alimentare, in conseguenza della guerra, limitava il benessere delle popolazioni ed il livello dei consumi; le importazioni alimentari erano costose e richiedevano grandi risorse finanziarie; infine, il settore agricolo si trovava in condizioni di arretratezza e contribuiva mediamente all'11% del prodotto nazionale lordo, sebbene una quota rilevante della popolazione occupata - circa il 20% della popolazione dei sei paesi che diedero vita alla CE - fosse impiegata in questo settore.

Il rapporto Spaak, redatto su mandato del Consiglio degli Esteri riuniti nella Conferenza di Messina del 1955, sottolineava l'impossibilità di creare un mercato comune senza la partecipazione dell'agricoltura: una regolamentazione comune nel settore agrario era un prerequisito necessario per la realizzazione di un mercato unico che prevedesse la libertà di movimento di merci, persone, capitali e servizi.

Gli articoli del Trattato di Roma (1957) che più direttamente riguardarono l'agricoltura furono quelli dal 38 al 49: questi articoli non delineavano una vera e propria politica agricola, ma fornivano indicazioni sulle principali caratteristiche dell'intervento in agricoltura. Le finalità e gli obiettivi della politica agricola vennero indicati all'articolo 39:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo nazionale della produzione agricola e un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera;
- b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura;
- c) stabilizzare i mercati;
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori.

Come previsto dal Trattato di Roma, nel 1958 si tenne una conferenza a Stresa durante la quale la Commissione stabilì che le linee fondamentali della Politica Agricola Comune sarebbero state il miglioramento delle strutture di produzione delle imprese agricole e la regolamentazione dei prezzi dei mercati; successivamente, queste indicazioni vennero puntualizzate e tradotte in proposte concrete nel primo "Piano Mansholt".

La regolamentazione dei mercati agricoli venne avviata con modalità e tempi distinti a seconda delle produzioni ed interessò i principali prodotti europei fra i quali i cereali, lo zucchero, i prodotti lattiero-caseari, le carni bovine e suine, il pollame, le uova, la frutta e i legumi.

La creazione delle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) doveva consentire il riavvicinamento progressivo dei prezzi, l'eliminazione degli ostacoli alla concorrenza e al commercio intracomunitario dei prodotti agricoli, al fine di giungere ad un mercato unico dei prodotti con una tariffa doganale comune verso il resto del mondo.

Inoltre, alcuni accordi stipulati a partire dal 1962 prevedevano che tutte le iniziative di politica agricola comunitaria fossero finanziate da un fondo unico: il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA). Nel 1964, questo fondo venne suddiviso in due sezioni specializzate: la Sezione Garanzia e la Sezione Orientamento; la prima assorbì,

fino al 1995, circa il 90% delle risorse e venne utilizzata per finanziare le spese comunitarie nell'ambito della politica dei prezzi e dei mercati, mentre la seconda conteneva le risorse stanziare per l'ammodernamento delle strutture agrarie.

Le risorse stanziare durante gli anni settanta e ottanta per l'ammodernamento delle strutture agrarie, che era uno degli elementi fondamentali della Politica Agricola Comunitaria, non risultarono mai adeguate: lo strumento quasi esclusivo per il raggiungimento degli obiettivi della PAC previsti dal Trattato di Roma fu la politica di sostegno ai prezzi.

Le Organizzazioni Comuni di Mercato e il FEOGA cominciarono a funzionare a pieno regime fra il 1966 ed il 1968, dopo che erano state prese le prime decisioni inerenti alla fissazione dei prezzi comuni e alla regolamentazione dei mercati.

I principi fondamentali su cui si basava la fissazione dei prezzi erano tre:

- *il principio dell'unicità dei mercati agricoli*, tale per cui venivano fissati i prezzi dei singoli prodotti agricoli validi su tutto il territorio comunitario
- *il principio per la preferenza comunitaria*, che ha presupposto il sostegno dei prezzi interni e l'istituzione di prelievi e tariffe doganali comuni verso il resto del mondo
- *il principio della solidarietà finanziaria*, realizzato mediante il finanziamento della PAC attraverso il FEOGA.

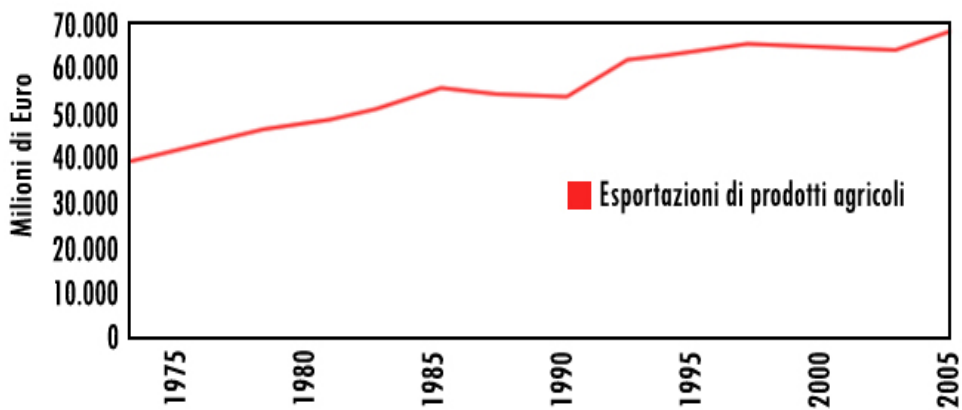
L'attuazione della politica di sostegno dei prezzi e di regolamentazione dei mercati agricoli è stata caratterizzata dall'emanazione di un insieme di atti legislativi e di regolamenti, diversi da prodotto a prodotto, fra i quali rientravano gli atti con cui, ogni anno, la Commissione, dopo aver compiuto una valutazione dei cambiamenti nella struttura dei costi e dei ricavi, fissava diverse tipologie di prezzi "istituzionali", utilizzati a livello comunitario. In particolare, venivano fissati ogni anno:

- *il prezzo obiettivo o indicativo*, che rappresentava il prezzo di equilibrio a cui avrebbe dovuto tendere il mercato europeo;
- *il prezzo di intervento*, che costituiva "il prezzo minimo garantito agli agricoltori", cioè il prezzo di mercato, al di sotto del quale la comunità attuava un intervento diretto di ritiro del prodotto dal mercato: le agenzie di intervento nazionali erano obbligate ad acquistare per conto della allora CEE il prodotto portato loro dagli agricoltori;
- *il prezzo soglia*, ossia il prezzo minimo che veniva applicato ai prodotti agricoli importati dai Paesi non comunitari e che determinava il grado di protezione accordata nei confronti del mercato mondiale per quel determinato prodotto.

