

IC51-INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE LATTIERO-CASEARIO

Sommario

EXECUTIVE SUMMARY	3
Sintesi dei principali risultati dell'indagine	3
Valutazioni conclusive.....	13
Spunti di riflessione per una politica di settore	18
PREMESSA	26
PARTE I.....	28
1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	28
1.1 L'introduzione dell'OCM latte	28
1.2 Il regime di quote	29
1.3. Le riforme dell'OCM.....	30
1.4 L'High Level Group e i lavori preparatori del "Pacchetto Latte"	31
1.5 Il Pacchetto Latte e il Reg. UE n. 1308/2013.....	32
1.6 Il recepimento nazionale del "Pacchetto Latte"	36
1.7 L'art. 62 del D.L. n.1/12.....	37
1.8 Il decreto legge n. 51/2015	38
1.9 Il Protocollo d'intenti siglato il 26 novembre 2015.....	40
2. CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL SETTORE DEL LATTE	41
2.1 Il contesto europeo e internazionale	41
2.2 La produzione, i consumi e gli scambi con l'estero	43
2.3 La struttura della produzione di latte	45
2.4 La struttura della domanda di latte crudo	48
3. L'EVOLUZIONE DEI PREZZI	50
3.1 L'andamento dei prezzi internazionali	50
3.2 I prezzi del latte crudo in Italia.....	51
3.3 I prezzi dei prodotti trasformati	53
4. COSTI, RICAVID E REDDITIVITÀ.....	61
4.1 I costi di produzione.....	61
4.2 Ricavi e redditività.....	69

4.3	Confronti internazionali e per aree geografiche.....	74
5.	LE MODALITÀ DI CONTRATTAZIONE DEL PREZZO DEL LATTE CRUDO.....	76
5.1	I rapporti tra allevatori e trasformatori	76
5.2	Gli accordi interprofessionali.....	76
5.3	Le modalità di contrattazione degli anni più recenti	77
5.4	La politica di acquisto di Lactalis nel 2015	78
5.5	L'indicizzazione del prezzo del latte.....	80
	PARTE II	83
6.	GLI ELEMENTI DI CRITICITA' NEL FUNZIONAMENTO DELLA FILIERA DEL LATTE	83
6.1	Il divario strutturale e di costo con i principali Paesi europei	83
6.2	Lo squilibrio contrattuale tra parte agricola e parte industriale.....	83
6.3	La volatilità dei prezzi del latte crudo.....	85
6.4	Lo scarso valore rappresentativo dei parametri medi di costo e di profittabilità	86
6.5	Le difficoltà di negoziazione del prezzo	88
6.6	Le opportunità e i vincoli introdotti dalla recente normativa di settore	90
7.	LA POSIZIONE DEI PRINCIPALI STAKEHOLDER.....	93
7.1	Coldiretti.....	93
7.2	Le altre organizzazioni agricole.....	94
7.3	Assolatte e Lactalis.....	97
7.4	Granarolo.....	102
7.5	Conad	103
7.6	Sintesi degli elementi di divergenza tra parte agricola e parte industriale.....	105
8.	LE PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI E GLI SPAZI D'INTERVENTO DELL'AUTORITÀ.....	107
8.1	I mercati collegati verticalmente nella filiera lattiero-casearia.....	107
8.2	Le dinamiche concorrenziali nei mercati rilevanti interessati	110
8.3	Gli strumenti e gli spazi di intervento ai sensi della normativa antitrust	116
8.4	Le condizioni e gli spazi di applicazione dell'art. 62.....	120

EXECUTIVE SUMMARY

Sintesi dei principali risultati dell'indagine

1. La presente indagine è stata avviata con l'obiettivo di valutare la rilevanza, sia ai sensi della normativa antitrust sia ai sensi della normativa a tutela della parte contrattuale debole (articolo 62 del D.L. n.1/2012) di alcune specifiche problematiche di funzionamento della filiera del latte sollevate dalle principali associazioni sindacali agricole, idonee ad incidere sui meccanismi di trasmissione dei prezzi lungo la filiera stessa.

2. In particolare, le suddette organizzazioni, anche attraverso specifiche segnalazioni inoltrate all'Autorità, lamentano una scarsa correlazione tra l'andamento dei prezzi al consumo dei prodotti lattiero-caseari e il prezzo che i trasformatori corrispondono agli allevatori nazionali per la vendita del latte crudo. Quest'ultimo ha presentato una drastica diminuzione a partire dai primi mesi del 2015, che risulterebbe in controtendenza sia con l'andamento dei prezzi dei prodotti finiti che con l'andamento dei costi di produzione del latte crudo, a dimostrazione del forte squilibrio di potere negoziale che caratterizzerebbe le relazioni tra gli allevatori e gli acquirenti industriali. Il valore aggiunto della filiera lattiero-casearia si concentrerebbe quindi esclusivamente nei settori a valle della trasformazione del latte crudo e della distribuzione al consumo dei prodotti finiti.

3. Nell'ambito dell'indagine, dopo una ricostruzione delle caratteristiche strutturali della filiera lattiero-casearia e del quadro normativo di riferimento, sono stati oggetto di approfondimento e di analisi: *i)* le dinamiche contrattuali con le quali si determinano le condizioni di acquisto e di vendita dei prodotti; *ii)* i meccanismi di trasmissione dei prezzi lungo la filiera; *iii)* l'effettivo grado di concorrenza esistente tra operatori attivi nei diversi mercati collegati verticalmente nella filiera produttivo-distributiva; *iv)* i possibili spazi d'intervento dell'Autorità in tale settore.

4. L'Unione Europea è la principale area mondiale di produzione di latte - seguita da India, Cina, Pakistan, Russia, Brasile e Nuova Zelanda - ed è complessivamente eccedentaria di tale prodotto: con riferimento all'intero settore lattiero-caseario, essa ha un tasso di autoapprovvigionamento pari al 113% e a circa il 200% con riferimento alle polveri di latte (188% per il latte in polvere scremato e 232% per il latte in polvere intero).

5. Il settore lattiero-caseario europeo sta attraversando un periodo di grave crisi, in particolare a causa del recente smantellamento (aprile 2015) del sistema di quote latte, che proteggeva in qualche misura gli allevatori europei dalle oscillazioni di prezzo derivanti dall'andamento dei mercati internazionali. Negli ultimi anni, si è registrato un progressivo incremento dell'offerta sia a livello mondiale che nell'ambito dell'Unione Europea; con particolare riferimento a tale area, proprio per effetto dell'eliminazione del regime di quote, si prevede che la suddetta tendenza si protrarrà anche nel prossimo decennio, dando luogo a un ulteriore incremento della produzione di latte vaccino compreso tra l'11% e il 13%.

6. A livello mondiale, il commercio tra grandi macro-aree di produzione e di consumo avviene sostanzialmente sotto forma di latte in polvere e di prodotti derivati (anche semilavorati): in particolare, in termini di equivalente latte, il latte in polvere rappresenta il prodotto più scambiato sui mercati internazionali, in ragione delle sue caratteristiche di conservabilità e trasportabilità.

Nell'ambito degli scambi internazionali, l'UE rappresenta: il primo esportatore mondiale di formaggi, di cui i principali Paesi importatori sono Russia, Giappone e Stati Uniti; il primo esportatore di latte scremato in polvere, seguito da Stati Uniti e Nuova Zelanda; il secondo esportatore di latte in polvere intero e di burro, dopo la Nuova Zelanda. Il latte in polvere e il burro vengono importati soprattutto da Russia, Cina, Messico e Venezuela.

7. Il settore nazionale del latte potrebbe risentire più di quello dei Paesi nordeuropei della situazione di crisi del settore: i costi di produzione nazionali, infatti, per essendo estremamente diversificati per area geografica, sono mediamente più elevati (di circa 5 centesimi di euro al litro) rispetto a quelli degli altri principali produttori europei, tra cui, in particolare, Francia e Germania. I costi risultano più elevati soprattutto con riferimento ai fattori di produzione specifici, tra cui in particolare il costo degli alimenti.

8. L'indagine ha inoltre evidenziato come i prezzi medi nazionali del latte crudo si siano mossi negli ultimi anni perfettamente in linea con quelli europei e internazionali, pur mantenendo, proprio in ragione dei più elevati costi produttivi italiani, un accentuato differenziale positivo rispetto ai prezzi dei principali Paesi produttori di latte nord-europei. Tale differenziale risulta peraltro più elevato negli anni di diminuzione dei prezzi: nel 2015, in particolare, il prezzo medio applicato in Italia è stato (sulla base dei dati forniti dagli Stati membri all'*European Milk Observatory*) pari a circa 35 cent/q, a fronte di un prezzo tedesco pari a poco meno di 30 cent/q, mentre nel 2014 il prezzo nazionale era pari, mediamente, a circa 40 cent/q, a fronte di un prezzo tedesco pari a circa 38 cent/q.

9. In una prospettiva di sempre maggiore apertura dei mercati, l'influenza sul prezzo nazionale del prezzo prevalente in ambito europeo (e mondiale) appare destinata ad accentuarsi, posto che l'Italia è, anche per ragioni legate al clima e alla conformazione del territorio, un Paese non particolarmente vocato alla produzione di latte (con l'unica notevole eccezione della Pianura Padana) ed è, conseguentemente, strutturalmente deficitario di tale prodotto.

In particolare, oltre il 40% del latte o dei prodotti utilizzati internamente - per la produzione, i consumi o le esportazioni - è costituito da importazioni.

10. Le importazioni italiane di latte provengono esclusivamente dal mercato europeo, e prevalentemente da 5 paesi: Germania, Francia, Austria, Slovenia e Ungheria. Si stanno inoltre di recente incrementando i flussi di importazione provenienti da altri fornitori dell'Est Europa, quali Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia.

11. L'andamento della bilancia commerciale del settore lattiero-caseario risulta comunque fortemente differenziato per tipologia di prodotto: in particolare, il comparto

dei formaggi duri - che comprende le due principali produzioni DOP (Parmigiano Reggiano e Grana Padano) - fornisce un contributo positivo al saldo complessivo, rappresentando circa il 40% delle esportazioni nazionali complessive e presentando un avanzo di circa 830 milioni di euro. Il differenziale tra export e import risulta positivo anche per il comparto dei formaggi freschi (+210 mln di euro) e dei formaggi grattugiati (+194 mln di euro), mentre risultano in forte disavanzo i comparti del latte liquido (-900 mln di euro), degli yogurt (-250 mln di euro), del burro (-200 mln di euro) e dei lattini in polvere (-225 mln di euro).

12. Già con i prezzi di cessione del latte crudo del 2013 (ben più alti degli attuali), una parte degli allevatori nazionali non riusciva ad ottenere una profittabilità adeguata per la produzione di latte crudo e tale fascia potrebbe essersi allargata al livello attuale di prezzo, diminuito rispetto al 2013 di circa il 10-15%.

Tuttavia, si deve sottolineare che le imprese “in sofferenza”, tra il 65% ed il 70% sotto il profilo numerico, pesavano per meno del 30% in termini di produzione di latte. I costi di produzione aziendali, infatti, estremamente diversificati da un’azienda all’altra in funzione di numerosi parametri strutturali e gestionali, variano prevalentemente in funzione della dimensione aziendale, diminuendo all’aumentare della produzione annua e del numero dei capi.

13. La distribuzione del numero di aziende per classi dimensionali mostra chiaramente come i 2/3 delle imprese sia collocato nelle due classi dimensionali più piccole (con una produzione inferiore alle 200 T di latte), incidendo per meno del 15% sulla produzione complessiva. Una parte preponderante della produzione nazionale, pertanto, proviene da allevamenti che appaiono in grado di resistere, tenuto conto della propria struttura di costo, alle attuali condizioni di prezzo e, più in generale, ad una sempre maggiore ciclicità degli andamenti del prezzo del latte crudo alla stalla.

14. Tutti gli studi analizzati nell’ambito dell’indagine volti a stimare costi, ricavi e redditività delle aziende zootecniche da latte evidenziano una variabilità elevatissima di tali parametri da un’azienda all’altra, persino nell’ambito del medesimo distretto produttivo. Ad esempio, all’interno di un campione di 70 imprese attive nella regione Lombardia, è emerso che il costo netto di produzione del latte - pari mediamente a circa 43 euro/t - oscillava in un intervallo compreso tra i 30 e i 60 cent/t, mentre l’utile per capo allevato - pari mediamente a circa 56 euro – oscillava in un *range* di valori compresi tra -1.300 euro e +1.300 euro.

15. Nel contesto descritto, le organizzazioni agricole nazionali lamentano la presunta imposizione, da parte delle imprese industriali, di un prezzo di acquisto del latte troppo basso, e comunque inadeguato a coprire i costi di produzione degli allevatori. Tale imposizione sarebbe resa possibile dall’accentuata debolezza del potere contrattuale delle aziende agricole, obbligate a raccogliere e vendere quotidianamente la propria produzione di latte e prive di alternative di collocamento più vantaggiose al proprio acquirente industriale.

16. A tale riguardo, l’indagine ha confermato la presenza di una asimmetria di potere contrattuale tra la parte agricola e quella industriale, giustificata sia dal divario strutturale

(numero e dimensione delle imprese presenti) esistente tra il settore della produzione di latte e quello della trasformazione industriale del latte, sia dalla necessità, per l'allevatore, di raccogliere e collocare ogni giorno l'intera produzione dei capi allevati, senza alcuna possibilità di modulare né di riprogrammare la propria offerta, quanto meno nel medio periodo. Per molte produzioni industriali (in particolare per tutto ciò che non è DOP e latte fresco alimentare), inoltre, la materia prima di origine estera può rappresentare una valida alternativa al latte crudo di origine nazionale.

17. Il settore della produzione nazionale di latte, in particolare, nonostante l'intenso processo di ristrutturazione in atto, risulta ancora caratterizzato da una frammentazione molto elevata, risultandovi presenti oltre 30 mila imprese. A tale struttura dell'offerta si contrappone una domanda più concentrata, rappresentata da circa 1.500 acquirenti, di cui una parte costituita da piccole cooperative e/o centri di raccolta (i quali, a loro volta, rivendono il latte alle industrie di trasformazione). Ciò fa sì che, di norma, le aziende agricole conferiscano l'intera produzione di latte a un unico acquirente e le imprese di trasformazione abbiano invece numerosi fornitori (circa il 90% dei primi acquirenti di latte ha più di un fornitore e circa la metà di essi ha un numero di fornitori superiore a 10).

18. La crisi strutturale del settore del latte - che già nel 2009 aveva mostrato prezzi di cessione estremamente bassi e penalizzanti per gli allevatori, come avvenuto nuovamente a partire dalla metà del 2014 - è stata affrontata anche dall'Unione Europea che, ad esito di un lungo e articolato confronto tra Paesi e istituzioni, ha previsto strumenti normativi, anche in deroga alla normativa di concorrenza, volti a rafforzare il potere contrattuale degli allevatori e a garantire loro una maggiore stabilità di reddito.

In particolare, le disposizioni relative ai rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari sono state modificate con il Reg. n. 261/2012 del Parlamento e del Consiglio (c.d. "Pacchetto Latte"), successivamente inglobato nel Reg. n. 1308/2013.

19. In sintesi, la strada chiaramente indicata dall'Unione Europea per rafforzare il potere contrattuale degli allevatori e stimolare al contempo un incremento della loro efficienza, in coerenza con la normativa a tutela della concorrenza, è quella di favorirne l'aggregazione attraverso il riconoscimento di organizzazioni di produttori (OP) che svolgano di fatto una funzione di concentrazione dell'offerta e di sviluppo di efficienze produttive e logistiche.

In particolare, nei confronti delle organizzazioni di produttori che aggregino una percentuale dell'offerta di ciascun Paese non superiore al 33% (e al 3,5% su base comunitaria), la recente regolazione settoriale (Reg. n. 1308/2013) prevede un'esplicita deroga dall'applicazione delle norme sulle intese restrittive della concorrenza - anche con riferimento alla fissazione del prezzo del latte alla stalla - salvo il caso in cui la concorrenza tra i produttori sia del tutto eliminata.

20. Il favore della normativa comunitaria verso le aggregazioni degli allevatori deriva dalla consapevolezza - chiaramente riscontrata nel caso italiano - che nel settore esista una relazione inversa tra dimensione di scala ed efficienza produttiva e che la creazione di organizzazioni di produttori - attraverso la conseguente messa a fattor comune di una

serie di funzioni (ad es. logistiche, distributive, finanziarie, di stoccaggio e/o prima trasformazione dei prodotti, ecc.) – sia in grado di generare guadagni di efficienza di cui possono beneficiare tutte le fasi a valle della filiera. Sotto questo profilo, la deroga al divieto di cui all’articolo 101, comma 1, TFUE si giustifica proprio in base alla presunzione dei benefici di efficienza derivanti dall’aggregazione, che sopravanzano i danni concorrenziali legati alla negoziazione congiunta del prezzo di vendita da parte degli allevatori (presunzione che viene meno sopra la soglia del 33%).

