

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1188 - RILANCIO DEL SETTORE LATTIERO CASEARIO

Roma, 22 aprile 2015

Ministro delle Politiche Agricole
Alimentari e Forestali

L'Autorità ha ricevuto da parte del Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali (di seguito MIPAAF) una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, su uno schema di decreto-legge recante "disposizioni urgenti in materia di rilancio del settore lattiero caseario, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali" (di seguito il Decreto).

La finalità del provvedimento, nelle intenzioni del Ministero proponente, è quella di garantire un "soft landing" al passaggio dal regime amministrato delle quote latte (cessato il 1° aprile 2015) ad un regime di produzione completamente liberalizzato nel contesto europeo. A tal fine, il Decreto sembra intervenire sia in una prospettiva di breve periodo sia in una di più lungo termine. Nel breve termine, il Decreto rafforza alcune tutele contrattuali per gli allevatori. Nel lungo periodo, introduce norme finalizzate ad incentivare l'aggregazione degli allevatori in organizzazioni interprofessionali secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria di riferimento (Regolamento UE 1308/2013).

Il Decreto interviene in particolare su tre questioni relative: i) all'ampliamento delle ipotesi di compensazione tra produttori di latte, nell'ambito della quota nazionale, in relazione alla campagna in corso, l'ultima assoggettata al regime delle quote (articolo 1, comma 1); ii) ad un rafforzamento dell'equilibrio nelle relazioni contrattuali, a tutela dei produttori (articolo 1, commi 2 e 3); iii) ad una serie di misure concernenti l'adeguamento delle normative nazionale in materia di organizzazioni interprofessionali (articolo 2). Di seguito verranno fornite alcune osservazioni con riferimento ai soli punti ii) e iii).

Il comma 2 dell'articolo 1 del Decreto dispone che "*i contratti stipulati o eseguiti sul territorio nazionale aventi ad oggetto la cessione di latte crudo [...], stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012 n. 27, devono avere una durata espressa non inferiore ai dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell'agricoltore cedente*".

La citata disposizione, che rafforza quanto già previsto dall'articolo 62 (obbligo di forma scritta), prevedendo anche una durata minima, appare prevalentemente volta a stabilizzare il prezzo di cessione del latte al fine di proteggere l'allevatore da una possibile eccessiva volatilità del prezzo

(cui sarebbe interamente esposto in caso di cessioni *spot*). Essa non sembra, pertanto, sollevare problematiche concorrenziali di rilievo.

Il comma 2 dell'articolo 1 del Decreto continua prevedendo che *“Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al citato articolo 62 [...] e delle sue disposizioni attuative, i costi medi di produzione del latte crudo sono elaborati mensilmente, tenuto anche conto della collocazione geografica e della destinazione finale del latte crudo, dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo e alimentare (ISMEA), anche avvalendosi dei dati resi disponibili dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria sulla base della metodologia approvata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali”*¹.

Il Decreto prevede che l'ISMEA (con la collaborazione del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria) mensilmente calcoli dei costi medi di produzione del latte che potranno essere utilizzati come *benchmark* ai fini di eventuali segnalazioni all'Autorità ai sensi dell'articolo 62. A tal fine rileva anche quanto previsto dalla lettera c), comma 3, del Decreto che, modificando il comma 8 dell'articolo 62, prevede che l'Autorità possa intervenire anche su *“segnalazione dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali [...]”*. Rispetto ad una versione precedente dello Schema di Decreto non è prevista la pubblicazione dei dati dei costi medi di produzione sul sito del MIPAAF. Il meccanismo ipotizzato dal Decreto sembra dunque prevedere che gli allevatori (o meglio le loro associazioni), che ritengano che un prezzo di cessione del latte crudo possa cadere nella fattispecie di cui al comma 2 dell'articolo 4 del D.M. n. 199/2012 (prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione medi), segnalino questa circostanza al MIPAAF il quale, verificata un'eventuale anomalia nella relazione tra il prezzo di cessione ed i costi medi calcolati da ISMEA, possa a sua volta segnalare tale circostanza all'Autorità per le verifiche ai sensi dell'articolo 62. È esclusa dunque ogni forma di pubblicità dei dati di costo medio rilevati (che avrebbe potuto comportare profili di criticità da un punto di vista concorrenziale).