La *restituzione all'esportazione* completava il sistema di funzionamento di sostegno dei prezzi agricoli: consisteva nel pagamento sotto forma di sussidi alle esportazioni comunitarie, pari alla differenza fra il prezzo interno e quello di mercato ad un livello più basso; questo strumento è servito soprattutto a collocare i prodotti europei nel mercato mondiale.

Una politica di sostegno ai prezzi così definita diede negli anni sessanta e settanta importanti risultati: la produzione agricola europea crebbe a ritmi elevati, variabili dall'1,5% al 2% l'anno in termini reali; la Comunità, da importatore, divenne esportatore netto per alcune importanti produzioni come quelle dei cereali, delle carni e dello zucchero. La realizzazione progressiva di un mercato comune agricolo stimolò i processi di integrazione, specializzazione e concorrenza fra le diverse agricolture europee: gli scambi agricoli intracomunitari si svilupparono rapidamente fino a rappresentare quasi il 50% del valore della produzione agricola europea.

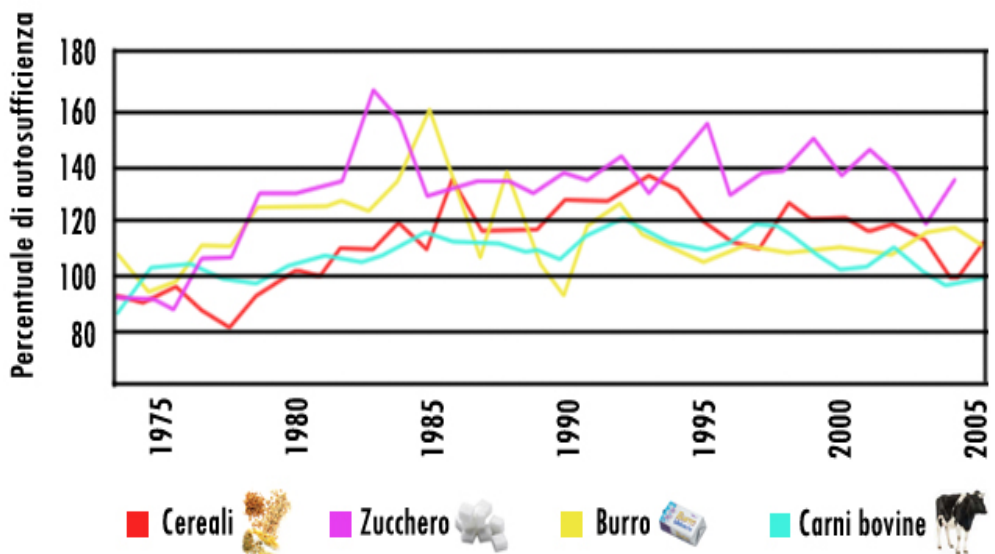
Grafico 1. Valore delle esportazioni



Fonte: Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, *La politica agricola comune alla portata di tutti*, Ufficio delle pubblicazioni, 2009.

Tuttavia, negli anni ottanta, i mercati dei cereali, del latte, dei prodotti lattiero-caseari, della carne, dello zucchero, dei prodotti ortofrutticoli e del vino si trovarono in una situazione di squilibrio, perché si registrava un eccesso di produzione rispetto alla domanda interna. Inoltre, divennero evidenti gli effetti distributivi di questa politica di sostegno dei prezzi: da una parte, favorivano il produttore agricolo, che vendeva tutta la quantità prodotta al prezzo comunitario indipendentemente dalla qualità e dalla quantità prodotta, mentre, dall'altra, veniva penalizzato il consumatore, che acquistava una quantità minore del bene, ad un prezzo più elevato.

Grafico 2. Percentuali di autosufficienza per i principali prodotti agricoli



Fonte: Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, *La politica agricola comune alla portata di tutti*, Ufficio delle pubblicazioni, 2009.

Tabella 1. Evoluzione delle scorte pubbliche per i principali prodotti agricoli

Prodotti	30/11/85	30/11/86	31/12/87	31/12/88	31/12/89	31/12/90	31/12/91	31/12/92
Frumento tenero panif. ¹	3.890	2.475	2.392	2.669	2.264	6.682	5.304	7.920
Frumento tenero non panif. ²	8.012	6.085	1.772	1.105	230	226	164	167
Frumento duro	986	1.023	2.028	2.165	1.017	1.443	3.377	4.343
Altri cereali	5.759	4.887	4.321	4.000	5.098	6.027	8.392	9.413
Totale cereali	18.647	14.470	10.513	9.939	8.609	14.378	17.237	21.843
Zucchero	x	16	x	x	x	x	x	x
Olio d'oliva	75	283	311	349	131	74	18	57
Colza	x	x	0	10	0	13	13	-
Girasole	x	28	17	146	8	32	0	-
Tabacco	15	40	42	51	78	105	107	10
Alcool ³	501	666	1.688	3.308	3.568	2.428	2.400	2.359
Latte scremato in polvere	514	847	594	10	22	333	416	47
Burro	1.018	1.297	888	101	5	252	266	173
Carne bovina	803	671	754	583	158	529	826	1.166
Carne suina	26	x	x	x	-	-	-	-
Valore in milioni di ECU	-	-	9.367,9	3.303,3	1.031,7	2.158,8	2.671,5	2.813,6

x = valori nulli.
- = valori non pervenuti.
¹ Conferito all'intervento a livello di quantità minima (pianificabile).
² Conferito all'intervento a livello di prezzo d'intervento unico (da foraggio).
³ Alcool proveniente dalla distillazione obbligatoria di cui all'art. 39 del regolamento CEE n. 822/87 (1000 hl).

Fonte: Fanfani R., *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, Carocci, 1998.