21. La nuova normativa europea ha inoltre rafforzato il ruolo degli organismi interprofessionali (O.I.), sia come strumento di maggiore aggregazione dei produttori agricoli, sia come sede di confronto tra le diverse categorie di operatori che operano nella filiera produttivo-distributiva, volto a promuovere iniziative di interesse comune utili al rafforzamento della filiera stessa. Tra le attività consentite alle O.I. vi è anche la redazione di contratti-tipo, mentre è assolutamente vietata la definizione del prezzo.

Proprio a tale riguardo, la Commissione Europea (*DG Competition*), a fine dicembre 2015, ha avviato una attività investigativa ai sensi del Regolamento UE n. 1/2003 – su una serie di accordi interprofessionali stipulati in Francia e in Belgio nei settori del latte, delle carni di maiale e di manzo, che coprivano anche il prezzo di cessione dei beni coinvolti.

22. I suddetti strumenti sono stati non solo recepiti, ma anche ulteriormente rafforzati dalla normativa nazionale, alla quale, tuttavia, non è stata ancora data piena attuazione (mancato riconoscimento di OP di dimensione adeguate e mancata istituzione di un organismo interprofessionale).

23. In particolare, alle disposizioni del cd. “Pacchetto Latte” è stata data applicazione in Italia con il Decreto MiPAAF n. 15164 del 12 ottobre 2012, che disciplina sia gli strumenti di aggregazione dell’offerta agricola che le modalità di negoziazione dei contratti per la consegna di latte crudo.

24. Con riferimento alle forme di aggregazione dei produttori, il D.M. del 12 ottobre 2012 stabilisce i criteri per il riconoscimento delle OP, prevedendo che tali organizzazioni possano negoziare e sottoscrivere accordi di fornitura per conto dei propri aderenti per la totalità o per una parte del latte conferito, purché i volumi del latte crudo oggetto di trattativa non superino le soglie previste dalla normativa comunitaria. Il D.M. introduce inoltre vincoli stringenti sulla forma dei contratti di acquisto del latte crudo, prevedendo che questi debbano essere redatti in forma scritta, stipulati prima della consegna e contenere tutti gli elementi necessari a definire in modo compiuto le modalità di svolgimento e di regolazione del rapporto commerciale (prezzo da pagare alla consegna, volume e calendario delle consegne, durata del contratto, clausole di risoluzione, ecc.).

25. Un nuovo decreto ministeriale assai più recente (D.M. n. 387 del 3 febbraio 2016, attualmente in attesa di registrazione presso la Corte dei Conti e di pubblicazione in Gazzetta ufficiale) contiene nuove disposizioni in materia di concessione, controllo, sospensione e revoca del riconoscimento delle organizzazioni di produttori (OP) che operano nei settori elencati all'articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento n. 1308/2013, tra

cui anche il settore del latte e dei prodotti lattiero caseari, attribuendo alle Regioni il potere di riconoscimento delle OP. Con tale norma è stato pertanto completato il quadro normativo propedeutico alla costituzione delle OP.

26. Un ulteriore strumento normativo a tutela delle parte contrattuale debole è stato introdotto in Italia con l’emanazione dell’art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e integrato dal D.M. di attuazione dell’art. 62, n.199/12), che disciplina le relazioni commerciali concernenti la cessione di tutti i prodotti agricoli ed alimentari, con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale.

27. In particolare, in presenza di relazioni connotate da significativo squilibrio, l’art. 62 vieta l’imposizione di condizioni di acquisto, di vendita o di altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, tra le quali devono includersi, ai sensi del successivo decreto attuativo (D.M. n. 199/12) quelle 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 degli imprenditori agricoli (art. 4, comma2, lettera c).

28. Il recente decreto di *rilancio dei settori agricoli in crisi* (D.L. n. 51/2015), infine, rappresenta un’ ulteriore estensione degli strumenti normativi previsti per fronteggiare la grave crisi del settore e rilanciare la filiera lattiero-casearia, contenendo disposizioni volte, da un lato, a garantire relazioni commerciali più equilibrate e trasparenti a tutela dei produttori di latte, dall’altro, ad adeguare la normativa nazionale in materia di organizzazioni interprofessionali, in attuazione del Reg. n. 1308/2013. Tale decreto ribadisce, tra l’altro, l’obbligo di stipulare i contratti in forma scritta, introducendo altresì una durata minima dei contratti non inferiore a dodici mesi.

29. Con riferimento all’attuazione del Reg. n. 1308/2013 in materia di organizzazioni interprofessionali, il D.L. n. 51/2015 prevede che la soglia di significatività necessaria per il riconoscimento si intenda verificata laddove l’organizzazione interprofessionale (OI) rappresenti una quota delle attività economiche pari ad almeno il 25% del relativo settore, consentendo il riconoscimento di una sola OI a livello nazionale ovvero in ciascuna circoscrizione. Su istanza di tale OI, il MiPAAF può disporre, per un periodo limitato, l’estensione delle regole adottate con il voto favorevole di almeno l’85% degli associati per ciascuna delle attività economiche rappresentate.

30. Il D.L. n. 51/2105 prevede infine che, ai fini dell’applicazione delle disposizioni dell’art. 62 e delle relative disposizioni attuative, i costi medi di produzione del latte crudo vengano elaborati mensilmente dall’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), tenuto anche conto della collocazione geografica dell’allevamento e della destinazione finale del latte crudo. L’Autorità, inoltre, potrà provvedere all’accertamento delle violazioni di tale articolo anche su segnalazione dell’Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi del MiPAAF.

31. Nel contesto descritto, e nelle more della piena applicazione della nuova normativa europea, la parte industriale e la parte agricola, nell'attuale difficile fase congiunturale, sembrano non riuscire a trovare un punto di equilibrio nella definizione delle condizioni di cessione del latte alla stalla.

32. Le organizzazioni sindacali agricole (Coldiretti, Cia, Confagricoltura e Confagri), che hanno sempre rappresentato, nel vecchio sistema di definizione del prezzo del latte tramite accordi interprofessionali, la controparte dell'industria nella trattativa, sebbene con sfumature di accento diverse, ritengono che la remunerazione degli agricoltori debba essere necessariamente ancorata al livello dei costi medi di produzione: un livello di prezzo inferiore a tale parametro di riferimento rappresenterebbe, infatti, una violazione della normativa a tutela da parte contrattuale debole da parte dell'industria. Esse vorrebbero, inoltre, continuare a proporsi come interlocutore unico delle imprese di trasformazione, in una logica sostanzialmente assimilabile a quella degli accordi interprofessionali. Si tratta, tuttavia, di una impostazione non più coerente con il quadro normativo comunitario vigente.

33. L'industria, dal canto suo, ritiene che il prezzo del latte – soprattutto nel nuovo contesto di abbandono del regime di quote e di completa interdipendenza dei mercati europei - non possa che essere agganciato all'andamento dei prezzi degli altri Paesi europei, pena la perdita di competitività dei prodotti finiti nazionali sul mercato interno e internazionale.

34. Le problematiche di conflittualità tra parte agricola e parte industriale legate alla negoziazione del prezzo di acquisto del latte appaiono meno rilevanti nel caso delle cooperative di trasformazione - che remunerano gli allevatori associati anche in funzione della profittabilità della vendita dei prodotti finiti - e nel caso delle imprese specializzate nella produzione dei derivati del latte a maggior valore aggiunto - quali i formaggi DOP - peraltro organizzate prevalentemente in forma cooperativa: tali imprese, infatti, essendo vincolate a selezionare i propri fornitori in zone di produzione ben circoscritte e sulla base di rigidi disciplinari produttivi, dispongono di alternative di approvvigionamento relativamente limitate e presentano un grado di integrazione più stretto con i propri fornitori.

35. Poiché il 50% circa del latte prodotto a livello nazionale viene assorbito dalle cooperative di trasformazione e circa il 45% viene utilizzato per la produzione di formaggi tipici DOP (prevalentemente prodotti da cooperative), la forte conflittualità nella definizione del prezzo del latte sembra dunque riguardare meno della metà del quantitativo di latte nazionale complessivamente consegnato all'industria.

36. Con riferimento al 2015, il Gruppo Lactalis - principale acquirente di latte in Italia - ha negoziato le condizioni di acquisto del latte con alcune aggregazioni di produttori effettivamente presenti sul mercato (cooperative e altri operatori muniti di mandato alla negoziazione), raggiungendo con esse un accordo sul prezzo e sulle sue modalità di indicizzazione. In particolare, il prezzo è stato indicizzato alle quotazioni del latte tedesco, con l'aggiunta di un delta, sostanzialmente legato ai costi di trasporto, che

cresce quando i prezzi tedeschi diminuiscono e sale quando tali prezzi scendono, al fine di attenuare l'entità delle oscillazioni.

37. Tuttavia, in assenza di OP riconosciute e rappresentative, il Gruppo Lactalis ha potuto negoziare il prezzo con forme di aggregazione che rappresentavano soltanto una parte dei propri fornitori (circa il 50%), limitandosi a comunicare agli altri fornitori le condizioni negoziate con i produttori aggregati e a proporle l'estensione a tutti i propri fornitori. La parte dei produttori che non ha partecipato alla trattativa, continuando di fatto a demandarla alle organizzazioni sindacali, ha quindi per diversi mesi conferito il prodotto in assenza di un accordo sulle condizioni economiche di cessione.

38. A novembre 2015, Lactalis ha invece trovato un accordo sul prezzo del latte con le principali organizzazioni sindacali agricole, sollecitato e promosso dal MiPAAF e dalle organizzazioni agricole stesse: in particolare, tale impresa ha siglato un accordo-ponte valido per il trimestre dicembre 2015-febbraio 2016, che ha integrato di 2,1 cent/litro il prezzo corrisposto da Lactalis ai propri fornitori al momento della stipula dell'accordo, portandolo a 36 cent/litro (su tale prezzo è stato poi aggiunto un ulteriore centesimo al litro al valore su fondi ministeriali).

39. Contestualmente al suddetto accordo stipulato tra Lactalis e le organizzazioni sindacali agricole, è stato stipulato, sotto l'egida del MiPAAF, un protocollo d'intenti tra tutte le organizzazioni che rappresentano le imprese della filiera lattiero-casearia, al fine di promuovere l'efficienza e la competitività dell'intera filiera-casearia, assicurando un'adeguata remuneratività a ciascuna sua componente.

40. Sulla base di tale protocollo, gli operatori si sono impegnati, tra l'altro, a: valorizzare la provenienza nazionale del latte utilizzato per i prodotti lattiero-caseari, incentivandone l'acquisto presso i consumatori; predisporre e applicare un contratto standard per l'acquisto del latte, volto a migliorare la trasparenza dei rapporti tra produttori e primi acquirenti; introdurre meccanismi di indicizzazione del prezzo basati su parametri rappresentativi dei mercati nazionali e internazionali, condividendone la metodologia con le organizzazioni agricole.

41. Sotto il profilo concorrenziale, le analisi svolte nell'ambito dell'indagine, pur confermando che il settore agricolo rappresenta l'anello più debole della catena di produzione del valore, quanto meno nella situazione in cui i singoli allevatori contrattano individualmente con l'industria, non sembrano evidenziare particolari elementi di criticità nei meccanismi di trasmissione delle oscillazioni dei costi nei settori a valle della filiera: nessuna componente della filiera stessa, infatti, sulla base delle dinamiche competitive e dei vincoli concorrenziali presenti nei rispettivi mercati di riferimento, appare in grado di generare e trattenere stabilmente extra-profitti a scapito degli operatori che operano nei mercati a monte dell'approvvigionamento. Un recentissimo studio citato nell'indagine, peraltro, indica come, alle attuali quotazioni del latte alla stalla, le intere filiere produttive e distributive relative ad alcuni prodotti derivati del latte non generino addirittura nessun valore, risultando il prezzo realizzato agli scaffali della GDO pari o inferiore a costi totali di trasformazione e distribuzione.

42. In particolare, nei mercati relativi ai prodotti derivati del latte, collocati immediatamente a valle della produzione agricola, nonostante la presenza di un grado di concentrazione più elevato rispetto a quello che caratterizza il settore a monte della produzione della materia prima, le dinamiche concorrenziali sembrano presentare un'articolazione e una vivacità accentuate, basandosi su un numero elevato di leve di competizione (differenziazione produttiva, innovazione di prodotto, posizionamento di prezzo, ecc.), tipiche dei settori industriali.

43. In tali mercati, peraltro, una significativa pressione sui prezzi viene esercitata sia dal forte *countervailing power* delle catene della GDO, presenti anche con i propri marchi privati, sia dalla considerevole presenza dei marchi esteri e dei marchi nazionali che utilizzano anche materia prima estera.

44. Nel contesto descritto, la tendenziale uniformità nell'andamento dei prezzi di acquisto del latte crudo alla stalla da parte delle imprese di trasformazione sembra sostanzialmente riconducibile alla prassi instauratasi nel settore di rendere pubbliche le condizioni negoziate tra Lactalis e le associazioni di parte agricola e di utilizzarle poi come punto di riferimento per tutte le altre negoziazioni.

45. In particolare, le modalità attraverso le quali per molti anni il prezzo del latte crudo è stato definito – accordi interprofessionali su base nazionale sino al 2005, accordi su base regionale successivamente e, da ultimo, accordi tra il principale trasformatore e le principali organizzazioni sindacali agricole - hanno sempre presentato tutte quelle caratteristiche di pubblicità e di concertazione tra le diverse componenti della filiera tali da rendere inevitabile una parametrizzazione tendenzialmente omogenea delle quotazioni.

46. D'altro canto, ad eccezione del tentativo effettuato da Lactalis nel 2015, le più recenti modalità di contrattazione del prezzo del latte appaiono ancora sostanzialmente improntate alla medesima logica: l'indagine ha infatti evidenziato come tavoli di concertazione collettiva del prezzo del latte crudo si siano svolti sia nell'ambito della negoziazione relativa al 2015 – nella quale la parte agricola e quella industriale non sono riuscite a raggiungere un'intesa sul prezzo – sia in occasione dell'accordo-ponte del 26 novembre 2015 (relativo al periodo dicembre 2015 - febbraio 2016), stipulato sotto l'egida del MiPAAF tra Lactalis e le organizzazioni sindacali agricole.

47. Tali modalità di negoziazione, pur in assenza di fenomeni di coordinamento tra i trasformatori e/o tra i produttori agricoli, potrebbero essere comunque oggetto di valutazione da parte dell'Autorità, al fine di verificarne la coerenza con il combinato disposto delle norme antitrust in tema di intese e del quadro normativo comunitario in materia di mercati agricoli (Reg. n. 1308/2013).

48. La normativa comunitaria (il c.d. "Pacchetto Latte" del 2012, confluito nel Reg. 1308/2013), infatti, pur introducendo specifiche deroghe all'applicazione della normativa antitrust, lascia inalterato il divieto, sia per la parte agricola che per quella industriale, di negoziare un unico prezzo del latte, avente valore di riferimento nazionale. Un tale prezzo, infatti, oltre ad uniformare una parte dei costi di produzione delle imprese di

trasformazione, eliminerebbe ogni incentivo alla competizione tra gli allevatori, necessario a premiare e a selezionare le aziende più efficienti.

49. Sotto tale profilo, gli spazi d'intervento dell'Autorità appaiono ben individuati e delimitati dalla normativa stessa, varata con il precipuo intento di aiutare i produttori europei di latte a fronteggiare la situazione di crisi del settore (già annunciata nel 2009) e le problematiche di squilibrio contrattuale con l'industria.

50. Quanto ai criteri di applicazione dell'art. 62 da parte dell'Autorità, le analisi e le considerazioni svolte nell'ambito dell'indagine portano ad escludere che le stime sui costi medi di produzione, ivi comprese quelle specificamente predisposte dall'ISMEA ai sensi del D.L. n.51/2015, possano essere utilizzate come un parametro di confronto automatico, al di sotto del quale il prezzo di acquisto del latte applicato dall'industria debba essere necessariamente considerato un'imposizione illecita ai sensi della normativa a tutela delle parti contrattuali deboli. Tali stime possono rappresentare invece, anche nella loro articolazione effettuata in base alla collocazione geografica dell'allevamento e alla destinazione finale del latte crudo, *uno* degli elementi utili alla valutazione di ciascuna specifica fattispecie.