Un elemento di rilievo contenuto nel comma 2 del Decreto è che ISMEA dovrebbe calcolare i costi medi di produzione del latte *“tenuto anche conto della collocazioni geografica e della destinazione finale del latte crudo”*. L'inciso opportunamente trae origine dalla circostanza che il costo di produzione del latte alla stalla è un valore estremamente difficile da stimare esattamente. Esso dipende infatti da un numero elevato di voci di costo e risulta diversificato significativamente da un allevamento all'altro in funzione di parametri connessi alla collocazione geografica (pianura/montagna), alla sua dimensione ed alle sue caratteristiche organizzative (resa della mandria, modalità di approvvigionamento di mangimi, rapporto manodopera familiare/manodopera dipendente, ecc.). Inoltre i costi di produzione (come del resto i relativi ricavi) variano in funzione della destinazione d'uso del latte prodotto: latte alimentare, formaggi DOP, altre produzioni non DOP, con i costi che crescono di molto per produzioni di latte ad uso DOP.

L'articolo 2 del Decreto è interamente dedicato ad una serie di disposizioni finalizzate a favorire la costituzione di organizzazioni interprofessionali di produttori agricoli capaci di sfruttare le

¹ Per meglio comprendere la portata di questa disposizione bisogna riprendere la norma contenuta all'articolo 4, comma 2, del D.M. 19 ottobre 2012 n. 199 (Regolamento di attuazione dell'articolo 62) che prevede che *“2. Le disposizioni di cui all'articolo 62, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, vietano qualsiasi comportamento del contraente che, abusando della propria maggior forza commerciale, ponga condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, ivi comprese quelle che: [...] c) 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 degli imprenditori agricoli [...]”*.

opportunità commerciali concesse dall'aggregazione. La base normativa di riferimento è costituita dalle norme del Regolamento UE 1308/2013, che si riferiscono alla creazione di simili organismi interprofessionali (in particolare articoli 157 e 163 e ss). Il comma 1 dell'articolo 2 prevede che la soglia di significatività di cui all'articolo 163, comma 1, lettera c, del regolamento UE 1308/2013, ai fini della costituzione di una organizzazione interprofessionale nel settore del latte, si intende verificata se i richiedenti il riconoscimento dell'organizzazione rappresentano una quota delle attività economiche rilevanti pari ad almeno il 20% del totale del settore². La soglia, particolarmente bassa (anche rispetto ad alcune esperienze europee), appare motivata dalla tradizionale difficoltà, nel contesto nazionale, a pervenire a forme di aggregazione della produzione agricola tradizionalmente molto polverizzata.

La norma prevede il riconoscimento di una sola organizzazione interprofessionale per settore, quella maggiormente rappresentativa. Il Decreto, ai commi 4 e 5 dell'articolo 2, stabilisce la possibilità di estendere *erga omnes* le regole definite dall'organizzazione riconosciuta, prescrivendo che tale estensione sia decisa dal MIPAAF su richiesta dell'associazione interprofessionale che soddisfi i requisiti di cui all'articolo 164 del regolamento UE 1308/2013, e cioè, in particolare, che essa sia rappresentativa di almeno i due terzi del settore (66%)³. Nel caso di applicazione delle regole estese, infine, anche ai non associati, le organizzazioni interprofessionali possono chiedere, ai sensi dell'articolo 165 del regolamento UE/1308/2013, contributi obbligatori sull'applicazione delle regole stesse agli operatori economici cui la medesima regola è suscettibile di applicazione (e che in effetti si giovano della contrattazione collettiva dell'organizzazione).