La regolamentazione del mercato lattiero-caseario fino al 1992

L'Organizzazione Comune del Mercato lattiero caseario venne istituita nel 1964, ma fu solo con il successivo regolamento 804/68 del Consiglio che venne stabilito un sistema unificato a livello comunitario in materia di prezzi, per latte e crema di latte fresco, latte e crema di latte conservato, burro, formaggi, latticini, lattosio, sciroppo di lattosio e mangimi a base di latte per gli animali. Questo regolamento segnò l'inizio di un complesso sistema di interventi comunitari finalizzati a stabilizzare i mercati, assicurare un equo tenore di vita della popolazione interessata e attuare gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato. Vennero, pertanto, fissati ogni anno un prezzo indicativo, un prezzo di intervento, un prezzo soglia, il versamento di una restituzione all'esportazione e la riscossione di un prelievo all'importazione, per evitare che le fluttuazioni dei prezzi sul mercato mondiale si ripercuotessero sui prezzi praticati all'interno della Comunità.

Già durante i primi anni settanta si registrò il problema dell'eccedenza della produzione di latte rispetto alla domanda commerciale. Per ridurre l'offerta dei prodotti lattiero-caseari, il Consiglio adottò nel 1977 il regolamento 1078/77, con il quale si creava un regime di premi per la non commercializzazione e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero; il regolamento 1079/77 istituì il *prelievo di corresponsabilità*, che prevedeva il pagamento di un prelievo per la quantità di latte consegnata all'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione del latte e, in alcuni casi, alla commercializzazione sotto forma di altri prodotti lattiero caseari; questo strumento era finalizzato a far partecipare i produttori al costo della gestione delle eccedenze, nella convinzione che fosse opportuno stabilire una connessione diretta tra la produzione e lo smaltimento dei prodotti eccedentari.

Al fine di ridurre le ingenti scorte acquistate dagli organismi di intervento, vennero adottate delle misure volte a sostenere la vendita dei prodotti, fra le quali la concessione di aiuti per l'acquisto di burro da parte di istituzioni senza scopo di lucro e da parte delle forze armate, la vendita di burro a prezzo ridotto (il c.d. "burro di Natale") ed i sussidi per l'acquisto di latte in polvere per l'alimentazione animale. L'interesse della Comunità per la stabilizzazione del mercato si spinse fino alla predisposizione di una serie di misure che conducessero all'ampliamento dei mercati ed all'orientamento dei gusti dei consumatori: la Comunità, infatti, attivò azioni promozionali e pubblicitarie per incentivare il consumo dei prodotti lattiero-caseari.

Questi provvedimenti, adottati anche all'inizio degli anni '80, non riuscirono a contenere in modo consistente l'accumulazione delle eccedenze: mentre la produzione di latte cresceva ad un ritmo del 2,5% l'anno, il consumo aumentava dello 0,5% l'anno. Fu chiaro che, in assenza di disposizioni a sostegno dei consumi, la dimensione delle scorte sarebbe stata ancora maggiore, ma le misure attuate risultarono del tutto inadeguate all'ampiezza del problema: ad esempio, quando il surplus stimato era di 16 milioni di tonnellate di latte, i provvedimenti del Consiglio diedero luogo ad una riduzione di tale surplus del 10% nel breve periodo e del 25% nel lungo periodo.

Constatata la scarsa efficacia delle azioni fino ad allora intraprese, nel 1982 il Consiglio decise di fissare un limite di garanzia ad un livello pari alla produzione del 1981, maggiorata dello 0,5%: qualora tale limite fosse stato superato, l'onere derivante da tale superamento avrebbe dovuto essere compensato attraverso un'appropriata riduzione del prezzo indicativo per l'anno successivo.

Anche questa politica ebbe scarsi esiti e si decise, quindi, che, per poter rispettare il limite di produzione prefissato, era necessario istituire un regime di quote di produzione, accompagnato da una politica di prezzi restrittiva.

Con il regolamento del Consiglio 856/84 del 31 marzo 1984, venne introdotto un prelievo supplementare sulla produzione di latte che superasse un quantitativo annuo di riferimento (le c.d. *quote-latte*) nella convinzione che si trattasse di un metodo più efficace e che comportasse, fra le altre cose, effetti meno incisivi sui redditi. L'originalità del sistema fu data dal fatto che, formalmente, non si impediva né la produzione né la commercializzazione al di là della soglia assegnata, ma al divieto si sostituiva un meccanismo di responsabilità finanziaria che agiva sulla quantità commercializzata.

La scelta effettuata in favore delle quote latte fu il risultato soprattutto di un accordo politico raggiunto fra gli Stati membri, che a lungo avevano discusso fra tre tipi di misure suscettibili di condurre ad una stabilizzazione dei mercati: una riduzione drastica dei prezzi del latte, un aumento del prelievo di corresponsabilità in funzione delle quantità prodotte o l'istituzione di un prelievo supplementare. Il ricorso ad un prelievo supplementare, applicato al latte prodotto oltre la quota, era giustificato dalla necessità di disciplinare la produzione e la commercializzazione dei prodotti lattiero-caseari salvaguardando i redditi, che invece sarebbero stati compromessi da una riduzione dei prezzi, e responsabilizzando i produttori, i quali, in caso di superamento della quantità attribuita, venivano fortemente penalizzati. Dunque, il sistema delle *quote-latte* avrebbe permesso di sensibilizzare direttamente i produttori al problema delle eccedenze e di garantire loro un reddito adeguato.

La disciplina venne caratterizzata dalla definizione, a livello comunitario, di una quantità globale garantita che veniva distribuita fra gli Stati membri in funzione dei quantitativi consegnati sul loro territorio, in un periodo compreso fra il 1981 e il 1983, e che questi ultimi avrebbero poi spartito all'interno del loro territorio secondo un sistema che prevedeva due formule. Secondo la "Formula A" (quota individuale), gli Stati distribuivano le quote ai vari produttori, che erano tenuti direttamente al pagamento del prelievo in caso di produzione superiore alla quota; nell'ambito della "Formula B" (quota lattiera), le quote venivano, invece, distribuite agli acquirenti del latte. Infine, le quote potevano essere trasferite tra produttori, solo mediante la vendita, l'affitto o l'eredità.