51. A tale conclusione hanno concorso diversi ordini di considerazioni, tra cui in particolare si richiamano: *i)* l'estrema variabilità dei costi aziendali in funzione della dimensione degli allevamenti, della loro localizzazione geografica e altimetrica, del loro grado di efficienza specifica, sia organizzativa che gestionale, della destinazione produttiva del latte; *ii)* la circostanza che la valorizzazione effettiva del latte sia basata anche su parametri qualitativi, premi e dividendi (nel caso di conferimenti a cooperative) che si aggiungono al prezzo base di riferimento contrattato; *iii)* la presenza di entrate aziendali diverse dai ricavi da latte (vendita di carni e sovvenzioni comunitarie); *iv)* la circostanza che le stesse organizzazioni sindacali agricole, nell'ambito di negoziazioni collettive e, pertanto, in assenza di significativo squilibrio negoziale, abbiano accettato prezzi base di cessione del latte crudo inferiori al costo medio di settore stimato dall'ISMEA; *v)* il metodo di calcolo dei costi medi che, in presenza di una percentuale elevatissima di imprese di piccola dimensione e scarsamente efficienti, che rappresentano una percentuale irrisoria della produzione complessiva, tende necessariamente a sovrastimare il costo medio di settore; *vi)* l'impossibilità, in ogni caso, di assumere un unico valore di costo medio come riferimento per tutti i prezzi corrisposti ai produttori di latte crudo, che equivarrebbe, per l'Autorità, ad effettuare un intervento di tipo "regolatorio" a tutela del settore della zootecnia da latte, piuttosto che a tutela dei singoli contraenti deboli.

52. Pertanto, affinché un prezzo di acquisto applicato da un'impresa di trasformazione del latte possa essere ritenuto un'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose, in contrasto con i principi di buona fede e correttezza nella trattativa, l'Autorità dovrà verificare che tale prezzo: *i)* sia stato imposto dall'acquirente industriale nell'ambito di un rapporto caratterizzato da un significativo squilibrio di potere negoziale; *ii)* risulti palesemente inidoneo, anche sulla base delle informazioni a disposizione dell'acquirente stesso, a generare redditività per i propri fornitori. In tali circostanze, tale prezzo dovrà

pertanto collocarsi necessariamente al di sotto dei prezzi negoziati, sullo stesso mercato, nell'ambito di trattative caratterizzate da un sostanziale equilibrio negoziale.

53. L'art. 62, in ogni caso, più che incentrarsi sulla valutazione dell'adeguatezza delle condizioni economiche di acquisto del latte applicate dalle imprese di trasformazione - il che farebbe facilmente sconfinare il ruolo svolto dall'Autorità verso una funzione di regolazione dei mercati (estranea alle sue competenze) - sembra trovare un suo ambito di applicazione più naturale, da parte dell'Autorità, nell'accertamento che le negoziazioni caratterizzate da significativo squilibrio siano improntate a criteri di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, dando luogo ad accordi stipulati in forma scritta, prima dell'inizio del periodo di fornitura e completi di tutti gli elementi specificati dalla norma (durata, quantità, caratteristiche del prodotto venduto, prezzo, modalità di consegna, ecc.).

54. Sotto questo profilo, alcuni contratti sottoscritti tra allevatori e trasformatori, trasmessi nel corso dell'indagine da parte di alcune associazioni agricole al fine di essere verificati dall'Autorità, sono apparsi generalmente conformi al dettato normativo previsto.

Valutazioni conclusive

55. A conclusione della presente indagine, l'Autorità intende, in primo luogo, richiamare l'attenzione degli operatori della filiera lattiero-casearia e delle loro rappresentanze esponenziali sul fatto che la recente normativa comunitaria e nazionale, varata con lo specifico intento di aiutare i produttori di latte a fronteggiare l'attuale situazione di crisi del settore e le problematiche di squilibrio contrattuale con l'industria, delimita con molta precisione i margini entro i quali il coordinamento tra produttori può considerarsi lecito, anche in deroga alla normativa sulla concorrenza.

56. Essa lascia dunque, simmetricamente, ampi spazi d'intervento alle autorità di concorrenza, anche nei confronti delle associazioni e/o delle organizzazioni agricole e d'impresa, nella misura in cui le intese sui prezzi di vendita dovessero travalicare i vincoli imposti dalla normativa stessa.

57. A tale riguardo, vale ricordare che la deroga all'applicazione delle norme sulle intese, introdotta dalle norme comunitarie anche con riferimento alla fissazione del prezzo del latte alla stalla, non si applica alle organizzazioni di produttori (OP) che aggregino una percentuale dell'offerta di ciascun Paese superiore al 33% e, comunque, nel caso in cui la concorrenza tra i produttori sia del tutto eliminata da tali intese.

58. L'Autorità ritiene pertanto fondamentale che, nell'ambito del processo di riorganizzazione del settore che necessariamente conseguirà all'applicazione della nuova normativa, vengano create e riconosciute diverse organizzazioni di produttori, in grado di realizzare sia un'effettiva concentrazione dell'offerta di latte sia, auspicabilmente, un accentramento di alcune funzioni e servizi aziendali di tipo logistico, organizzativo, finanziario ecc., volto ad incrementare l'efficienza delle singole imprese appartenenti a

ciascuna aggregazione e a ridurre, anche per tale via, il differenziale di efficienza con gli altri principali Paesi europei produttori.

59. Le suddette organizzazioni di produttori potranno, da un lato, favorire il processo di ristrutturazione settoriale in un'ottica di riduzione della frammentazione aziendale – ancora eccessiva nel caso italiano - e, dall'altro, porsi quali qualificati interlocutori dell'industria in una prospettiva di riduzione dello squilibrio contrattuale esistente a livello di singolo allevatore, evitando tuttavia l'uniformazione del prezzo del latte su tutto il territorio nazionale e per tutte le tipologie di imprese.

60. Un ruolo importante, nell'ambito della definizione dei criteri di contrattazione, potrà essere svolto, inoltre, dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute - a condizione che esse siano sufficientemente rappresentative di tutte le categorie interessate. Tali organismi possono infatti, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, promuovere e realizzare iniziative volte a migliorare i risultati complessivi di filiera, tra cui è esplicitamente prevista la predisposizione di contratti-tipo relativi alla cessione del latte.

61. In ambito interprofessionale, pertanto, pur senza negoziare le condizioni economiche di vendita, sarà possibile definire i requisiti di forma che dovrà avere il contratto, i suoi contenuti minimi e le modalità con le quali i diversi prezzi negoziati potranno variare nell'ambito del periodo di validità del contratto stesso, anche eventualmente sulla base di meccanismi di indicizzazione concordati.

62. Con specifico riferimento alla possibilità di estendere le regole concordate in ambito interprofessionale, rendendole obbligatorie per tutti gli operatori del settore, si richiama invece l'attenzione degli operatori sulla necessità, ai sensi della normativa comunitaria, che tali regole vengano effettivamente stabilite nell'ambito di organizzazioni che rappresentino almeno i 2/3 degli operatori dei settori interessati dalle regole medesime.

63. A tale riguardo, pertanto, l'estensione di regole approvate da un'organizzazione che rappresenti soltanto il 25% dei settori interessati, sia pure con l'85% dei voti favorevoli degli associati, potrebbe non risultare lecita in assenza di una verifica sull'effettiva condivisione di tali regole da parte di una percentuale degli operatori interessati pari ad almeno i 2/3.

64. In particolare, il meccanismo di verifica previsto dalla normativa nazionale che considera sufficiente, per rendere obbligatoria l'estensione, il semplice silenzio-assenso da parte di organizzazioni esterne all'organismo interprofessionale che dimostrino di rappresentare più di un terzo del settore, potrebbe non risultare adeguato, soprattutto in assenza, all'esterno dalla O.I. riconosciuta, di altre organizzazioni dotate di un tale potere rappresentativo.

65. Alla luce di quanto esposto, può essere accolto positivamente il Protocollo d'intenti promosso dal Governo italiano e siglato il 26 novembre 2015 da tutte le organizzazioni che rappresentano le imprese della filiera lattiero-casearia: in base a tale

accordo, infatti, gli operatori s'impegnano a promuovere diverse iniziative volte a migliorare l'efficienza e la competitività della filiera, tra le quali anche la predisposizione e l'effettiva applicazione di un contratto standard per l'acquisto del latte, volto a migliorare la trasparenza dei rapporti tra produttori di latte e primi acquirenti. L'accordo impegna altresì gli operatori a concordare meccanismi di indicizzazione del prezzo basati su parametri rappresentativi dei mercati nazionali e internazionali.

66. A tale riguardo, si osserva come l'introduzione di forme di indicizzazione del prezzo nell'ambito della definizione delle condizioni di cessione del latte, posta la durata annuale dei contratti, possa consentire una maggiore flessibilità nella definizione del prezzo, che non dovrà necessariamente scontare le aspettative sui futuri andamenti di mercato, aggiornandosi automaticamente in risposta alle effettive oscillazioni di tali andamenti.

67. Al fine di attutire la volatilità dei prezzi, e a vantaggio di entrambe le parti della contrattazione, inoltre, potrebbe essere presa in considerazione la possibilità di introdurre un meccanismo simile a quello previsto dagli ultimi contratti sottoscritti da Lactalis, che comporti una progressiva riduzione del differenziale tra il prezzo base e gli indici a cui esso è agganciato all'aumentare dello scostamento effettivo.

68. Con riferimento agli specifici parametri e criteri sulla base dei quali effettuare l'indicizzazione, l'Autorità ritiene che essi debbano essere concordati e condivisi tra la parte agricola e quella industriale, eventualmente anche prevedendone una differenziazione in funzione della specifica destinazione del prodotto. Ad esempio, con particolare riferimento a quelle produzioni industriali che si confrontano sul mercato anche con prodotti di origine estera, un ancoraggio alle quotazioni tedesche e/o francesi del latte apparirebbe del tutto coerente con la possibile definizione di mercati rilevanti antitrust di dimensione sovranazionale per alcune categorie di prodotti.

69. Tuttavia, proprio per offrire uno strumento di maggiore tutela alla parte agricola che, come si è visto, non ha possibilità, nel breve periodo, di modulare la propria offerta in funzione delle improvvise fluttuazioni dei mercati, tra i parametri presi a riferimento per l'indicizzazione potrebbe essere incluso, con un peso non preponderante, anche un indicatore dell'andamento di mercato degli input produttivi degli allevatori nazionali.

70. In presenza di un'oggettiva difficoltà a trovare un accordo tra parte agricola e parte industriale sui criteri di indicizzazione del prezzo del latte crudo, la definizione di tali criteri potrebbe essere demandata a un istituto esterno all'interprofessione, avente natura pubblica e caratteristiche di terzietà, quale l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo (ISMEA), già incaricato, ai sensi del D.L. n. 51/2015, di elaborare mensilmente i costi medi di produzione del latte crudo.

71. In ogni caso, l'individuazione degli indicatori presi a riferimento per l'indicizzazione del prezzo del latte crudo richiede piena consapevolezza da parte degli operatori che quanto maggiore è il peso attribuito all'andamento di mercato dei prezzi dei prodotti finiti, sino all'ipotesi estrema di prevedere la corresponsione agli allevatori di un prezzo c.d. "a margine fisso" per l'industria, tanto più forte diventa la compartecipazione

degli allevatori al rischio imprenditoriale dei trasformatori, che, in caso di inadeguato collocamento dei prodotti trasformati sui mercati finali, può generare ulteriori riduzioni di reddito della parte agricola.

72. Non risulta invece del tutto chiara, al momento, la clausola del Protocollo d'intenti che fa riferimento alla predisposizione di iniziative finalizzate alla pianificazione della produzione di latte, laddove queste, ai sensi della normativa attualmente in vigore, non potrebbero in nessun caso tradursi in meccanismi di contingentamento della produzione distorsivi della concorrenza.

73. D'altro canto, la previsione del D.L. n. 51/2015 relativa all'obbligo di stipulare contratti di acquisto del latte di durata annuale - obbligo al quale si auspica che tutte le industrie di trasformazione diano rapida e completa attuazione - rappresenta già un importante strumento a disposizione degli allevatori per pianificare con anticipo le proprie scelte produttive in funzione dell'effettiva quantità che l'industria è in grado di assorbire. Tale previsione appare rafforzata dalla possibilità, prevista dal Reg. n. 1308/2013 e recepita dal recente D.M. n. 387/2016, di riconoscere organizzazioni di produttori (OP) - o associazioni di OP - autorizzate a contrattare con le industrie di trasformazione (entro il limite del 33% della produzione nazionale) e ad assicurare che la produzione sia pianificata e adeguata alla domanda, sia in termini di qualità che di quantità.

74. Alla luce di quanto esposto, sia il processo in atto di ridefinizione degli strumenti e delle modalità di contrattazione tra allevatori e industria, sia la riorganizzazione del ruolo svolto dalle diverse istituzioni e soggetti attivi nella filiera lattiero-casearia (sindacati, organizzazioni di produttori, organizzazioni interprofessionali, cooperative, centri di raccolta, ecc.) saranno seguiti con estrema attenzione dall'Autorità, al fine di garantire il necessario contemperamento tra le esigenze di tutela della parte agricola e l'obbligo di rispettare la normativa antitrust, mantenendo nel mercato sufficienti incentivi alla competizione sull'efficienza.

75. Analogamente, sarà onere dell'Autorità vigilare sull'attuazione di eventuali condotte anticoncorrenziali da parte delle imprese di trasformazione, siano esse volte soltanto ad uniformare le condizioni di acquisto a scapito della redditività degli allevatori, siano esse tese a ridurre il grado di competizione sui mercati a valle.

76. Quanto agli spazi di applicazione dell'art 62, a tutela della parte debole della trattativa tra allevatori e industria, l'Autorità ribadisce, in primo luogo, che essi non possono in nessun caso essere individuati nell'ambito di una negoziazione che avvenga tra l'insieme delle organizzazioni agricole, da un lato, e le singole imprese di trasformazione, dall'altro.

77. Solo in presenza di relazioni caratterizzate da un significativo squilibrio contrattuale, infatti, l'Autorità potrà intervenire per garantire, attraverso l'applicazione di tale norma, che la negoziazione avvenga effettivamente in condizioni di trasparenza, correttezza e buona fede da parte dell'industria, dando luogo a contratti che non prevedano l'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose, che siano improntati

a principi di trasparenza e reciproca corrispettività delle prestazioni, che vengano stipulati in forma scritta e prima dell'inizio del periodo di fornitura.

78. In secondo luogo, la valutazione circa la gravosità delle condizioni negoziate potrà essere effettuata, anche su segnalazione dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi del MiPAAF, con l'ausilio delle stime sui costi di produzione fornite dall'ISMEA, ma senza interpretare tali valori come parametri automatici di confronto, al disotto dei quali i prezzi di acquisto del latte applicati dall'industria debbano necessariamente considerarsi una condotta illecita.

79. D'altro canto, vale ribadire che l'Autorità può in qualche misura "sindacare" sulla gravosità di un prezzo applicato soltanto nella misura in cui questo costituisca chiaramente l'esercizio di un potere di mercato abusivo. Diversamente, il giudizio dell'Autorità si risolverebbe nello svolgimento di una funzione di regolazione del prezzo che esula chiaramente dalle sue competenze.

80. Infine, non appare superfluo osservare che imporre alle imprese di trasformazione di pagare un prezzo più elevato di quello che risulterebbe da un'equilibrata negoziazione tra le parti significherebbe, in primo luogo, far gravare su di esse un onere improprio di sostegno ai redditi degli allevatori (sostegno che potrebbe essere ottenuto con altri e più opportuni strumenti di politica economica); in secondo luogo, esso spingerebbe le industrie stesse a ridurre la percentuale della materia prima acquistata in Italia (per quegli usi del latte che lo consentono), ottenendo nel medio periodo un esito di segno opposto rispetto a quello desiderato.

81. Pertanto, come illustrato in modo più ampio nell'ambito del paragrafo dedicato alle condizioni e agli spazi di applicazione dell'art. 62 (cfr. *infra*, par. 8.4), affinché il prezzo di acquisto del latte possa essere ritenuto una violazione dell'art. 62, l'Autorità dovrà verificare che esso sia stato imposto dall'impresa di trasformazione ai propri fornitori nell'ambito di un rapporto caratterizzato da un significativo squilibrio di potere negoziale e in contrasto con i principi di buona fede e correttezza nella trattativa, risultando palesemente inidoneo, sulla base delle informazioni a disposizione dell'acquirente, a generare reddito anche per un fornitore mediamente efficiente. In tali circostanze, il prezzo imposto sarà quindi necessariamente più basso del prezzo negoziato dallo stesso acquirente nell'ambito di trattative caratterizzate da un sostanziale equilibrio negoziale.

82. L'Autorità confida comunque che il processo di applicazione della nuova normativa - di cui il recente D.M. n. 387/2016 in materia di riconoscimento delle OP ha rappresentato l'ultimo tassello - nella misura in cui consente di ridefinire gli interlocutori e le modalità di negoziazione del prezzo del latte, possa rendere più agevole e più veloce l'individuazione del punto di equilibrio necessariamente esistente, nel medio-lungo periodo, tra le esigenze degli allevatori e quelle dell'industria.

A tale riguardo, infatti, non può non rilevarsi come l'interesse degli allevatori ad avere una remunerazione soddisfacente per il proprio prodotto converga necessariamente con quello dell'industria ad approvvigionarsi in modo continuativo di materia prima di qualità adeguata e a collocare profittevolmente la propria produzione sui mercati finali.