A giudizio dell'Autorità, le previsioni contenute nel comma 2 dell'articolo 1 del Decreto in materia di rilevamento dei costi medi di produzione da parte del MIPAAF, devono essere valutate alla luce delle norme appena illustrate relative alla incentivazione alla costituzione di organizzazioni interprofessionali nel settore del latte. In via astratta, infatti, una norma che preveda una sorta di "ancoraggio" del prezzo libero di un bene ad una variabile di costo medio di produzione misurata in via amministrativa, ancorché differenziata per collocazione geografica degli allevamenti e destinazione finale del latte, potrebbe comportare problemi di compatibilità con le norme a tutela della concorrenza.

Nel caso di specie, tuttavia, tale forma di tutela degli allevatori sotto forma di rilevazione del costo medio di produzione appare di natura intrinsecamente transitoria: a regime, dovrebbe lasciare il campo a forme di contrattazione centralizzata tra l'industria di trasformazione e l'organizzazione interprofessionale dei produttori. In particolare, l'eventualità, prevista dal Decreto, che sia possibile "estendere" all'intero settore del latte nazionale le condizioni contrattuali stabilite dall'organizzazione interprofessionale (ove particolarmente rappresentative: 66% del settore) rappresenta una garanzia che, qualora le misure di incentivo all'aggregazione vadano a buon fine, nel medio termine non si avverta più l'esigenza di raccogliere su base amministrativa dati su variabili di costo medio di produzione di singoli operatori privati.

² Il Decreto, al comma 7 dell'articolo 2, affronta anche il tema del riconoscimento di organizzazioni interprofessionali relative agli altri prodotti agricoli di cui al regolamento 1308/2013 diversi dal latte. In questo caso la soglia di rappresentatività di cui all'articolo 157 comma 1 lettera a del Regolamento, è più alta che nel caso del latte e fissata al 35%.

³ In particolare, la richiesta di estensione è accettata dal MIPAF se essa è stata adottata dall'organizzazione con il voto favorevole dell'85% degli associati (dunque con il voto dell'85% del 66% del settore cioè con il 56% degli operatori presenti nel settore). È anche prevista una sorta di "presunzione di rappresentatività, ottenuta tramite la pubblicazione della richiesta di estensione sul sito del MIPAF che si intende accettata se non incontra l'opposizione di un numero di operatori del settore superiore ad un terzo del totale".

In conclusione, a determinare un giudizio sostanzialmente positivo sul Decreto, concorre in via prevalente la circostanza che il provvedimento appare ispirato ad una logica di ricerca di maggiore efficienza nel settore del latte. Tale ricerca di efficienza tramite l'aggregazione e la costituzione di organizzazioni interprofessionali particolarmente rappresentative appare particolarmente opportuna in questa fase delicata di passaggio da un pluridecennale regime di quote amministrato ad una piena liberalizzazione dell'offerta. Il settore lattiero caseario italiano vive una fase di fibrillazione a causa della consapevolezza della relativa maggiore inefficienza degli allevatori italiani rispetto a quelli di altri paesi europei concorrenti. Dimensione media minima degli allevamenti molto contenuta e contesto geo-morfologico sfavorevole sono alla base di questa inefficienza del settore che opera nella direzione di rendere non sostenibili per gli allevatori italiani livelli di prezzi del latte alla stalla (sempre più legati ad un ciclo internazionale) che invece risultano sostenibili per gli allevatori dei paesi europei confinanti. Questo porta, ovviamente per gli utilizzi di minore qualità del latte crudo, produzioni non DOP e per il latte UHT a lunga conservazione, ad un sempre maggior ruolo delle importazioni da altri paesi ed al rischio chiusura di molte stalle italiane. In questa situazione, alcune tutele contrattuali di breve periodo, unite ad incentivi di medio lungo periodo finalizzati all'integrazione degli allevatori, appaiono una soluzione di compromesso idonea a rendere il settore lattiero caseario italiano più adatto a raccogliere la sfida proveniente dal nuovo contesto di liberalizzazione europea.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