Negli intenti del Consiglio, le quote erano state concepite come uno strumento transitorio, in vista di restituire al prezzo la sua funzione di regolazione del mercato ma, viste le caratteristiche iniziali, si poteva già concludere che le quote, così come erano state applicate, non sembravano avere le caratteristiche proprie di una politica di breve periodo e che la loro proroga fosse di fatto inevitabile: se fossero state eliminate nel 1989, ci si sarebbe trovati in una situazione di squilibrio di mercato non molto diversa da quella del 1983. Il regime venne, dunque, prorogato prima per tre anni, con il regolamento 1109/88 del Consiglio, poi per sette anni (reg. 3950/92).

A partire dall'inizio degli anni '90 cominciarono ad essere evidenti gli effetti delle quote sul mercato: ad una piccola riduzione delle eccedenze, si associò una diminuzione dei redditi agricoli, perché il sistema introdotto aveva determinato una contrazione dell'offerta, ma aveva lasciato intatte le ragioni dell'eccedenza di produzione; quindi, nelle aziende con bovini da latte il profitto si ridusse progressivamente, a causa dell'aumento dei costi di produzione e dell'inferiore quantità offerta.

In sostanza, l'introduzione del sistema delle quote latte non servì a realizzare l'equilibrio tra offerta e domanda, perché il quantitativo globale garantito inizialmente dalla Comunità era troppo elevato e perché vennero introdotti degli emendamenti che modificarono il sistema originario, indebolendo l'effetto dissuasivo del prelievo.

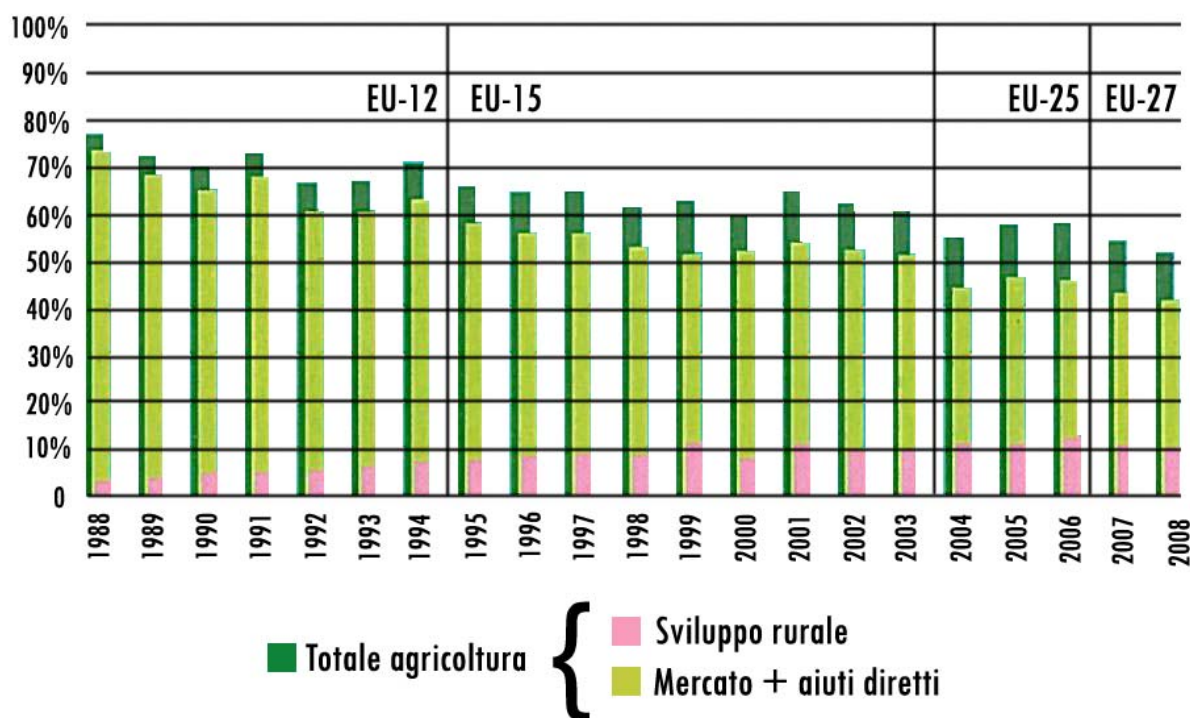
Le riforme degli anni novanta e Agenda 2000

Poiché negli anni '80 l'obiettivo dell'autosufficienza alimentare era stato pienamente raggiunto, le modifiche apportate alla Politica Agricola nel decennio successivo furono destinate al riequilibrio dei mercati e alla limitazione delle spese agricole, che nel 1992 avevano raggiunto i 36 miliardi di Ecu, pari al 58% del bilancio comunitario.

Il profondo processo di revisione e sviluppo della costruzione europea, che portò al Trattato di Maastricht e alla realizzazione del mercato unico a partire dal 1993, rese più evidente la necessità di una riforma della politica agricola comunitaria, per gli effetti negativi registrati, non solo nella distribuzione dei costi e dei benefici fra i diversi Stati, ma anche fra i singoli agricoltori. Tuttavia, la riforma della PAC del 1992 – denominata “riforma Mc Sharry” dal nome del Commissario europeo all'agricoltura - non fu sollecitata soltanto da motivazioni interne alla Comunità, ma anche dalle rilevanti pressioni all'interno dei negoziati GATT, conclusi nel 1993: le trattative avevano evidenziato come elemento prioritario, per favorire l'espansione del commercio mondiale, la liberalizzazione degli scambi agricoli e la riduzione del sostegno pubblico all'agricoltura.

Uno degli elementi più importanti della riforma Mc Sharry fu quello di ridurre la spesa agricola comunitaria, che nel 1988 aveva assorbito fino al 70% delle risorse, e avere fatto aumentare l'ammontare delle risorse destinate alla Sezione Orientamento.