83. In tale prospettiva, più che nella valutazione dell'adeguatezza dei prezzi di acquisto, l'art. 62 sembra trovare un ambito di applicazione più naturale – oltre che più coerente con l'insieme delle competenze affidate all'Autorità – nel garantire che anche le negoziazioni che dovessero essere ancora caratterizzate da significativo squilibrio avvengano nel pieno rispetto della parte contrattuale più debole, risultando improntate a criteri di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, e dando luogo ad accordi stipulati in forma scritta, prima dell'inizio del periodo di fornitura e completi di tutti gli elementi specificati dalla norma (durata, quantità, caratteristiche del prodotto venduto, prezzo, modalità di consegna, ecc.).

Spunti di riflessione per una politica di settore

84. Il settore nazionale della produzione di latte sta attraversando una fase di transizione particolarmente delicata e che comunque sfocerà, molto probabilmente, in una situazione a regime caratterizzata da livelli di offerta maggiore che in passato e prezzi del latte più bassi. Tale crisi pone dunque senz'altro un problema “di politica industriale”, di salvaguardia di un settore vitale per l'economia nazionale, al fine di garantirne un “atterraggio morbido” verso una maggiore apertura dei mercati.

85. Tuttavia, nell'individuazione degli strumenti più opportuni da adottare, la natura strutturale della crisi in atto impone di ragionare in un'ottica temporale piuttosto ampia, che non si limiti ad una gestione di tipo congiunturale dell'emergenza legata alla diminuzione in atto delle quotazioni del latte crudo. Pertanto, unitamente alle misure volte ad incrementare il potere contrattuale e la redditività degli allevatori, appare necessario immaginare iniziative che consentano di incrementare stabilmente la competitività dell'intera filiera produttiva nazionale e il valore complessivo da essa generato.

86. Si pone quindi la necessità di prevedere strumenti di tutela del comparto agricolo che non disincentivino la competizione sull'efficienza delle aziende lattiere nazionali, inibendo il virtuoso processo di concentrazione degli allevatori già in atto.

Infatti, lo smantellamento del sistema di quote e la progressiva apertura dei mercati europei alla concorrenza internazionale, pur penalizzando, nel breve periodo, la redditività degli allevamenti, può costituire un incentivo a una ristrutturazione settoriale che faccia recuperare competitività all'intera filiera lattiero-casearia nazionale, innescando meccanismi di selezione di quegli operatori che abbiano maggiori capacità di confrontarsi con il mercato.

87. In questo senso, l'Autorità ritiene che i sistemi di contrattazione, gli interventi delle autorità pubbliche nel settore e il ruolo di tutti gli *stakeholder* debbano essere profondamente ripensati e ridisegnati in modo da non comprimere, e anzi allargare il più possibile, lo spazio per il confronto competitivo.

88. L'Autorità ritiene, in particolare, che l'avvicinamento dei costi medi di produzione nazionali a quelli europei (già di fatto avvenuto per gli allevamenti di maggiore

dimensione e collocati nelle aree a maggiore vocazione produttiva) non possa realizzarsi senza portare a compimento l'intenso processo di ristrutturazione settoriale già in atto, favorendo sia la fuoriuscita delle imprese meno efficienti e che non trovano adeguati sbocchi di mercato, sia l'ulteriore crescita dimensionale di quelle già più grandi ed efficienti.

89. A tale riguardo, non può non rilevarsi come anche le recenti modifiche della normativa comunitaria, introdotte proprio per gestire la difficile fase di transizione verso una maggiore apertura dei mercati, spingano i *policy maker* di settore ad agire, nel medio periodo, in una logica diversa rispetto a quella di mero protezionismo cui sembravano ispirate la prime Organizzazioni Comuni dei Mercati dei settori agricoli, immaginando misure e iniziative che, pur tutelando le specificità del settore, siano in grado di premiare le imprese meglio posizionate in un confronto competitivo sui "meriti". Diversamente, le inefficienze della filiera finirebbero per "cronicizzarsi", scaricandone i costi sui prezzi finali dei prodotti e, in ultima istanza, sui consumatori.

90. L'Autorità auspica pertanto che, anche da parte dei responsabili della politica di settore, l'attività di monitoraggio delle modalità di negoziazione tra industria e allevatori venga integrata da uno sforzo anche più intenso volto - da un lato - a dare piena attuazione alla nuova normativa comunitaria (riconoscimento di OP autorizzate ad accentrare le trattative e costituzione di una organizzazione interprofessionale effettivamente rappresentativa di tutte le categorie che operano nella filiera) e - dall'altro - ad accompagnare il processo di ristrutturazione settoriale, offrendo incentivi alla crescita e agli investimenti soprattutto alle imprese più dinamiche ed efficienti. Nella prospettiva descritta, piuttosto che riproporre forme di regolazione implicita del prezzo di cessione del latte che ne garantiscano un ancoraggio a problematici indici dei costi medi di produzione, sarebbe utile - eventualmente mediante la redazione di uno specifico piano settoriale, e comunque raccordandosi con le iniziative in corso a livello comunitario - individuare nuove e diverse forme di intervento nel settore, in grado di migliorare la forza contrattuale e la redditività degli allevatori incentivandone al contempo un incremento di efficienza.

91. Si ritiene in questo senso opportuno un utilizzo più mirato dei fondi comunitari e nazionali indirizzati alla ristrutturazione settoriale, che potrebbero essere destinati a iniziative che aggiungano stabilmente valore al prodotto agricolo, piuttosto che a forme automatiche e indifferenziate di aiuti, di natura intrinsecamente transitoria. In particolare, in alternativa all'erogazione di contributi distribuiti agli allevatori sotto forma di sostegno al prezzo di vendita (come avvenuto anche di recente a novembre 2015), i fondi potrebbero essere meglio destinati a sostenere in modo selettivo le realtà produttive più dinamiche, attraverso finanziamenti volti a favorire la concentrazione produttiva, i progetti di ammodernamento tecnologico, il miglioramento delle tecniche gestionali, l'integrazione orizzontale e verticale a valle, ecc..

92. A mero titolo di esempio, e senza con questo volersi sostituire all'attività delle autorità pubbliche di settore, si fornisce qui di seguito un elenco non esaustivo di criteri ai quali potrebbe essere improntata una corretta pianificazione di settore e di conseguenti proposte operative.

93. In primo luogo, nell'ottica di valorizzare gli strumenti messi a disposizione dal nuovo impianto normativo, potrebbe essere incentivata la costituzione di organizzazioni di produttori che non si limitino a centralizzare la trattativa delle condizioni economiche di cessione del latte all'industria, ma che rappresentino, invece, uno strumento di reale integrazione dei soci. In questo senso, le OP dovrebbero svolgere per conto dei soci anche funzioni ulteriori (di tipo logistico, finanziario, organizzativo o persino di prima trasformazione del latte) che ne migliorino l'efficienza e la forza commerciale.

94. Specifica attenzione dovrebbe essere posta, in particolare, nel valorizzare ogni forma di integrazione verticale a valle sviluppata dalle OP, sia nella fase di trasformazione del prodotto sia nella successiva fase di commercializzazione. La realizzazione di tali attività, infatti, consente di ridurre la deperibilità del prodotto commercializzato dagli allevatori, e comunque di accorciare la filiera produttiva, con conseguente incremento del potere contrattuale e della percentuale di valore aggiunto trattenuto dalla componente agricola.

95. Nella medesima logica, potrebbe essere altresì considerata l'eventualità di favorire, anche nel nostro territorio, l'installazione di alcuni impianti di polverizzazione del latte, pur limitandone l'utilizzo del prodotto ottenuto in quelle lavorazioni (ad es. l'industria dolciaria) per le quali esso non compromette la qualità del prodotto finito.

Gli impianti potrebbero essere installati e gestiti dalle stesse cooperative/OP, indirizzando una parte della produzione nazionale di latte a un processo di trasformazione, quale è quello della polverizzazione, che rende il prodotto più facilmente conservabile e trasportabile e che consente di realizzare anche un adeguato recupero, trattamento e valorizzazione del siero. Tali impianti rappresenterebbero quindi un importante strumento per rendere meno rigida l'offerta di latte liquido e ridurre di conseguenza il grado di dipendenza degli allevatori dagli acquirenti industriali.

96. E' evidente che, risultando la polvere di latte una *commodity* sulla quale esiste una forte competizione a livello internazionale, la redditività di tali progetti risulta inevitabilmente collegata alla contemporanea realizzazione di una strategia di riduzione dei costi di produzione del latte.

97. Per perseguire gli obiettivi indicati, agli allevatori associati in OP che presentino progetti idonei a conseguire incrementi dell'efficienza e/o della redditività aziendale, potrebbero essere riconosciuti specifici vantaggi e incentivi, anche di natura creditizia o fiscale. Ad esempio, visto il ruolo centrale attribuito alle Regioni nel processo di autorizzazione delle OP (ai sensi del DM del febbraio 2016, in fase di pubblicazione mentre si scrive), si potrebbero individuare forme di premialità da destinare a tali progetti o a tali organizzazioni, prevedendone anche forme di finanziamento e criteri di precedenza a valere sulle graduatorie regionali per i Piani di Sviluppo Rurale (PSR).

98. In tale ottica, appare di fondamentale importanza che le organizzazioni di produttori abbiano una dimensione adeguata a realizzare le economie di scala connesse allo svolgimento delle funzioni svolte e a porsi come interlocutori affidabili e imprescindibili per l'industria, mantenendo, ove possibile, anche un vincolo giuridico di

proprietà con la produzione degli allevatori aderenti, che consenta alle OP di assumersi in proprio la responsabilità del rispetto delle condizioni di quantità e di qualità negoziate.

99. Tra gli strumenti volti a stabilizzare i redditi degli allevatori, una particolare attenzione potrebbe essere inoltra posta a promuovere e – nelle forme e nei limiti consentiti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia, a sostenere - la costituzione di uno o più fondi assicurativi di natura mutualistica in grado di ricompensare gli allevatori delle perdite (o almeno di una parte di esse) legate alle brusche e consistenti riduzioni dei prezzi. Anche nella realizzazione e gestione di tali strumenti, le OP o AOP (Associazioni di OP) potrebbero svolgere un ruolo determinante, ma sempre a condizione che esse raggiungano effettivamente dimensioni significative.

100. Ancora con l'obiettivo di facilitare un recupero del divario di efficienza tra il settore nazionale e gli altri principali Paesi produttori europei, non potrebbe che essere valutato favorevolmente un impegno congiunto del MiPAAF e delle organizzazioni di categoria agricola, anche con il supporto delle rispettive strutture tecniche, volto ad incentivare gli allevatori ad ottenere, a fattori strutturali dati, tutti i possibili incrementi di efficienza che possano dipendere da: criteri di gestione delle stalle, tecniche di alimentazione, miglioramento genetico, ecc.. In particolare, uno sforzo congiunto delle organizzazioni e strutture che forniscono servizi al settore agricolo andrebbe compiuto per agire su ogni singolo elemento che incide sulla struttura di costo degli allevamenti nazionali, tra i quali ad esempio: i costi della rimonta, la durata della carriera produttiva delle bovine, lo smaltimento e la riutilizzazione dei reflui, ecc..

101. In tal senso, andrebbero quindi adeguatamente supportati gli organismi, strutture o istituzioni in grado di fornire specifici servizi di consulenza e formazione alle imprese agricole, fornendo loro collegamenti e possibilità di confronto con le migliori esperienze sviluppate a livello nazionale e internazionale e incrementandone di conseguenza il *know how* tecnico e gestionale.

102. Le politiche volte a favorire il processo di ristrutturazione settoriale non sono incompatibili - ma vanno anzi integrate - con l'attivazione di diverse e specifiche misure volte a tutelare, con diversi obiettivi di politica sociale e ambientale, le produzioni estensive presenti nelle aree svantaggiate (prevalentemente di montagna) che si intende salvaguardare per considerazioni legate alla tutela del territorio, al mantenimento della diversità del patrimonio agro-alimentare, agli eventuali effetti moltiplicatori sul turismo e sull'economia complessiva della zona.

103. A tale riguardo, solo la gestione di adeguati e mirati strumenti di “*welfare*” agricolo, volti a sostenere il reddito degli allevatori, può rendere sostenibili attività e produzioni che sarebbero altrimenti fuori mercato. Tali strumenti andrebbero quindi attivati in modo selettivo nelle aree che – sulla base di una specifica pianificazione – vengano ritenute meritevoli di salvaguardia, e rafforzati da un insieme integrato di misure volte a favorire: i) l'accorciamento della filiera produttiva e distributiva (realizzazione prodotti artigianali trasformati, vendita diretta in azienda, accordi con fornitori locali, ecc.); ii) l'integrazione con il turismo locale (creazione di agriturismi e/o di altre forme di ospitalità aziendale, utilizzo dei prodotti nell'ambito di fiere, manifestazioni, iniziative didattiche, ecc.); iii) un'adeguata identificazione e valorizzazione delle produzioni

(sviluppo prodotti di nicchia, biologici, utilizzo di adeguati sistemi di certificazione, quali marchi collettivi e menzioni specifiche, come ad es. “prodotto di montagna”¹, ecc.).

104. Il tema della tracciabilità e dell’identificazione della zona d’origine assume rilievo non soltanto con riferimento ai prodotti di nicchia provenienti dalle zone disagiate, generalmente artigianali e a diffusione prevalentemente locale, ma per tutte le produzioni di cui s’intenda favorire un migliore collocamento commerciale, potendo un’adeguata etichettatura e/o l’indicazione della specifica zona di produzione costituire un potente strumento di valorizzazione economica e di estensione degli sbocchi di mercato.

105. Più in generale, quindi, l’Autorità ritiene di grande importanza che il MiPAAF e il Governo proseguano la propria attività di promozione, in un quadro di coerenza con il contesto comunitario, di una normativa più rigorosa in termini di etichettatura e di tracciabilità del prodotto, che consentirebbe al consumatore di riconoscere, fornendone un’adeguata valorizzazione economica, tutte le produzioni la cui qualità sia strettamente collegata all’utilizzo della materia prima nazionale.

106. E ciò senza escludere, naturalmente, che possano essere gli stessi operatori a farsi promotori di iniziative volontaristiche in tal senso, così come previsto nell’ambito del Protocollo d’intesa recentemente siglato da tutte le organizzazioni di categoria rappresentative della filiera. La provenienza nazionale del latte potrebbe quindi diventare un “plus” commerciale anche per i prodotti attualmente più esposti al ciclo dei prezzi internazionali e consentire in tal modo forme di sostegno legittime della produzione interna.

107. Nell’ottica di migliorare l’efficienza e la competitività dell’intera filiera lattiero-casearia nazionale, incrementando altresì gli spazi di collocamento della produzione nazionale, un ruolo fondamentale dovrà poi continuare ad essere svolto dalle produzioni di origine tipica, che già oggi consentono la riconoscibilità e aggiungono valore alla materia prima nazionale, sia sui mercati interni che su quelli esteri.

A tale riguardo, l’Autorità vede dunque favorevolmente qualsiasi iniziativa ministeriale tesa ad incrementare ulteriormente il peso delle DOP esistenti nel settore lattiero-casario, sia attraverso una più attenta promozione delle DOP minori, sia favorendo la collocazione e la valorizzazione sui mercati esteri delle DOP con più elevato potenziale di espansione produttiva, quali il Parmigiano Reggiano e il Grana Padano.

108. Nella gestione delle politiche legate alle produzioni DOP, un’attenzione particolare dovrebbe inoltre essere posta, da parte del MiPAAF, ai contenuti e alle modalità di approvazione dei piani di contingentamento produttivo, pur se consentiti dalla normativa comunitaria, sotto certe condizioni e per un periodo transitorio: se, da un lato, infatti, tali piani consentono di sostenere il prezzo dei prodotti finiti, a vantaggio soprattutto dei produttori industriali, dall’altro, essi comprimono gli sbocchi produttivi per gli allevatori nazionali, costretti a ripiegare su canali di collocamento meno remunerativi (con un effetto, tra l’altro, inevitabilmente depressivo sulle quotazioni *spot*

¹ La menzione “*prodotto di montagna*” è stata istituita come indicazione facoltativa di qualità dal Reg. UE n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

del latte crudo). Inoltre, nella misura in cui i piani di contingentamento si traducono nell'implementazione di un rigido sistema di quote produttive, essi tendono necessariamente a ingessare la struttura produttiva esistente, sacrificando la crescita delle imprese più efficienti a scapito di quelle con costi di produzione più elevati.

109. Sempre nell'ottica di migliorare la competitività della filiera lattiero-casearia nazionale, potrebbero essere inoltre previsti incentivi *ad hoc*, anche a livello delle imprese di trasformazione, per favorire la ricerca e l'innovazione (di processo e di prodotto) finalizzate all'immissione sul mercato di prodotti a più elevato valore aggiunto. In particolare, gli sforzi dovrebbero essere rivolti a cogliere tutte le opportunità di mercato determinate dall'evoluzione dei consumi, raggiungendo sia nuovi target di consumatori sui mercati nazionali (prodotti per l'infanzia, per i giovani, gli sportivi ecc.) sia mercati esteri non ancora maturi o comunque poco coperti dai prodotti nazionali (nuovi consumatori dei Paesi del Maghreb, del Medio Oriente, della Cina, ecc.).