Grafico 3. Variazione della spesa agricola comunitaria



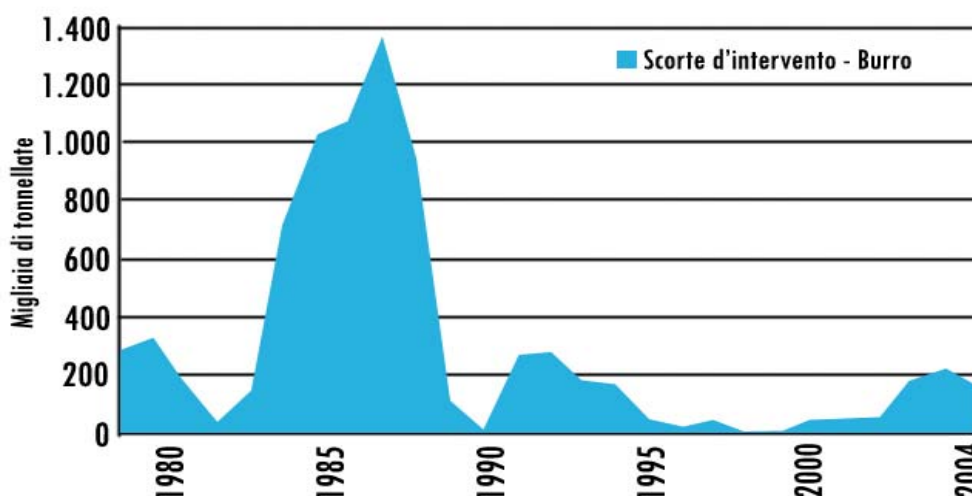
Fonte: Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, *Il bilancio della PAC*, Ufficio delle pubblicazioni, 2009.

Per quanto riguardava il settore lattiero-caseario, le finalità della riforma furono quelle di riequilibrare il mercato e di contenere le eccedenze produttive: si stabilì una proroga delle quote fino al 2000, con un'ulteriore riduzione delle quote individuali del 2%; inoltre, venne istituito un programma speciale per favorire la cessazione delle attività, allo scopo di raccogliere le quote in un apposito Fondo di Riserva Nazionale, da ridistribuire ai piccoli e medi produttori operanti nelle zone svantaggiate.

La riforma della PAC approvata nel 1999 – la c.d. Agenda 2000 – proseguì nel solco aperto dalla riforma Mac Sharry, perché stabilì, fra l'altro, un'ulteriore diminuzione della spesa agricola e l'integrazione delle misure agroambientali con le politiche per lo sviluppo rurale. In tal modo, il "processo di riorientamento" della PAC ebbe una spinta decisiva, grazie alla definizione di un modello di agricoltura europeo basato sulla "multifunzionalità dell'attività agricola" e sul ruolo centrale delle aree rurali per la diversificazione delle attività economiche degli agricoltori; vennero definiti nuovi strumenti che legavano le politiche di mercato a comportamenti "virtuosi" degli agricoltori in materia ambientale, paesaggistica e di produzione di alimenti sani e di qualità; vennero ridotti, pertanto, la spesa per la regolamentazione del mercato e gli aiuti diretti e venne aumentata la spesa destinata a sostenere lo Sviluppo Rurale.

Attraverso queste riforme si raggiunse con successo l'obiettivo della riduzione delle eccedenze e delle sovvenzioni all'esportazione, diminuì il divario tra i prezzi del mercato comunitario e i prezzi del mercato mondiale e si contribuì all'aumento del valore delle esportazioni.

Grafico 4. Evoluzione delle scorte pubbliche di burro.



Fonte: Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, *La politica agricola comune alla portata di tutti*, Ufficio delle pubblicazioni, 2009.

La decisione più importante per la regolamentazione del mercato lattiero-caseario venne presa il 20 novembre 2008 dal Consiglio, quando venne approvata, su proposta della Commissione, la rimozione delle quote di produzione del latte a partire dal 2015. Il principale strumento di politica agraria, che aveva governato il mercato per più di vent'anni, venne abolito con la "Verifica sullo stato di salute" della PAC che predispose, fra l'altro, "un'uscita morbida" dal regime, mediante maggiorazioni annuali delle quote, nella misura dell'1% tra il 2009/10 e il 2013/14. Inoltre, si stabilì che gli agricoltori che avessero

superato la loro quota di oltre il 6% durante il biennio 2009/11 avrebbero dovuto pagare un prelievo superiore al 50% dell'importo normale.

Pur rappresentando una svolta radicale nella regolamentazione del mercato lattiero caseario, questa decisione si situa in continuità con le precedenti riforme, perché esplicita gli sforzi che la Comunità ha intrapreso a partire dagli anni '90, per lasciare al prezzo il compito di regolamentare la domanda e l'offerta del mercato dei prodotti agricoli.

La situazione del mercato lattiero-caseario nel 2009

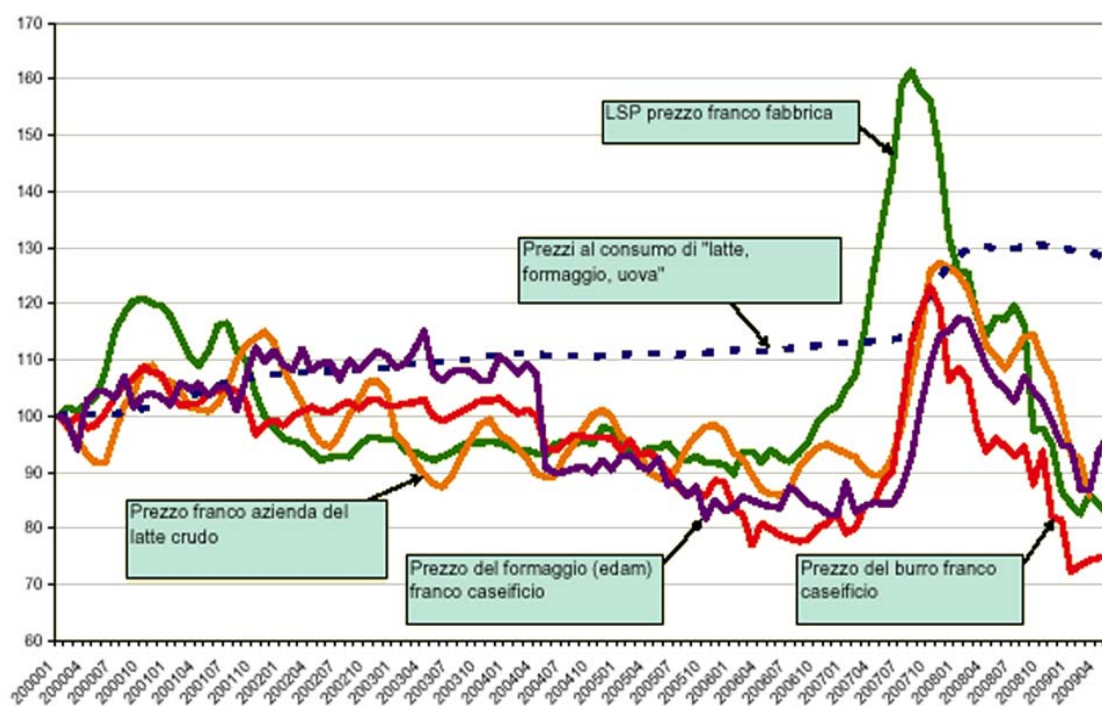
Nonostante la Comunità abbia progressivamente ridotto il proprio intervento nel mercato lattiero-caseario, l'andamento dei prezzi degli ultimi anni e la variazione della domanda hanno spinto la Commissione ad effettuare un'indagine e a prendere provvedimenti, in vista dell'estinzione del regime delle quote, previsto per il 2015.