110. In particolare, la collocazione sui mercati esteri potrebbe essere supportata da specifiche politiche pubbliche che prevedano ad esempio: forme di agevolazione al credito, l'erogazione di servizi di consulenza di natura legale, commerciale e di marketing, la promozione di partnership tra le imprese nazionali e le imprese dei Paesi importatori, il sostegno a iniziative promozionali congiunte dei prodotti nazionali, incentivi a sviluppare linee di produzione dedicate ai mercati esteri (ad es. prodotti già grattugiati, porzionati, abbinati ad altre produzioni nazionali, ecc.).

In tale direzione, un ruolo più incisivo potrebbe essere svolto soprattutto dagli enti e dalle società pubbliche che già si occupano, ognuna per i profili di propria competenza, di supportare le imprese esportatrici, tra i quali ad es. l'ICE, per quanto riguarda l'agevolazione e la promozione dei rapporti economici con le imprese estere, la SACE, per gli aspetti creditizi e assicurativi, la SIMEST, per l'assistenza al processo di internalizzazione delle imprese.

Schema di sintesi delle conclusioni e proposte

RACCOMANDAZIONI AGLI OPERATORI	
1. Modalità di negoziazione compatibili con la normativa antitrust europea	
	- no contrattazione unica nazionale - no contrattazione tra tutte le rappresentanze sindacali agricole e le industrie - sì contrattazione di allevatori aggregati in OP (o associazioni di OP) di dimensione significativa (< 33% produzione nazionale) con singole industrie di trasformazione - sì a OP organizzate in forma societaria, con vincolo di proprietà con produzione aderenti
2. Modalità di negoziazione compatibili con la normativa nazionale (D.L. 51/15 e art. 62)	
	- sì contratti di durata annuale - sì contratti scritti, stipulati prima della fornitura e completi degli elementi essenziali - sì trattativa improntata a criteri di trasparenza, correttezza e corrispettività prestazioni - no imposizione di condizioni eccessivamente gravose da parte del contraente forte
3. Collaborazione e raccordo tra tutte le componenti della filiera	
	- sì organismi interprofessionali - sì realizzazione iniziative volte a migliorare l'efficienza e i risultati di filiera - sì predisposizione contratti tipo - no definizione del prezzo in ambito interprofessionale - sì indicizzazione, anche tenendo conto dell'andamento degli input produttivi - in assenza di accordo, sì criteri di indicizzazione affidati a ente pubblico terzo (ISMEA) - sì estensione regole e accordi, previa verifica consenso (2/3) componenti interessate
OBIETTIVI STRATEGICI E STRUMENTI DI POLITICA SETTORIALE	
1. Interventi strutturali di medio/lungo periodo e non soltanto gestione della crisi	
	- sostegno settore agricolo che non sacrifichi la competizione sull'efficienza - utilizzo selettivo risorse pubbliche a sostegno specifici progetti/ organizzazioni/ imprese, piuttosto che contributi "a pioggia" (ad es. sostegno prezzo)
2. Riduzione divario di costi con altri Paesi Europei/incremento efficienza media	
	- accompagnare processo di ristrutturazione (fuoriuscita imprese marginali) - favorire aggregazione produttiva e commerciale - incentivare miglioramento tecniche di gestione aziendale e modernizzazione
3. Incremento potere negoziale e valore aggiunto componente agricola	
	- contrattazione tramite OP di dimensioni adeguate - integrazione orizzontale e verticale allevatori - identificazione e riconoscibilità zona di origine dei prodotti (tracciabilità) - accorciamento filiera produttiva per prodotti freschi e artigianali - sviluppo e promozione prodotti legati alle specificità territoriali
4. Stabilizzazione redditi agricoli	
	- contratti di lunga durata - indicizzazione con smussamento oscillazioni (<i>stop losses</i>) - strumenti gestione rischi di reddito (fondi mutualistici, assicurazioni, ecc.) - gestione strategica stoccaggi
5. Incremento valore aggiunto e competitività della filiera	
	- mantenimento incentivi alla competizione anche nel settore primario - favorire ricerca e innovazione, anche a livello di imprese trasformazione - valorizzazione produzioni nazionali, tipiche (DOP) e artigianali - sviluppo nuovi mercati

AZIONI (lista esemplificativa e non esaustiva)	
1.	Favorire e incentivare il riconoscimento di OP e AOP di dimensioni adeguate (comunque <33% produzione nazionale) ad aumentare potere contrattuale e a realizzare forme di integrazione concreta tramite centralizzazione di funzioni di raccolta, finanziarie, logistiche e/o lo svolgimento di attività di prima trasformazione del latte
2.	Sostenere e finanziare OP che presentino progetti di integrazione orizzontale e/o verticale concretamente idonei a conseguire incrementi di efficienza/reddittività. Prevedere forme di premialità condizionata alla presenza di tale requisito nelle graduatorie regionali per l'attribuzione degli aiuti previsti dai Piani di Sviluppo Rurale
4.	Incentivare e promuovere la realizzazione di impianti di polverizzazione , gestiti dalle stesse OP/cooperative agricole, anche per favorire una gestione strategica degli stoccaggi
5.	Coinvolgere organizzazioni sindacali agricole e strutture tecniche del MiPAAF nel miglioramento dei servizi di formazione e consulenza alle imprese agricole
6.	Promuovere e riconoscere un'organizzazione interprofessionale rappresentativa di tutte le componenti della filiera
7.	Promuovere normativa su etichettatura e tracciabilità e incoraggiare forme volontaristiche di valorizzazione e riconoscimento dell'origine nazionale
8.	Sostenere innovazione e ricerca , anche a livello delle imprese di trasformazione, per introdurre sul mercato prodotti a più elevato valore aggiunto e raggiungere nuovi target di consumatori
9.	Favorire esportazioni e penetrazione nuovi mercati (credito all'export, consulenza ecc.) coinvolgendo anche istituti e società pubbliche competenti (ICE, SACE, SIMEST ecc.)
10.	Incrementare peso delle produzioni DOP , sia promuovendo DOP minori che sostenendo le esportazioni di quelle a più alto potenziale espansivo. Per tali tipologie di DOP, monitorare i piani di programmazione delle produzioni DOP, limitando il contingentamento produttivo a situazioni transitorie di effettiva crisi di mercato
11.	Per le aziende agricole collocate in aree svantaggiate , attuare politiche di sostegno al reddito mirate, previa verifica esigenze di salvaguardia della produzione per tutelare territorio, ambiente, biodiversità, turismo, economia complessiva della zona, ecc.; integrare tali misure con politiche di valorizzazione produzione locale (sviluppo prodotti di nicchia e biologici, utilizzo di adeguati sistemi di identificazione quali marchi collettivi e menzioni facoltative, ecc.), integrazione con il turismo (agriturismi, promozione prodotti in ambito fiere, manifestazioni, ecc.) e di accorciamento della filiera (realizzazione prodotti artigianali e vendita diretta in azienda, accordi con fornitori locali, ecc.
12.	Promuovere e sostenere uno o più fondi mutualistici di gestione del rischio di reddito per assicurare gli allevatori contro le brusche diminuzioni del prezzo del latte

PREMESSA

111. In data 5 maggio 2015, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva riguardante la filiera lattiero-casearia con riferimento a: *i)* le dinamiche contrattuali con le quali si determinano le condizioni di acquisto e di vendita dei prodotti; *ii)* i meccanismi di trasmissione dei prezzi lungo la filiera; *iii)* l'eventuale rilevanza, sia ai sensi della normativa antitrust sia ai sensi dell'articolo 62 del D.L. n.1/2012, delle condotte tenute dagli operatori nella contrattazione delle condizioni di acquisto; *iv)* l'effettivo grado di concorrenza esistente tra operatori attivi nei diversi mercati collegati verticalmente nella filiera produttivo-distributiva.

112. L'indagine è stata avviata anche con l'obiettivo di valutare la rilevanza delle specifiche problematiche di funzionamento della filiera sollevate dalle principali associazioni agricole, sia attraverso gli organi di stampa che presso le sedi istituzionali competenti: tali organizzazioni lamentano, in particolare, una scarsa correlazione tra l'andamento dei prezzi al consumo dei prodotti lattiero-caseari e il prezzo che i trasformatori corrispondono agli allevatori nazionali per la vendita del latte crudo. Quest'ultimo ha infatti presentato una drastica diminuzione nei primi mesi del 2015 che, secondo le organizzazioni rappresentative degli allevatori, risulterebbe in controtendenza sia con l'andamento dei prezzi di vendita dei prodotti trasformati, sia con l'andamento dei costi di produzione del latte crudo, a dimostrazione del forte squilibrio di potere negoziale che caratterizzerebbe le relazioni tra gli allevatori e gli acquirenti industriali.

113. A tale riguardo, l'Autorità ha ricevuto anche una specifica segnalazione da parte di Coldiretti, pervenuta in data 6 febbraio 2015 e integrata sia in data 19 febbraio 2015 che in data 13 novembre 2015: in particolare, secondo tale organizzazione, la situazione descritta giustificerebbe un intervento dell'Autorità ai sensi dell'art. 62 del D.L. n. 1/2012, secondo quanto in particolare specificato dall'art. 4, comma 2, lettera c), del D.M. n. 199/12, attuativo dell'art. 62. Infatti: *i)* il prezzo corrisposto agli agricoltori dai trasformatori risulterebbe palesemente al di sotto dei costi di produzione medi del latte destinato alla trasformazione; *ii)* i rapporti negoziali sarebbero caratterizzati da un'intrinseca debolezza contrattuale degli allevatori, riconducibile sia all'elevata frammentazione della struttura produttiva, sia all'elevata deperibilità del latte crudo e alla conseguente necessità di consegnarlo quotidianamente, senza alcuna possibilità di modulare, almeno nel breve periodo, la quantità offerta.

114. Nell'ambito dell'indagine, sono stati analizzati studi e materiale informativo sul settore lattiero-caseario ed effettuate audizioni con gli *stakeholder* del settore, al fine di raccoglierne la posizione in merito alle tematiche oggetto di approfondimento. In particolare, sono stati sentiti in audizione: Coldiretti, Confagricoltura, Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) e Alleanza delle Cooperative Italiane (Fedagri/Confcooperative, Legacoop Agroalimentare e AGCI – Agrital) – per la parte agricola – Assolatte, Lacatalis e Granarolo – per la parte industriale – ANCD e Conad – per il settore distributivo.

115. L'indagine è strutturata in due parti. La prima parte, maggiormente descrittiva e analitica, contiene: *i*) una ricostruzione del quadro normativo - nazionale e comunitario – che regola il settore (Cap. 1), con una specifica attenzione alle disposizioni che influiscono sulle modalità di contrattazione e di formazione dei prezzi del latte crudo; *ii*) una descrizione delle caratteristiche strutturali del settore, sia in Europa che in Italia (Cap. 2); *iii*) un esame dell'andamento dei prezzi del latte crudo e di alcuni dei principali prodotti trasformati, anche al fine di verificarne i rapporti di relazione reciproca (Cap. 3); *vi*) un'analisi della struttura e della variabilità dei costi produttivi, nonché dei ricavi e della conseguente redditività aziendale (Cap. 4); *v*) una disamina delle concrete forme con cui la parte agricola e quella industriale si confrontano e negoziano le condizioni di cessione del latte (Cap. 5).

116. La seconda parte è invece sostanzialmente incentrata sull'analisi e la valutazione dei principali elementi problematicità del funzionamento del settore emersi dall'indagine: nel primo capitolo (Cap. 6), tali elementi vengono identificati e analizzati, anche alla luce delle informazioni riportate nella prima parte dell'indagine; nel capitolo successivo (Cap. 7) vengono riportate, in sintesi, le posizioni espresse al riguardo dai principali attori della filiera sentiti in audizione; segue (Cap. 8) un capitolo specificamente dedicato alle problematiche concorrenziali e all'identificazione dei possibili spazi di intervento nel settore da parte dell'Autorità.

PARTE I

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 L'introduzione dell'OCM latte

117. L'organizzazione comune dei mercati (OCM) per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in vigore dal 1968², è stata una delle prime OCM all'interno della politica agricola comune.

Analogamente ad altre politiche settoriali agricole, essa intende facilitare il perseguimento degli obiettivi globali della Politica Agricola Comune (di seguito, PAC), stabiliti nell'articolo 33 del Trattato che istituisce la Comunità europea. In particolare, il regolamento relativo all'OCM del settore del latte si riferisce esplicitamente ai seguenti quattro obiettivi: *i)* equilibrare il mercato del latte, sotto il profilo dell'adeguamento quantitativo dell'offerta alla domanda; *ii)* stabilizzare i prezzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari; *iii)* garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola; *iv)* migliorare la competitività dei prodotti lattiero caseari sui mercati internazionali, portando gradualmente i prezzi europei a livello di quelli mondiali, strutturalmente inferiori.

118. Per raggiungere i suddetti obiettivi, l'OCM latte prevedeva inizialmente, come la maggior parte delle OCM, un insieme di strumenti di sostegno volti a garantire l'equilibrio del mercato a un livello di prezzo predeterminato, il c.d. "*prezzo indicativo*". Tale prezzo veniva fissato dal Consiglio, unitamente al "*prezzo di intervento*", più basso di quello indicativo, a cui la Comunità avrebbe acquistato il latte (sotto forma di prodotti trasformati) che l'allevatore non fosse riuscito a vendere al prezzo indicativo. Il prezzo d'intervento, in particolare, veniva fissato per il latte scremato in polvere e per il burro in base a parametri di conversione di tali prodotti rispetto al latte liquido.

119. Tra le misure di sostegno previste dall'OCM latte (alcune delle quali tuttora presenti, sia pure con limiti di applicazione più stringenti) vi erano in particolare: *i)* gli interventi diretti di ritiro delle eccedenze di burro, latte scremato in polvere e altri prodotti che possono essere stoccati (compresi, sino al 1994, il Grana Padano e il Parmigiano); *ii)* gli aiuti all'ammasso privato; *iii)* gli aiuti allo smaltimento e al consumo di alcuni prodotti industriali; *iv)* i diritti sulle importazioni e le restituzioni alle esportazioni, volti a compensare la differenza tra i prezzi praticati sul mercato mondiale e i prezzi comunitari.

120. I primi decenni di applicazione dell'OCM lasciavano, pertanto, spazi assai esigui alla dinamica concorrenziale, prevedendo di fatto un articolato sistema di prezzi minimi garantiti e di aiuti, nonché, a partire dal 1984, un regime di contingentamento della produzione (*cfr. paragrafo che segue*).

² Cfr. Reg. CEE n. 804/68.

1.2 Il regime di quote

121. L'OCM del settore del latte è stata profondamente segnata dall'introduzione, nel 1984, delle c.d. "quote latte", rimaste in vigore sino al 1° aprile 2015.

In particolare, nei circa 30 anni di vigenza del sistema, la produzione di latte in Europa è stata assoggettata a un complesso regime di contingentamento produttivo, introdotto con l'obiettivo di conseguire un equilibrio tra domanda e offerta nel settore del latte e dei suoi derivati e limitare in tal modo le eccedenze produttive strutturali.

122. Il regime risultava sostanzialmente imperniato sull'attribuzione ad ogni Stato membro di un dato quantitativo massimo di produzione da distribuire tra i singoli produttori (la c.d. quota latte nazionale), nonché su una misura di riequilibrio, denominata "prelievo supplementare", che colpiva l'eventuale produzione in eccesso.

La quota attribuita ad ogni singolo Stato membro, trasformata poi dagli Stati membri in quote individuali ai produttori, è stata ottenuta sommando i quantitativi di latte consegnati dagli allevatori ai primi acquirenti in uno specificato anno di riferimento, che per l'Italia era il 1983. Il contingente assegnato ai Paesi membri è stato tuttavia varie volte modificato nel corso degli anni successivi di applicazione della normativa.

123. La regolamentazione comunitaria imponeva un prelievo finanziario per ogni chilogrammo di latte prodotto oltre il limite stabilito, misura volta a colpire i singoli produttori eccedentari, con l'obiettivo di costituire un efficace deterrente allo "splafonamento": le quote latte si configuravano quindi come uno strumento di sostegno al prezzo del latte alla stalla basato su un sistema di disincentivi per gli allevatori a produrre latte oltre un limite prestabilito.

124. Il sistema si è subito dimostrato efficace e, a partire dal 1984, gli Stati membri hanno sostanzialmente allineato le quantità commercializzate alle rispettive quote assegnate. A livello comunitario, la produzione ha sempre rispettato i massimali assegnati (con l'eccezione di due lievi sforamenti nelle annate 1995/96 e 2004/05) e, a partire dal 2004/05, la quota è rimasta addirittura sottoutilizzata nell'EU-25 e nell'UE-27. Il regime di quote, dunque, ha raggiunto il proprio obiettivo di contenere le eccedenze produttive, mantenendo un livello di prezzi alto e stabile.

125. In Italia, l'applicazione del sistema ha richiesto un periodo di "rodaggio" durato circa una decina di anni, avendo inizialmente lo Stato italiano dichiarato una produzione inferiore ai 9 milioni di tonnellate, largamente inferiore a quella effettiva e che non consentiva quindi il rispetto del contingente. Solo a partire dal 1992, lo Stato italiano, dopo essere riuscito ad ottenere un incremento della quota sino a 9,9 milioni di tonnellate (quota entrata in vigore nel 1994), si è attivato per garantire la piena applicazione del regime di contingentamento. La quota assegnata all'Italia ha subito nel tempo vari aggiustamenti sino a raggiungere, a partire dal 2009, i 10,9 milioni di tonnellate, cifra adeguata all'effettiva produzione.

126. Come noto, sia il ritardo nell'applicazione del regime, sia i successivi "splafonamenti" di quota hanno fatto sì che l'Italia sia stata assoggettata, sino al 2009, ad oltre 4 miliardi di euro di multe, anticipate dallo Stato italiano e solo in parte "restituite"

dagli allevatori, dando luogo a tutto quel susseguirsi di contestazioni, indagini, ricorsi, sospensive e procedure d'infrazione comunitarie che sta tuttora impegnando le competenti autorità politiche e amministrative.

Peraltro, dopo 5 campagne consecutive in cui la produzione nazionale si è attestata entro il tetto produttivo assegnato, proprio nella campagna produttiva 2014/2015 - ultimo anno di applicazione del regime - si è registrato un nuovo sfornamento della quota pari all'1% circa, che ha comportato l'irrogazione di una sanzione per gli allevatori pari, complessivamente, a circa 30 milioni di euro.

127. Vale tuttavia rilevare, in questa sede, come le scelte effettuate da ciascun allevatore in merito al livello di produzione da realizzare hanno prodotto, durante il periodo di vigenza del regime di contingentamento, effetti di grande rilievo sulla struttura dei costi di ciascuna azienda agricola, influenzando conseguentemente la redditività delle imprese stesse: alcuni allevatori, infatti, hanno optato per il contenimento della propria produzione entro i limiti stabiliti dal contingente, senza incorrere in alcun costo aggiuntivo, mentre altri hanno modificato il quantitativo di latte offerto o ricorrendo al mercato "secondario" della compravendita e/o dell'affitto di quote – investendo o ricavando somme anche molto ingenti dall'attività di trasferimento delle quote – oppure realizzando eccedenze produttive. Tra gli allevatori che hanno optato per lo sfornamento della propria quota, inoltre, alcuni hanno pagato regolarmente il prelievo supplementare - anche attraverso l'adesione ai diversi piani di rateizzazione varati dal Governo – mentre altri (i c.d. COBAS) hanno sistematicamente e deliberatamente disatteso le indicazioni normative, rifiutandosi di pagare il prelievo e, in alcuni casi, addirittura lucrando sulla vendita della quota stessa.

128. Come si vedrà nel paragrafo dedicato ai costi di produzione, la diversità nel livello dei suddetti ricavi e/o esborsi, non necessariamente correlato al livello di efficienza aziendale e/o al livello di innovazione tecnologica, ha contribuito ad accentuare la variabilità dei costi di produzione tra le diverse aziende, indebolendo fortemente il valore rappresentativo del "costo medio di mercato".

1.3. Le riforme dell'OCM

129. L'OCM di settore ha subito varie riforme nel corso degli anni. La più importante è stata quella introdotta nel 2003 con il pacchetto di revisione di medio termine (c.d. riforma Fischler), che ha avviato la liberalizzazione del settore attraverso una consistente riduzione del livello di sostegno ai prezzi e l'introduzione degli aiuti diretti ai redditi.

In particolare, tale riforma ha previsto: *i)* una sostanziale modifica del sistema di aiuti agli agricoltori, con il disaccoppiamento dei pagamenti diretti³ e la possibilità per gli Stati membri di mantenere l'aiuto accoppiato soltanto nelle zone svantaggiate; *ii)* una riduzione progressiva dei prezzi di intervento del burro e del latte scremato in polvere; *iii)* la limitazione dei quantitativi ammessi all'intervento; *iv)* l'eliminazione del prezzo indicativo del latte, che aveva costituito il punto di riferimento anche per il calcolo del

³ S'introduce, cioè, un pagamento unico per azienda, slegato dalla produzione.

prelievo; v) la riconferma del regime di quote latte fino al 2015, ma con una riduzione progressiva dell'importo del prelievo.

130. Le più recenti riforme della PAC hanno confermato il maggiore orientamento al mercato dell'agricoltura dell'UE, alla luce della concorrenza mondiale. Con specifico riferimento all'OCM latte, la fine del regime di quote è stata inderogabilmente fissata (e poi effettivamente realizzata) al 31 marzo 2015 e, anche per aiutare gli operatori ad affrontare il nuovo contesto economico, l'OCM è stata profondamente modificata nel 2013, anche con riferimento alle relazioni contrattuali degli agricoltori con i propri acquirenti, mediante l'introduzione del c.d. "Pacchetto Latte", di cui si parlerà più diffusamente nei due paragrafi che seguono.

131. Gli strumenti di sostegno che permangono anche a seguito dell'introduzione della nuova OCM sono: gli interventi diretti sul mercato del burro e del latte scremato in polvere, gli aiuti all'ammasso privato, le restituzioni all'esportazione e le sovvenzioni dirette alle aziende, corrisposte sotto forma di premio unico, che fanno parte a tutti gli effetti del reddito aziendale.

1.4 L'High Level Group e i lavori preparatori del "Pacchetto Latte"

132. Nell'ottobre del 2009, a seguito di un picco negativo fatto registrare dalle quotazioni internazionali del latte⁴, la DG Agricoltura e Sviluppo Rurale della Commissione Europea ha istituito un gruppo di lavoro, l'*High Level Group on Milk* (HLGM), allo scopo di uniformare le politiche settoriali dei diversi Stati e individuare linee di intervento il più possibile comuni e condivise: in particolare, l'iniziativa sorgeva con l'obiettivo di affrontare le problematiche connesse all'esistenza di uno squilibrio strutturale e di potere contrattuale tra i produttori agricoli e i trasformatori, idoneo a produrre una divaricazione della forbice tra i prezzi alla produzione e i prezzi al consumo, con conseguente compressione dei margini degli allevatori. E ciò anche in vista della dimensione crescente che tali problematiche avrebbero assunto con il venir meno, a partire dal 2015, del regime delle quote latte.

133. Ai lavori dell'HLGM hanno partecipato attivamente sia i rappresentanti dei Governi di tutti gli Stati Membri, sia i principali *stakeholder* del settore. Dato il particolare rilievo assunto, nell'ambito della discussione, dalle problematiche concorrenziali, è stata inoltre richiesta la partecipazione della DG COMP, la quale ha preso parte alle riunioni insieme alle Autorità nazionali della concorrenza francese e tedesca, in qualità di *rapporteur* dell'*ECN Joint-Working Team on Milk*. Quest'ultimo gruppo, composto da tutte le Autorità nazionali di concorrenza (di seguito, NCA) (ivi compresa l'Autorità italiana), è stato creato nell'ambito dell'*ECN Food Group* proprio per consentire alla DG COMP e alle NCA di fornire un contributo ai lavori dell'*High Level Group on Milk*.

⁴ La brusca discesa dei prezzi mondiali del latte, nel 2009, è stata sostanzialmente determinata dalla crisi finanziaria ed economica internazionale, che ha ridotto in misura consistente la domanda mondiale di latte. A livello comunitario, essa è stata accentuata dalla decisione, presa a novembre 2008, di abolire il regime di quote a partire dal 2015, giungendo a tale obiettivo attraverso un graduale aumento delle quote stesse.

134. La DG Comp ha contribuito ai lavori dell'HLGM, supportata dalle autorità nazionali, sia con la partecipazione attiva alle riunioni, sia con l'elaborazione di documenti preliminarmente discussi e approvati con le NCA.⁵ Larga parte di tali documenti è dedicata alla compatibilità con la legislazione a tutela della concorrenza di specifiche forme di collaborazione tra i produttori agricoli volte a rafforzarne il potere contrattuale, quali la costituzione delle "Organizzazioni di Produttori" (OP) o di altre forme associative.

135. In estrema sintesi, la posizione della DG COMP - sostanzialmente condivisa dalle NCA - in merito alle diverse forme di collaborazione tra produttori agricoli è che l'aggregazione dei produttori in cooperative o in forme associative che consentano di sviluppare sinergie e incrementare l'efficienza aziendale sia la strada più indicata per conseguire un'effettiva modernizzazione e razionalizzazione della produzione agricola. In questo senso, la DG COMP ritiene che legislazione a tutela della concorrenza debba essere particolarmente attenta a valutare i guadagni di efficienza consentiti da tali aggregazioni, assicurandosi che esse consentano e, anzi stimolino, la competizione tra i diversi soggetti presenti sul mercato.

136. Quanto alla standardizzazione delle forme contrattuali, la DG COMP ha deciso di assumere una posizione sostanzialmente neutrale, in quanto tale tematica è stata ritenuta maggiormente collegata alle modalità di distribuzione del reddito lungo la filiera piuttosto che alle dinamiche concorrenziali che caratterizzano i singoli mercati. Ciò a condizione che la standardizzazione sia riferita esclusivamente ai criteri che regolano le trattative e agli elementi che essa deve contemplare, e non al contenuto delle singole voci.

137. I lavori dell'HLGM sono stati di stimolo alla successiva riforma della regolazione comunitaria del settore lattiero-caseario, sancita con l'emanazione del Reg. n. 261/2012 (c.d. Pacchetto Latte) che, con riferimento ai rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari DOP e IGP, ha modificato il precedente Reg. n. 1234/2007.

1.5 Il Pacchetto Latte e il Reg. UE n. 1308/2013

138. Con il Reg. n. 261/2012 del Parlamento e del Consiglio, noto come "Pacchetto Latte", viene modificato il precedente Reg. n. 1234/2007, con riferimento alla parte relativa ai rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari.

Il Pacchetto Latte, come si è visto, si inserisce nel solco del lavoro dell'*High Level Group* sul latte, che riconduceva sostanzialmente le difficoltà evidenziate nel periodo 2007-2009 nel settore lattiero caseario al forte squilibrio strutturale e di potere contrattuale tra produttori e trasformatori. In linea quindi con l'obiettivo di garantire un maggiore equilibrio nelle relazioni negoziali lungo la filiera, anche in vista dell'imminente abolizione del regime di quote, il nuovo regolamento contiene disposizioni in tema di potere contrattuale dei produttori, forme di negoziazione,

⁵ Si vedano ad es. i docc.: "The interface between EU competition policy and the CAP" e "How EU competition policy helps dairy farmers in Europe"; entrambi del 23 febbraio 2010.

organizzazioni interprofessionali e trasparenza. Esso contiene inoltre specifiche misure a favore della regolazione dell'offerta di formaggio a denominazione d'origine protetta (DOP) o indicazione geografica protetta (IGP).

139. In particolare, il Pacchetto Latte ha introdotto importanti novità nella disciplina dei rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, con l'obiettivo di contribuire alla stabilizzazione del mercato stesso e dei redditi dei produttori di latte, nonché al rafforzamento della trasparenza nel settore attraverso strumenti di gestione del mercato e delle relazioni contrattuali di filiera.

140. In data 17 dicembre 2013 viene emanato il Regolamento UE n. 1308/2013 in materia di organizzazione comune dei mercati agricoli (il Regolamento OCM)⁶, che sostituisce il precedente Reg. n. 1234/2007, così come modificato dal Pacchetto Latte. Quest'ultimo risulta quindi attualmente inglobato, con lievi modifiche, nel Reg. n. 1308/2013. Le principali previsioni di tale regolamento, con riferimento al settore lattiero-caseario, sono illustrate qui di seguito.

a) Il potere contrattuale dei produttori

141. Dopo aver ricordato che *“per garantire lo sviluppo sostenibile della produzione e assicurare così un tenore di vita equo ai produttori di latte, è opportuno rafforzare il potere contrattuale nei confronti dei trasformatori, ai fini di una più equa distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera”*⁷, il Regolamento prevede che le organizzazioni dei produttori (OP) riconosciute costituite da produttori di latte, o le associazioni di dette organizzazioni, possano negoziare collettivamente con le imprese le condizioni contrattuali, compresi i prezzi di cessione, per la totalità o per una parte della produzione dei suoi membri.

142. Le suddette negoziazioni collettive sono tuttavia subordinate al rispetto di alcune condizioni (art. 149), tra cui: *i)* il volume del latte crudo oggetto di contrattazione non deve superare il 3,5% della produzione totale dell'Unione; *ii)* il volume del latte crudo oggetto di contrattazione prodotto e consegnato in un particolare Stato Membro non deve superare il 33% della produzione nazionale totale dello Stato Membro stesso.⁸

143. E' stata inoltre inserita nel Regolamento una c.d. “clausola di salvaguardia”, che prevede che, anche qualora non siano superate le soglie stabilite, le Autorità di concorrenza possano decidere che una trattativa non debba aver luogo o debba essere riaperta qualora l'accordo sia idoneo ad eliminare la concorrenza o a danneggiare gravemente i trasformatori di piccole e medie dimensioni attivi nel territorio (*art. 149, comma 6, Reg. 1308/2013*).

⁶ Il Regolamento UE n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013 in materia di organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli costituisce a partire dal 1° gennaio 2014 il nuovo quadro di riferimento della politica agricola dell'Unione.

⁷ Considerando n. 128 del Reg. 1308/2013.

⁸ Tale quota è stabilita al 45% per gli Stati Membri che abbiano volumi di produzione limitati (in pratica a Malta, Cipro e Lussemburgo).

144. Il Regolamento prevede un riparto di competenze tra ANC e Commissione secondo il quale la Commissione potrà essere investita esclusivamente nel caso di trattative riguardanti più di uno Stato Membro, mentre negli altri casi la competenza sarà dell'autorità garante dello Stato Membro oggetto delle trattative. Il Regolamento però non prevede alcun sistema di notifica obbligatoria.

b) Le forme contrattuali

145. Per pervenire alla definizione di relazioni contrattuali più trasparenti ed eque lungo la filiera, il Reg. 1308/2013 prevede che, qualora uno Stato Membro preveda la formulazione obbligatoria di contratti scritti relativi alla consegna di latte crudo, detto contratto sarà stipulato prima della consegna e includerà: il prezzo da pagare alla consegna (fisso o calcolato combinando fattori stabiliti); il volume e il calendario delle consegne; la durata del contratto, determinata o indeterminata, con clausole di risoluzione; le precisazioni sulle scadenze e le procedure dei pagamenti; le modalità di raccolta e di consegna; le regole applicabili in caso di forza maggiore.

Tutti gli elementi del contratto dovranno essere liberamente negoziati tra le parti.

c) Le organizzazioni interprofessionali

146. Il Regolamento prevede il riconoscimento da parte degli Stati Membri, su richiesta, di organizzazioni interprofessionali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari composte da rappresentanti delle attività economiche connesse alla produzione di latte crudo e collegate ad almeno una delle seguenti fasi della filiera: trasformazione o commercio, compresa la distribuzione, di prodotti del settore del latte e lattiero-caseari (art. 157, comma 3a).

Tali organizzazioni devono costituire una quota significativa delle suddette attività economiche⁹ e svolgere una o più funzioni di una serie in elenco, tenendo conto della necessità di ottenere condizioni concorrenziali eque e di evitare distorsioni del mercato. Tra le funzioni e attività elencate viene inclusa anche la redazione di contratti tipo compatibili con la normativa dell'Unione per la vendita di latte crudo agli acquirenti o la fornitura di prodotti trasformati ai distributori.

147. Gli accordi e le pratiche di organizzazioni interprofessionali riconosciute sono soggetti ad un'esenzione in deroga dall'applicazione dell'art. 101, comma 1, TFUE a condizione che: *a)* siano notificati alla Commissione; *b)* non siano ritenuti incompatibili con la normativa dell'Unione entro due mesi successivi alla ricezione di tutte le informazioni richieste.

148. Sono dichiarati comunque incompatibili con la normativa dell'Unione attività o contratti che possano: *a)* compartimentare i mercati all'interno della Comunità; *b)* nuocere al buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati; *c)* produrre

⁹ La norma non specifica la soglia al di sopra della quale la quota può considerarsi significativa, né se la significatività debba riferirsi a tutte le attività economiche rappresentate.

distorsioni della concorrenza non strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi della PAC; d) comportare la fissazione di prezzi o quote; e) determinare discriminazioni o eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti in questione.

Gli Stati Membri revocano il riconoscimento se l'organizzazione aderisce agli accordi dichiarati incompatibili con la normativa dell'Unione.