Infatti, i dati riportati nell'analisi del mercato lattiero-caseario del luglio 2009 mostrano che la produzione di latte non è aumentata in conseguenza ai vari aumenti delle quote concessi nel novembre 2009: al 31 marzo 2009, secondo le stime, la produzione totale di latte era inferiore al 4,2% della quota complessiva. Il mancato aumento potrebbe essere stato causato dalla riduzione della domanda sia nell'UE, sia nel mercato mondiale, che ha colpito principalmente prodotti di qualità, come i formaggi, la cui produzione assorbe oltre il 40% del latte prodotto nell'UE.

Per quanto riguarda i prezzi del mercato mondiale, si è assistito ad una diminuzione dovuta all'effetto combinato degli incrementi di produzione in altri paesi fornitori (fra i quali Nuova Zelanda, Australia, Argentina, Brasile) e dal calo della domanda mondiale connessa alla crisi economica.

La riduzione della domanda nell'UE ed il crollo dei prezzi sul mercato mondiale si sono ripercossi direttamente sul mercato comunitario: il prezzo del latte è sceso fino a 21c/l.

Grafico 5. Andamento dei prezzi al consumo e dei prezzi franco fabbrica

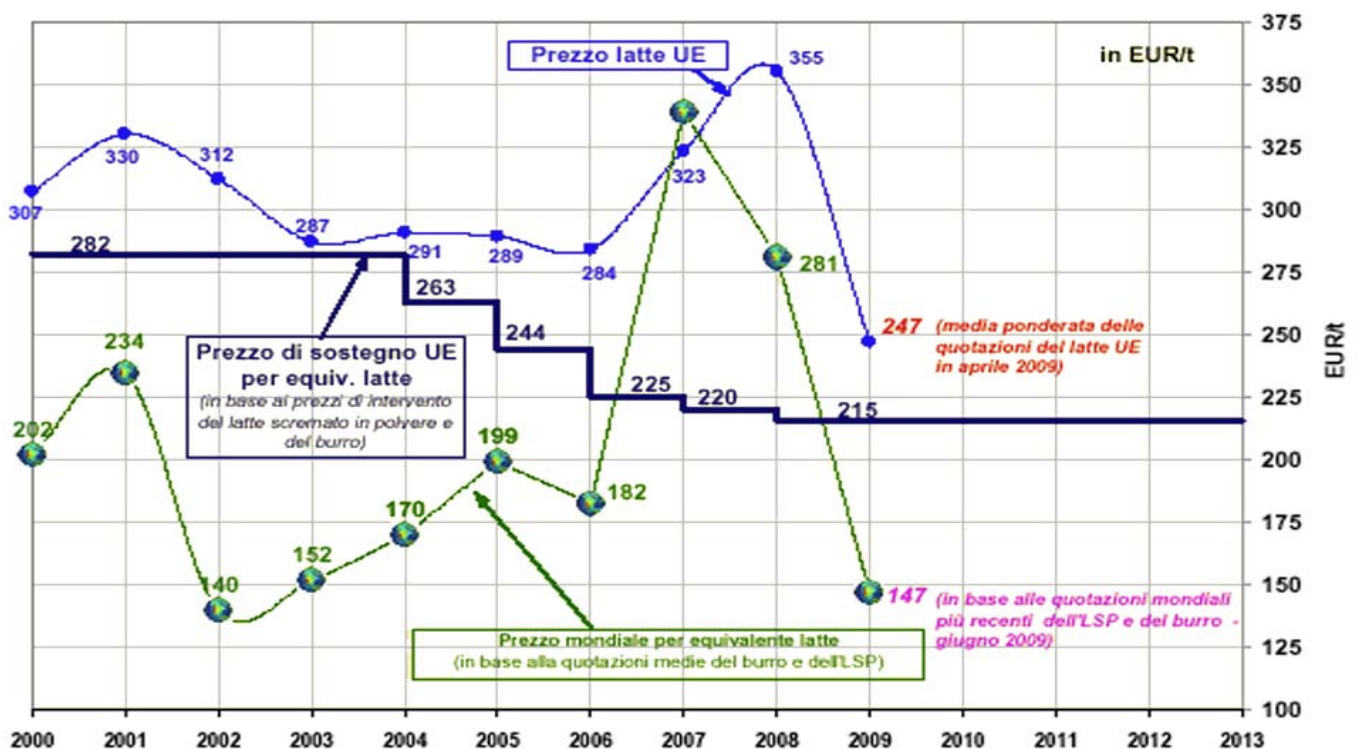


Fonte: Commissione Europea, *La situazione del mercato lattiero nel 2009*, Bruxelles, 2009.

Tuttavia, l'andamento dei prezzi nel tempo è stato discontinuo; mentre nel 2007 sono aumentati, nel secondo semestre del 2008 sono crollati al di sotto del livello di intervento comunitario, per cui la Commissione ha applicato misure di sostegno, che hanno impedito ai prezzi del mercato comune di scendere ulteriormente. Inoltre, si sono riscontrate delle incongruenze fra l'andamento dei prezzi al consumo e quello dei prezzi al produttore (c.d.

prezzi franco azienda) perché nel 2007 si è assistito ad un'impennata dei prezzi alla produzione e al consumo, ma, mentre i primi sono diminuiti drasticamente dalla fine del 2007 (-39% per il burro, -49% per il latte scremato in polvere, -18% per formaggio, -31% per il latte), non si è registrato un calo analogo dei prezzi al consumo, che sono scesi del 2% circa. L'assenza di adeguamento dei prezzi al consumo è ancora più evidente se valutata su un periodo più lungo: i prezzi franco azienda della maggior parte dei prodotti lattiero-caseari sono scesi al di sotto dei livelli precedenti all'impennata dei prezzi, mentre i prezzi al consumo degli stessi prodotti sono sempre rimasti elevati. La portata, il ritardo e l'asimmetria dell' adeguamento dei prezzi al consumo dimostra chiaramente che la catena di approvvigionamento dei prodotti lattiero-caseari nell'Unione non funziona efficacemente: impedire ai consumatori di beneficiare di prezzi più bassi frena lo sviluppo della domanda ed indebolisce l'intensità ed il ritmo della ripresa nel settore. Questa situazione è molto preoccupante anche sotto il profilo della ripartizione del valore aggiunto all'interno della catena tra agricoltori, imprese di trasformazione del latte, industria lattiero-casearia e dettaglianti, perché con un prezzo medio comunitario del latte attualmente pari a 24 c/l, gli agricoltori non sono in grado di coprire i costi fissi. La Commissione ha ritenuto necessario, dunque, un intervento per migliorare l'efficienza e l'efficacia della catena di approvvigionamento dei prodotti lattiero-caseari, per aumentare la competitività e garantire che gli effetti delle modifiche del prezzo si ripercuotano fino al consumatore finale.

Grafico 6. Andamento dei prezzi del latte nell'UE e nel mercato mondiale



Fonte: Commissione Europea, *La situazione del mercato lattiero nel 2009*, Bruxelles, 2009.

Le misure adottate dalla Commissione per stabilizzare il mercato

La Commissione ha adottato un ampio ventaglio di misure, volte a far aumentare la domanda, ridurre l'offerta e ristrutturare il settore lattiero-caseario.

Misure a sostegno della domanda

Per sostenere la domanda dei prodotti lattiero-caseari è stato concesso il prolungamento degli acquisti al prezzo di intervento di burro e latte scremato in polvere: le scorte rimarranno in magazzino fino a quando il mercato interno o il mercato mondiale non saranno in grado di assorbirle, senza che si creino turbative di mercato; inoltre, il 23 gennaio 2009, in piena conformità con gli impegni internazionali, sono state riattivate le restituzioni all'esportazione.

Gli Stati membri sono stati invitati a prendere provvedimenti destinati a far rispettare le norme di commercializzazione: secondo la definizione prevista dal diritto comunitario, i prodotti lattiero-caseari - ossia latte, burro, crema di latte, siero di latte, yogurt e formaggio - devono essere al 100% a base di latte, mentre l'avvento sul mercato di prodotti di sostituzione, come il formaggio cosiddetto "analogo" o i gelati, nei quali le materie grasse del latte sono sostituite da olii vegetali, riduce ulteriormente la possibilità di smercio dei prodotti lattiero-caseari.

Il costo totale delle misure finanziarie adottate fino ad oggi è di circa 350 milioni di euro, tuttavia, i costi totali stimati superano i 600 milioni di euro.

Programma di distribuzione del latte nelle scuole

In risposta alle richieste degli Stati membri e del Parlamento europeo, la Commissione ha adottato nel 2008 un nuovo "Programma di distribuzione del latte nelle scuole", per incoraggiare il consumo di latte fra i bambini.

Teoricamente, il programma rappresenta una misura a sostegno della domanda del mercato lattiero-caseario e contribuisce a lottare contro l'obesità infantile: questo strumento a carattere educativo diffonde il consumo di prodotti di qualità, educa i giovani a condurre una vita sana e regolata e permette loro di acquisire una maggiore conoscenza sui prodotti alimentari. Il progetto prevede che gli Stati membri possano scegliere quali standard di distribuzione applicare e quali prodotti distribuire: sono inclusi latte, yogurt, bevande ricche di fermenti probiotici e una vasta gamma di formaggi.

In realtà, la distribuzione di latte nelle scuole è un provvedimento molto discutibile perché l'Organizzazione Mondiale della Sanità invita a migliorare l'alimentazione, riducendo fortemente i grassi animali.

Per fare in modo che la quantità di latte distribuita durante l'anno scolastico 2009/2010 superasse abbondantemente le 300.000 tonnellate, è stata semplificata la regolamentazione ed è stato previsto il coinvolgimento delle scuole secondarie, oltre a quelle dell'infanzia e primarie. Tuttavia, molte scuole non hanno aderito al progetto, perché hanno preferito incentivare il consumo di frutta.

Misure destinate a ridurre l'offerta e aiuti di stato

Tutti i provvedimenti volti a ridurre l'offerta sono stati adottati nel pieno rispetto della "Valutazione dello stato di salute della PAC": per questo motivo, non è stato possibile né modificare il sistema delle quote, né "congelare" gli aiuti già approvati. La Commissione sta valutando l'ipotesi di avviare un programma di abbattimento delle vacche da latte, perché è evidente che il modo migliore per ridurre l'offerta è quello di eliminare la produzione prima ancora che inizi, ma ci si può aspettare un effetto immediato solo se

l'abbattimento delle vacche è sovvenzionato dall'Unione europea. Questa modalità, già utilizzata in passato all'interno della Comunità, è molto discussa e criticata a livello mondiale, non solo dagli animalisti.

Anche le misure a sostegno del reddito sono state adottate in piena conformità con le riforme della Pac degli ultimi 15 anni. Questo spiega perché non sia stata presa in considerazione la possibilità di aumentare il prezzo di intervento, per la prima volta dal 2003 superiore a quello di mercato: questa misura avrebbe fatto aumentare il valore delle quote e sarebbe risultata in netto contrasto con l'obiettivo di ridurle progressivamente con l'avvicinamento della scadenza di tale regime.

Infine, per aiutare i produttori di latte che, a causa della crisi finanziaria, hanno sempre maggiori difficoltà ad ottenere crediti, la commissione ha autorizzato gli Stati membri a concedere aiuti di stato *de minimis* o prestiti alle condizioni di mercato.

Sviluppo rurale

La ristrutturazione del settore lattiero-caseario è considerata una delle nuove sfide della politica dello sviluppo rurale ed i fondi comunitari destinati a tale settore nel periodo 2007/13 ammontano a 91,3 miliardi di euro.