149. Un accordo interprofessionale che fissi il prezzo del latte alla stalla è dunque in violazione dell'art. 101 TFUE, secondo quanto ribadito dal Reg. n. 1308/13, mentre una OP che rappresenti non oltre il 33% della produzione nazionale può trattare con un'impresa di trasformazione il prezzo di cessione per conto di tutti i propri associati.

d) L'estensione delle regole

150. Qualora un'organizzazione di produttori (o associazione di organizzazioni) o un'organizzazione interprofessionale riconosciuta operante in una data circoscrizione siano considerate rappresentative della produzione o del commercio o della trasformazione, lo Stato Membro interessato può, su richiesta dell'organizzazione, disporre che alcuni degli accordi, decisioni o pratiche concordate convenuti nell'ambito dell'organizzazione richiedente siano resi obbligatori, per un periodo limitato, nei confronti di tutti gli operatori attivi nella medesima circoscrizione e non aderenti all'organizzazione o associazione.

151. La rappresentatività si assume verificata nella circoscrizione economica interessata se l'organizzazione rappresenta, all'interno di essa, almeno i 2/3 della produzione, commercio o trasformazione.

Nel caso delle organizzazioni interprofessionali, in presenza di difficoltà pratiche nella determinazione dell'incidenza del volume della produzione, commercio o trasformazione, lo Stato membro può stabilire norme nazionali per determinare il livello di rappresentatività.

e) La regolazione dell'offerta di formaggi DOP e IGP

152. Il Regolamento, allo scopo di consentire l'adeguamento dell'offerta alla domanda e contribuire al mantenimento della qualità e dello sviluppo del prodotto, prevede la possibilità che gli Stati Membri possano stabilire per un periodo di tempo limitato (inferiore ai 3 anni) norme vincolanti per la regolazione dell'offerta dei prodotti caseari DOP e IGP, a condizione che siano rappresentati perlomeno i due terzi dei produttori del latte crudo utilizzato nella produzione del formaggio considerato e i due terzi dei produttori di formaggio¹⁰.

¹⁰ Tale norma riguarda in Italia anche l'approvazione dei piani produttivi del Grana Padano e del Parmigiano Reggiano.

Sono escluse dall'esenzione la fissazione e le raccomandazioni concernenti i prezzi, così come le previsioni idonee a tradursi in barriere all'entrata o a ostacolare i produttori di minori dimensioni.

1.6 Il recepimento nazionale del “Pacchetto Latte”

153. Le disposizioni del c.d. “Pacchetto Latte” hanno ricevuto attuazione in Italia con l'adozione da parte del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) del D.M. n. 15164 del 12 ottobre 2012. Tale provvedimento risulta organizzato in tre parti che disciplinano rispettivamente: *i)* le organizzazioni dei produttori, le loro associazioni e le organizzazioni interprofessionali (Parte I articoli 1, 2, 3 e 4); *ii)* la negoziazione dei contratti per la consegna di latte crudo e le relazioni contrattuali (Parte II articoli 5, 6, 7, 8 e 9); *iii)* la regolazione dell'offerta dei formaggi a DOP o IGP (Parte III articoli 10, e 11).

154. Per quanto riguarda le forme di aggregazione tra produttori, il D.M. stabilisce i criteri per il riconoscimento delle OP (art. 2, comma 1), optando per un requisito quantitativo minimo di produzione commercializzabile. Al riguardo, le OP devono dimostrare di aver ricevuto mandato da ciascun aderente, di durata triennale, per una quantità non inferiore al 75% della media aritmetica delle quantità di latte consegnate negli ultimi due anni dal singolo produttore. E' stabilito, inoltre, che ogni produttore di latte possa aderire ad un'unica OP (*art. 2, comma 2 del Decreto*).

155. L'art. 4 del D.M. rinvia invece all'emanazione di un successivo provvedimento da parte del MIPAAF, d'intesa con le Regioni, la definizione dei requisiti per il riconoscimento delle Organizzazioni Interprofessionali. Tale decreto sarà poi emanato a maggio del 2015 (cfr. *infra*, par. 1.8).

156. In merito alla negoziazione dei contratti per la consegna di latte crudo, l'art. 5 del Decreto stabilisce che le OP (o AOP) riconosciute possono negoziare e sottoscrivere accordi di fornitura (per conto dei propri aderenti) per la totalità o parte del latte conferito, purché i volumi di latte crudo oggetto delle trattative non superino le soglie quantitative previste a livello comunitario (cfr. *supra*, § 142) e, in particolare che: *i)* il volume del latte crudo oggetto di contrattazione non superi il 3,5% della produzione totale dell'Unione; *ii)* il volume del latte crudo oggetto di contrattazione prodotto e consegnato in un particolare Stato Membro non superi il 33% della produzione nazionale totale dello Stato Membro stesso.

157. In conformità a quanto stabilito dall'art. 62 del D.L. n. 1/2012, i contratti di fornitura di latte crudo ai primi acquirenti devono essere redatti in forma scritta, stipulati prima della consegna e contenere tutti gli elementi previsti dal “Pacchetto Latte” (prezzo da pagare alla consegna, volume e calendario delle consegne, durata del contratto, clausole di risoluzione, ecc.).

158. Infine, con riguardo alle produzioni DOP e IGP, il D.M. prevede che, su richiesta di Organizzazioni di produttori, di Organizzazioni interprofessionali o di Consorzi di

tutela, lo Stato possa stabilire, per un periodo di tempo limitato, norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di formaggio che beneficia di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta. La possibilità di stabilire tali norme presuppone l'esistenza di un *“accordo concluso tra almeno due terzi dei produttori di latte o dei loro rappresentanti che rappresentino almeno due terzi del latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio e, se del caso, almeno due terzi dei produttori di tale formaggio che rappresentino almeno due terzi della produzione di tale formaggio nell'area geografica”*.

1.7 L'art. 62 del D.L. n.1/12

159. Nella normativa di regolazione del settore del latte e dei prodotti derivati non può non includersi l'art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e integrato dal D.M. 19 ottobre 2012 n. 199 concernente *“Attuazione dell'articolo 62 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27”*.

L'art. 62, infatti, disciplina le relazioni commerciali concernenti la cessione di tutti i prodotti agricoli ed alimentari, con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale (art. 1 del D.M. n.199/2012).

160. In presenza di relazioni connotate da significativo squilibrio, l'art. 62 disciplina sostanzialmente 3 diversi aspetti della relazione commerciale: *i)* i requisiti di forma dei contratti; *ii)* le condotte commerciali sleali; *iii)* i termini di pagamento.

161. Con riferimento ai requisiti di forma, l'art. 62 specifica che i contratti aventi ad oggetto la cessione dei prodotti, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano la durata, la quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento. I contratti devono essere inoltre informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni (art. 62, comma 1).

162. L'art. 62 vieta inoltre l'adozione di condotte commerciali sleali, tra le quali in questa sede assumono rilievo: *i)* l'imposizione di condizioni di acquisto, di vendita o di altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché di condizioni extracontrattuali e retroattive; *ii)* l'adozione di ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento (art. 62, comma 2).

163. Il D.M. n.199/2012 specifica infine che le disposizioni di cui all'articolo 62, comma 2, vietano qualsiasi comportamento del contraente che, abusando della propria maggior forza commerciale, imponga condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, ivi comprese quelle 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 degli imprenditori agricoli”* (D.M. n. 199/2012, art. 4, comma 2, lett. c).

1.8 Il Decreto Legge n. 51/2015

164. A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Reg. n. 1308/2013, è stato emanato in Italia il D.L. 5 maggio 2015, n. 51, recante *“Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali”* (convertito dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015), con l'obiettivo di fronteggiare la grave crisi del settore e rilanciare la filiera lattiero-casearia, dando pronta attuazione alle misure relative alla politica agricola comune (PAC) conseguente al superamento del regime europeo delle quote latte.

165. A tale riguardo, prima che il testo definitivo venisse deliberato dal Consiglio dei Ministri, l'Autorità è stata chiamata dal Ministero della Politiche Agricole Alimentari e Forestali ad esprimere, ai sensi dell'art. 22 della legge 287/1990, un parere sullo schema di decreto (il cui testo era analogo a quello effettivamente approvato). Il 22 aprile 2015, essa ne ha quindi fornito una valutazione sostanzialmente positiva, ritenendo che il provvedimento fosse ispirato ad una logica di ricerca di maggiore efficienza e rappresentasse, anche attraverso le previsioni a tutela degli allevatori relative alla durata minima dei contratti e all'incentivazione all'aggregazione, una misura di transizione idonea a rendere il settore lattiero caseario-italiano più adatto a raccogliere la sfida proveniente dal contesto di liberalizzazione europea e dall'abbandono del regime di quote¹¹.

166. Per quanto rileva in questa sede, il D.L. n. 51/2015, nella versione in vigore a seguito della legge di conversione, presenta una serie di disposizioni volte, da un lato, a garantire relazioni commerciali più equilibrate e trasparenti a tutela dei produttori di latte, dall'altro, ad adeguare la normativa nazionale in materia di organizzazioni interprofessionali, in attuazione del Reg. n. 1308/2013, anche al fine di superare le debolezze strutturali della filiera (art. 3).

167. Al fine di promuovere corrette relazioni commerciali in materia di cessione di latte crudo, il D.L. dispone innanzitutto che i contratti conclusi o eseguiti nel territorio nazionale debbano essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto dall'agricoltore cedente, ed avere una durata non inferiore a dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell'agricoltore cedente (art. 2, comma 2).

168. In secondo luogo, il D.L. prevede che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del citato art. 62, comma 2, e delle relative disposizioni attuative¹², *“i costi medi di produzione del latte crudo sono elaborati mensilmente, tenuto anche conto della collocazione geografica dell'allevamento e della destinazione finale del latte crudo”*, dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), anche avvalendosi dei

¹¹ Cfr. AS1188- Rilancio del settore lattiero-caseario, del 22 aprile 2015.

¹² La norma si riferisce, in particolare, all'art. 4 del DM 19 ottobre 2012 n. 199.

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” (art. 2, comma 2).

169. Ancora con riferimento all'art 62, il D.L. prevede inoltre che l'Autorità possa provvedere all'accertamento delle violazioni di tale articolo anche su segnalazione dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi del MiPAAF.

170. Per quanto riguarda il riordino delle relazioni nel settore del latte e l'attuazione del Reg. UE n. 1308/2013 in materia di organizzazioni interprofessionali, l'art. 3 del D.L. prevede che la soglia di significatività necessaria per il riconoscimento si intenda verificata laddove l'organizzazione interprofessionale richiedente dimostri di rappresentare una quota delle attività economiche (produzione di latte crudo, trasformazione, commercio e distribuzione di prodotti del latte e della filiera lattiero casearia) pari ad almeno il 25% del relativo settore, *“ovvero per ciascun prodotto o gruppo di prodotti”*.

Vengono previste soglie di rappresentatività diverse nell'ipotesi in cui l'organizzazione richiedente abbia un ambito di operatività limitato ad una singola circoscrizione economica; in tal caso essa dovrà dimostrare di rappresentare una quota delle indicate attività economiche pari ad almeno il 51% nella circoscrizione economica e comunque almeno il 15% a livello nazionale (art. 3 comma 1 del Decreto).

171. Il D.L. prevede che possa essere riconosciuta, con Decreto del MiPAAF, una sola organizzazione interprofessionale a livello nazionale ovvero in ciascuna circoscrizione economica, selezionata, in caso di concorso tra più domande di riconoscimento, con il criterio della maggiore rappresentatività (art. 3 comma 2 del Decreto).

172. Su istanza dell'organizzazione interprofessionale riconosciuta, il MiPAAF può disporre, per un periodo limitato, l'estensione delle regole previste dall'art. 164 del Reg. UE n. 1308/2013 a tutti gli operatori del settore, quando le regole siano state adottate con il voto favorevole di almeno l'85% degli associati per ciascuna delle attività economiche cui le stesse sono suscettibili di applicazione (art. 3 comma 4 del Decreto).

173. Ai fini della richiesta di estensione, i requisiti di rappresentatività economica richiesti dalla normativa comunitaria (almeno i 2/3 del volume della produzione, del commercio o trasformazione) devono essere dimostrati dall'organizzazione interprofessionale richiedente. Il possesso di tali requisiti si presume nel caso in cui la regola oggetto di richiesta di estensione, pubblicata sul sito istituzionale del MiPAAF, non riscontri l'opposizione di organizzazioni che dimostrino di rappresentare più di un terzo del settore.

174. Nel caso di estensione delle regole, le organizzazioni interprofessionali possono richiedere, per lo svolgimento dei propri fini istituzionali, contributi obbligatori sull'applicazione delle regole estese agli operatori economici, ancorché non membri dell'organizzazione, cui le medesime regole siano suscettibili di applicazione, nei limiti di cui all'articolo 165 del Reg. UE n. 1308/2013 (art. 3, comma 3, del Decreto).

1.9 Il Protocollo d'intenti siglato il 26 novembre 2015

175. Il Governo italiano, prendendo atto della necessità di effettuare interventi strutturali nel settore che presuppongano un miglioramento e un rafforzamento delle relazioni interprofessionali, si è fatto di recente promotore della stipula di un Protocollo d'intenti tra tutte le organizzazioni che rappresentano le imprese della filiera lattiero-casearia, al fine di: promuovere l'efficienza e la competitività della filiera lattiero-casearia, garantendone un equilibrio sostenibile; assicurare la remuneratività di ciascuna componente della filiera stessa; valorizzare il latte nazionale e i prodotti da esso derivati.

176. Il Protocollo è stato siglato in data 26 novembre 2015 da: il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MiPAAF), al quale le Parti hanno affidato il ruolo di vigilanza e di garanzia del Protocollo stesso; le principali organizzazioni sindacali agricole (Coldiretti, Confagricoltura, CIA, Alleanza Cooperative Agroalimentari); la principale associazione rappresentativa dei trasformatori industriali (Assolatte); le principali associazioni rappresentative del mondo della GDO (Federdistribuzione, ANCC Coop e ANCD Conad).

177. Nelle premesse del Protocollo d'intenti è specificato come, nel contesto di crisi del settore lattiero-caseario (aumento produzione, fine quote latte, estensione embargo russo, diminuzione importazioni dalla Cina, ecc.), il Governo abbia promosso un pacchetto di misure per sostenere il comparto, quantificate in 98 milioni per il triennio a venire. Tali misure andrebbero a integrare i 56 milioni del "Fondo Latte", le risorse stanziare per favorire l'export nell'ambito del piano straordinario per il *Made in Italy* e gli interventi sul versante europeo, pari ad ulteriori 25 milioni di euro.

178. Sulla base dell'accordo, gli operatori si impegnano a promuovere:

- a) l'identificazione della provenienza dei prodotti lattiero-caseari presso il consumatore e l'incentivazione all'acquisto di prodotti di origine nazionale;
- b) l'utilizzo del latte italiano nella referenza latte fresco a marca del distributore;
- c) la predisposizione e l'effettiva applicazione di un contratto standard per l'acquisto del latte, volto a migliorare la trasparenza dei rapporti tra produttori di latte e primi acquirenti;
- d) l'introduzione di meccanismi di indicizzazione del prezzo basati su parametri rappresentativi dei mercati nazionali e internazionali, condividendone la metodologia con le organizzazioni agricole e avvalendosi del supporto tecnico di ISMEA.

179. Inoltre, le cooperative e le organizzazioni agricole s'impegnano a condividere con l'industria lattiero-casearia iniziative programmatiche finalizzate alla pianificazione della produzione di latte, prevedendo la possibilità di adeguare i contratti di fornitura utilizzando una diversificazione di prezzo che tenga conto degli scostamenti delle quantità rispetto a quella programmate.

2. CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL SETTORE DEL LATTE

2.1 Il contesto europeo e internazionale

180. L'Unione Europea rappresenta la principale area mondiale di produzione del latte e di prodotti lattiero caseari, seguita da India, Cina, Pakistan, Russia, Brasile e Nuova Zelanda: la produzione dell'Unione, pari a circa 160 milioni di tonnellate, costituisce infatti circa 1/5 della produzione mondiale di latte (cfr. tab. n. 1).

Nell'ambito dell'Unione Europea, i principali Paesi produttori sono Germania e Francia, seguiti da Regno Unito, Paesi Bassi, Italia e Polonia (cfr. tab. n. 2).

**Tab. n. 1 - Produzione di latte nelle principali aree mondiali di produzione
(milioni di Ton)**

	2012	2013	2014
UE-27	156	157	161
India	134	138	145
USA	91	91	94
Pakistan	44	45	45
Russia	38	39	39
Brasile	32	31	31
Nuova Zelanda	33	33	34
Mondo	757	773	792

Fonte: elaborazioni Osservatorio mercato prodotti zootecnici su dati FAO.

Tab. n. 2 – Consegne di latte nella UE-28 (milioni di Ton)

	2012	2013	2014	2015
Germania	29,7	30,3	31,4	31,9
Francia	24,5	24,5	25,3	25,4
Regno Unito	13,6	13,7	14,8	15,2
Paesi Bassi	11,7	12,2	12,5	13,3
Italia	10,9	10,7	11,0	11,1
Polonia	9,8	9,9	10,6	10,9
UE-28	140,6	141,7	148,5	152,2

Fonte: elaborazioni su dati CLAL.