L'obiettivo della politica di sviluppo rurale non è quello di offrire un sostegno immediato al reddito, quanto piuttosto di proporre diverse soluzioni per aiutare gli agricoltori a diventare più competitivi: si ritiene importante evitare che la produzione di latte cessi nelle regioni in cui rappresenta un'attività tradizionale, anche perché la Commissione, da anni, riconosce il ruolo fondamentale che gli agricoltori svolgono per la salvaguardia dello spazio rurale.

Per questi motivi, i produttori di latte possono avvalersi di numerose misure nell'ambito dello sviluppo rurale: gli aiuti agli investimenti per incrementare l'efficienza della produzione lattiera e migliorare il benessere degli animali ed i pagamenti a favore dei produttori di latte situati in zone svantaggiate. Inoltre, sono previsti aiuti a favore di una produzione lattiera rispettosa dell'ambiente, ad esempio per la produzione biologica, per la gestione dei prati con uso ridotto dei fertilizzanti, per la cura dei pascoli montani, per l'adozione di pratiche zootecniche che tengano conto del benessere degli animali ed, infine, per la produzione di energie rinnovabili.

Concorrenza

La Commissione non nasconde le attuali preoccupazioni in merito alla trasmissione dei prezzi e alla ripartizione del valore aggiunto lungo la catena di approvvigionamento dei prodotti lattiero-caseari tra produttori, trasformatori e dettaglianti. Per garantire il corretto funzionamento della catena di approvvigionamento, è necessario migliorare la trasparenza nel mercato: gli Stati membri dovrebbero incoraggiare attivamente gli agricoltori a collaborare tra loro per una maggiore efficacia d'azione, che permetterebbe non solo di migliorare le economie di scala e di azione, ma anche di conquistare maggior peso negoziale nei confronti dei grandi trasformatori e dei grandi distributori al dettaglio. Le organizzazioni interprofessionali che raggruppano tutti gli operatori della catena di approvvigionamento dei prodotti lattiero-caseari dovrebbero promuovere un dialogo effettivo tra tutti i protagonisti sul mercato del latte; per raggiungere questo scopo, la Commissione sta analizzando le migliori pratiche degli Stati membri riguardanti le relazioni contrattuali tra fornitori e distributori al dettaglio, al fine di contribuire ad individuare i mezzi necessari per migliorare e rendere più trasparenti le clausole contrattuali, per esempio fra le cooperative di agricoltori ed il settore della distribuzione. Inoltre, per stimolare il dialogo fra produttori e dettaglianti, il Gruppo di Alto Livello sulla competitività del settore agroalimentare ha suggerito l'adozione di un codice europeo di condotta.

Infine, la Direzione Generale concorrenza sta esaminando le pratiche potenzialmente anticoncorrenziali rilevabili nel settore lattiero-caseario: la fissazione di prezzi, di vincoli alla produzione e l'imposizione di requisiti sull'origine nazionale del latte sono misure

vietate e, se si accerta che la concorrenza non funziona correttamente, la Commissione non esiterà ad intervenire avvalendosi delle competenze che le conferisce il Trattato. Le autorità competenti per la concorrenza, sia a livello comunitario che nazionale, devono, dunque, rimanere vigili e collaborare efficacemente, perché il pieno rispetto delle regole concorrenziali avrà delle conseguenze positive sui prezzi di mercato e amplierà la scelta dei consumatori. A tal fine, è stata avanzata la proposta di istituire un dispositivo europeo permanente di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari, che fornisca informazioni comparabili sui prezzi e sulla qualità, destinate ai produttori, ai trasformatori, e ai venditori al dettaglio; tale dispositivo dovrebbe coprire tutti i settori, non solo quello lattiero-caseario, attraverso i meccanismi di rilevamento di Eurostat.

Questi provvedimenti confermano l'impegno della Commissione nel continuare a sostenere i produttori di latte e a stabilizzare il mercato dei prodotti lattiero-caseari, utilizzando tutti i mezzi a sua disposizione. Il catalogo delle misure proposte dimostra che gli Stati membri dispongono di un'ampia serie di strumenti che possono essere impiegati per alleviare la situazione dei produttori, per sostenere il processo di ristrutturazione e per facilitare una riforma del settore lattiero-caseario in vista dell'estinzione del regime delle quote, previsto per il 1° aprile 2015. Come ricordato anche da Mariann Fischer Boel, Commissario europeo all'Agricoltura e allo Sviluppo Rurale, rimettere in discussione questa politica non farebbe che creare incertezza e ritardare il processo di ristrutturazione, senza alcun beneficio per molti produttori di latte e per i consumatori.

Fonti

Unione Europea:

Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, // *bilancio della PAC*, Ufficio delle pubblicazioni, 2009;

Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, *La politica agricola comune alla portata di tutti*, Ufficio delle pubblicazioni, 2009;

Commissione Europea, *La situazione del mercato lattiero nel 2009*, Bruxelles, 2009.

Bibliografia essenziale:

Costato L., *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, CEDAM, 1994;

Fanfani R., *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Roma, Carocci, 1998;

Laschi G., *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Berna, Ed. Lang, 1999;

Pieri R., *L'esperienza delle quote latte nella Comunità Economica Europea*, Milano, Angeli, 1990;

Vieri S. *La politica agricola comune: dal Trattato di Roma alla riforma Mac Sharry*, Bologna Edagricole, 1994.

Siti utili:

http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm

<http://drinkitup.europa.eu/http://eur->

[lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325IT.003301.html](http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325IT.003301.html)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0385:FIN:IT:PDF>



Comune di Forlì
Ufficio Progetti Europei e Relazioni Internazionali
Piazza A. Saffi, 8 – 47100 Forlì
Tel. 0543.712920 – Fax 0543.712924
E-mail francesca.blamonti@comune.forli.fo.it
www.comune.forli.fo.it



Palazzo Orsi Mangelli
Corso A. Diaz, 45 – 47100 Forlì
Tel. 0543.374807 – Fax 0543.374808
E-mail info@puntoeuropa.eu
www.puntoeuropa.eu

Ha curato questo numero: Elisa Vasumini (Europe Direct Punto Europa di Forlì).