181. La produzione di latte è aumentata negli ultimi anni sia a livello mondiale che nell'Unione Europea. In tale ambito, in particolare, è previsto nel prossimo decennio un ulteriore incremento della produzione di latte vaccino (compresa tra l'11% e il 13% secondo studi condotti da analisti di settore¹³) derivante dai maggiori investimenti programmati da alcuni Paesi europei per effetto dell'eliminazione delle quote latte.

¹³ Tali studi sono stati citati nel recentissimo lavoro: "Analisi economica della filiera del latte italiano" presentato dal Prof. Roberto Della Casa nell'ambito del convegno "La sfida della competitività per il latte italiano", tenutosi a Roma il 23 febbraio u.s. e organizzato da Adm, l'associazione della Distribuzione moderna, in collaborazione con

182. Poco più di un quinto del latte consegnato alle latterie dell'Unione Europea viene utilizzato per la produzione di latte alimentare, mentre la parte prevalente è utilizzata per la produzione di formaggi, burro e latte in polvere (cfr. tab. n. 3).

183. Complessivamente, il tasso di auto-approvvvigionamento¹⁴ del settore è fortemente positivo nell'UE (113% circa), soprattutto con riferimento alle polveri di latte (188% e 232%) e ai formaggi (108%).

Il latte in polvere rappresenta il principale prodotto, in termini di equivalente latte, scambiato a livello internazionale, in ragione delle sue caratteristiche di conservabilità e facilità di trasporto.

Tab. n. 3 – Consegne di latte e utilizzi nella UE – 2014

	Produzione (mil. Ton)	Resa	Produzione (equivalente latte)
Latte alimentare	32,1	1	32,1
Formaggio	8,6	9,12	78,4
Burro	2	0	
Polveri:			
- latte scremato	1,4	10,72	15,0
- latte intero	0,7	7,81	5,5
Latti fermentati e condensati	8	2	16
Totale			147 (*)

(*) il dato non coincide con quello della tabella precedente a causa delle approssimazioni nei calcoli di conversione in equivalente latte e degli altri utilizzi industriali non ricompresi in quelli indicati.

Fonte: elaborazione interna su dati CLAL e Oss. Prod. Zootecnici.

184. L'UE è il primo esportatore mondiale di formaggi, di cui i principali Paesi importatori sono Russia, Giappone e Stati Uniti. Essa è inoltre il primo esportatore di latte scremato in polvere, seguito da Stati Uniti e Nuova Zelanda, mentre è il secondo esportatore di latte in polvere intero e di burro, dopo la Nuova Zelanda. Tali prodotti vengono importati soprattutto da Russia, Cina, Messico e Venezuela.

Federdistribuzione, Ancc-Coop e Ancd-Conad, col patrocinio del Senato e del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

¹⁴ I bilanci di approvvigionamento sono prospetti in cui si mettono a confronto le risorse e gli utilizzi di un prodotto in un determinato Paese o area geografica: in particolare, il tasso di autoapprovvigionamento è dato dalla produzione interna rapportata al consumo c.d. "apparente" (produzione + import – export), costituendo quindi un indicatore di quanta quota del consumo è coperto dalla produzione interna.

Tab. n. 4 – Bilancio di autoapprovvigionamento nel settore lattiero-caseario dell'UE- 2014

	Produzione (Ton)	Importazioni	Esportazioni	Tasso di autoapprovv.
Latte alimentare	32.099	10	560	102%
Formaggio e burro	78.660	696	6.570	108%
Polveri:				
- latte scremato	14.772	25	6.926	188%
- latte intero	5.319	10	3.038	232%
Latte condensato	16.028	1	598	104%
Latte Totale	146.878	742	17.691	113%

Fonte: elaborazione interna su dati CLAL e Oss. Prodotti zootecnici.

Tabella n. 5 - Principali Paesi importatori ed esportatori di prodotti lattiero-caseari
Esportatori (Ton)

	2012	2013	2014
Latte screm. in polv.			
- UE 28	520.429	406.741	647.086
- Stati Uniti	444.764	555.143	552.870
- Nuova Zel.	389.624	391.969	382.970
- Australia	167.635	119.311	163.552
Latte intero in polv.			
- Nuova Zelanda	1.258.641	1.285.014	1.418.801
- UE 28	379.192	366.138	382.166
- Argentina	200.739	182.487	143.715
Formaggi			
- UE 28	767.595	786.241	720.846
- Stati Uniti	261.832	318.120	370.204
- Nuova Zelanda	305.647	276.886	277.972
Burro			
-Nuova Zelanda	463.078	461.146	509.879
- UE 28	126.850	127.568	147.873
- Stati Uniti	49.645	93.686	73.376

Importatori (Ton)

	2012	2013	2014
Latte screm. in polv.			
- Cina	167.553	235.019	252.840
- Messico			
Latte intero in polv.			
- Cina	402.661	617.798	670.043
- Venezuela			
Formaggi			
- Russia	315.988	440.416	316.095
- Giappone	234.616	236.191	231.946
- Stati Uniti	154.008	147.635	165.416
- Messico	89.317	103.395	99.205
- Corea del Sud	77.506	85.069	97.215
Burro			
- Russia	74.135	145.627	150.375
- Cina	48.326	52.301	80.405
- UE 28	44.003	41.993	49.988

Fonte: elaborazione ISMEA su dati GTA.

2.2 La produzione, i consumi e gli scambi con l'estero

185. Come si è visto, l'Italia è il quinto paese produttore di latte in Europa, dopo Germania, Francia, Regno Unito e Olanda. La produzione nazionale, tuttavia, fortemente vincolata dal tetto massimo stabilito nell'ambito del sistema delle quote latte, non risulta sufficiente a coprire interamente il fabbisogno interno destinato alla trasformazione e al consumo¹⁵. In particolare, su circa 15 milioni di tonnellate di disponibilità complessiva di latte vaccino (produzione + importazioni), 11,4 milioni circa sono costituiti dalla produzione nazionale e 3,6 milioni da latte importato (poco più della metà in cisterna e il

¹⁵ La quota produttiva assegnata all'Italia si aggirava, nelle ultime 3 campagne di applicazione del regime di quote, sugli 11,3 milioni di tonnellate.

resto sotto forma di cagliate). Meno di 1 milione di tonnellate di latte è invece destinato alle esportazioni, prevalentemente sotto forma di cagliate.

Il tasso medio di autoapprovvigionamento¹⁶ di latte, pertanto, si aggira attorno all'80% (cfr. tab. n. 6).

Tab. n. 6 – Bilancio di autoapprovvigionamento nel settore nazionale del latte

	2011	2012	2013	Triennio 2011-13
Produzione (T)	11.446	11.527	11.356	11.443
Import sfuso	2.374	2.031	1.856	2.087
Import cagliate (*)	1.634	1.570	1.684	1.629
Export sfuso	31	49	55	45
Export cagliate (*)	710	786	880	792
Consumi apparenti	14.713	14.293	13.961	14.322
% Autoapprovv.	78%	81%	81%	80%

(*) L'import e l'export cagliate sono espressi in equivalente latte.

Fonte: Osservatorio Mercato Prodotti Zootecnici (OMZP).

186. Le importazioni italiane di latte provengono esclusivamente dal mercato europeo, e prevalentemente da 5 paesi: Germania, Francia, Austria, Slovenia e Ungheria. Si stanno inoltre di recente incrementando i flussi di importazione provenienti da altri fornitori dell'Est Europa, quali Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia. Una parte delle importazioni di latte liquido è composta da latte già confezionato, proveniente da Austria, Germania e Francia.

187. Fatta 100 la disponibilità totale di latte, il 7% circa viene destinato all'autoconsumo e ai rimpieghi aziendali, il 16% all'alimentazione umana e il 77% circa agli altri impieghi industriali, di cui oltre il 95% rappresentato da formaggi. A sua volta, il latte destinato alla produzione di formaggio si ripartisce in modo pressoché equivalente tra i formaggi DOP e gli altri formaggi.

188. L'Italia è uno dei principali Paesi esportatori di formaggi e latticini nell'ambito dell'Unione (dopo Germania, Francia e Paesi Bassi). In particolare, le maggiori aree di esportazione sono Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti.

Essa importa tuttavia una quantità più che doppia di prodotti lattiero caseari, inclusi i formaggi, sia pure di minor valore aggiunto rispetto ai prodotti esportati: complessivamente, il saldo della bilancia commerciale del settore evidenzia un deficit a livello nazionale, pari a circa 1,5 miliardi di euro.

¹⁶ Il tasso di autoapprovvigionamento è il rapporto tra la produzione e c.d. "consumi apparenti", a loro volta costituiti dalla produzione più le importazioni e meno le esportazioni. Il rapporto fornisce quindi un'indicazione di quanta parte degli utilizzi complessivi di latte viene coperta dalla produzione interna (cfr. anche nota n.15).

Tab. n. 7 - Bilancio di approvvigionamento del settore lattiero-caseario nazionale(*) – 2014

	Ton.	Resa(**)	Ton. latte equivalente	%
Consegne latte ** (C)			11.643.580	
Totale IMPORT (I)			8.720.880	
<i>di cui latte e panna</i>	2.174.159	1,01	2.195.899	
<i>di cui formaggio</i>	510.128	9	4.645.979	
<i>di cui yogurt</i>	213.570	3,82	815.777	
<i>di cui polvere screm.</i>	65.537	11,29	739.691	
<i>di cui polvere intero</i>	22.984	12,11	278.258	
Totale EXPORT (E)			3.918.421	
<i>Formaggio</i>	329.978	11	3.745.494	
Consumi apparenti (C + I - E)			16.446.039	
Totale latte utilizzato (C + I)			20.364.460	
% import sul tot. latte utiliz. (I / (C + I))				42,8
% tasso di autoappr. (C / (C + I - E))				71

* I dati riguardano anche latte e prodotti bufalini, ovini e caprini, che incidono tuttavia meno del 10% sulla produzione totale.

** Quantità media di latte necessaria per ottenere 1 kg di prodotto.

Fonte: elaborazione interna su dati CLAL.

189. Il tasso di autoapprovvigionamento dell'intero settore lattiero-caseario (considerando anche tutti i flussi di scambio dei prodotti trasformati espressi in equivalente latte), che si è visto essere nell'UE pari a circa il 113% (cfr. *supra*, § n. 183), è pari, in Italia, soltanto al 70% circa (cfr. tab. n. 7).

In particolare, oltre il 40% del latte o dei prodotti utilizzati internamente - per la trasformazione, i consumi o le esportazioni - è costituito da importazioni. L'Italia dipende quindi strutturalmente dalle importazioni per una quota ragguardevole dei propri consumi di prodotti lattiero-caseari.

190. L'andamento della bilancia commerciale risulta tuttavia fortemente differenziato per le diverse tipologie di prodotto: in particolare, il maggiore contributo positivo al saldo complessivo è fornito dal comparto dei formaggi duri, che comprende il Parmigiano Reggiano e il Grana Padano e che rappresenta circa il 40% delle esportazioni nazionali complessive di prodotti lattiero-caseari. Tale comparto presenta un avanzo di circa 830 milioni di euro. Il differenziale tra export e import risulta positivo anche per il comparto dei formaggi freschi (+210 mln di euro) e dei formaggi grattugiati (+194 mln di euro), mentre risultano in forte disavanzo i comparti del latte liquido (-900 mln di euro), degli yogurt (-250 mln di euro), del burro (-200 mln di euro) e dei latti in polvere (-225 mln di euro).

2.3 La struttura della produzione di latte

191. La produzione nazionale di latte vaccino è sostanzialmente concentrata in 8 regioni: Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Piemonte, Trentino Alto Adige, Lazio, Puglia e Friuli Venezia Giulia. In particolare, il 41% della produzione complessiva

proviene dalla regione Lombardia, mentre le prime 4 regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte) alimentano i 3/4 della produzione complessiva.

192. La struttura produttiva del settore è estremamente diversificata nei diversi ambiti territoriali e regionali. Sensibili differenze si riscontrano infatti nelle dimensioni medie aziendali, nella produttività e nel grado di concentrazione tra le varie aree geografiche e, all'interno di queste, tra zone di montagna, zone di pianura e zone svantaggiate.

193. Complessivamente, operano in Italia circa 34 mila imprese di allevamento vaccino, di cui circa 15 mila in aree di pianura, 16 mila in aree di montagna e 3 mila in altre aree svantaggiate. La produzione delle aree di montagna e svantaggiate, tuttavia, rappresenta poco più del 20% della produzione complessiva, che proviene invece per l'80% circa dalle aree di pianura (cfr. tab. n. 8).

Tab. n. 8 – Struttura produttiva per zona altimetrica – 2013/14

	Pianura	Montagna	Altre aree svantaggiate	Totale Italia
N. aziende	15.146	16.185	2.900	34.231
Prod. per azienda (T)	579	113	194	326
Prod. totale (000T)	8.775	1.823	563	11.161
% su tot. produzione	79%	16%	5%	100

Fonte: elaborazione interna su dati CLAL e OPMZ.

194. La distribuzione del numero di aziende per classi dimensionali mostra chiaramente come i 2/3 delle imprese sia collocato nelle due classi dimensionali più piccole (con una produzione inferiore alle 200 T di latte), incidendo per meno del 15% sulla produzione complessiva. Le imprese di grandi dimensioni (con una produzione di oltre 1.000 T di latte) costituiscono invece, numericamente, meno di 1/5 del totale, alimentando oltre il 70% della produzione complessiva (cfr. tab. n. 9).

Tab. n. 9 – N. allevamenti e prod. commercializzata per classi dimensionali – 2013/14

Classe dimensionale (T anno)	0,1-50	50,1 – 200	200,1-1.000	oltre 1.000	TOTALE
n. aziende	11.617	10.818	5.593	6.203	34.231
% sul totale	34%	32%	16%	18%	100%
Q. commercializzata	263	1151	1.789	7.958	11.161
% sul totale	2%	10%	16%	71%	100%
Prod. media/azienda (Tonn.)	22	106	320	1.283	326

Fonte: elaborazione interna su dati OPMZ.

195. Benché tuttora caratterizzato da una forte parcellizzazione produttiva, il settore ha attraversato negli ultimi due decenni una fase di ristrutturazione particolarmente intensa, che ha portato ad una drastica riduzione del numero delle imprese presenti e ad un contestuale aumento delle dimensioni e della produttività delle stesse. In particolare, il numero delle imprese attive sul mercato è passato da circa 180 mila nella campagna

1988/89 a circa 90 mila nella campagna 1998/99, per poi arrivare a circa 42 mila nella campagna 2008/2009 e alle 34 mila attuali; la produzione media commercializzata per allevamento è conseguentemente passata dalle 60 T del 1988/89 alle 326 T attuali.

196. La riduzione del numero delle aziende ha riguardato in misura maggiore le aziende di minori dimensioni, ma è stata più accentuata nelle aree di pianura, amplificando il divario strutturale esistente tra le aree di pianura e quelle di montagna. La produzione media nelle aree di pianura è infatti passata negli ultimi due decenni da 174 a 579 tonnellate, mentre quella delle aree di montagna da 40 a 113 tonnellate.

197. Anche a livello regionale le differenze strutturali sono molto accentuate (cfr. tab. n. 10): in particolare, regioni come la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Veneto presentano livelli di produzione di latte per azienda, numero di capi per azienda e produzione unitaria di latte per capo più alti della media europea e comunque comparabili a quelli di Francia e Germania, mentre regioni come la Puglia e il Trentino Alto Adige presentano dimensioni medie aziendali decisamente inferiori, sia in termini di numero di capi che di produzione di latte. Interessante notare come il livello di resa dei capi di allevamento in Lombardia, pari soltanto a quello dell'Olanda, risulti più elevato non soltanto rispetto a quello delle altre regioni italiane, ma anche rispetto a quello di Francia e Germania.

Tab. n. 10 – Dimensione e produttività allevamenti per area geografica - 2012

Paese/regione	N. vacche/ azienda	produtz.latte / azienda (t)	Latte/vacca (t)	Sup. media (ha)	N. vacche /SAU
Germania	54,4	406	7,5	69,42	0,78
Francia	52,4	357	6,8	86,74	0,60
Italia	48,6	306	6,3	27,91	1,74
di cui Lombardia	88,3	696	7,9	41,86	2,11
Emilia Rom.	48,8	358	7,3	21,64	2,26
Veneto	67,8	504	7,4	37,96	1,79
Puglia	28,6	212	7,4	23,16	1,23
Trentino A.A.	10,9	74	6,8	9,60	1,14
Olanda	83,2	660	7,9	50,58	1,64
Regno Unito	122,4	882	7,2	105,35	1,16
Spagna	44,0	314	7,1	28,80	1,53
EU (27)	30,2	203	6,7	36,33	0,83

Fonte: elaborazioni su dati FADN/RICA¹⁷.

198. Il rapporto tra numero di capi e superficie aziendale (cfr. l'ultima colonna della tab. n. 10) costituisce un indicatore del grado di "intensività" della produzione, risultando tanto più elevato quanto minore è la superficie aziendale disponibile e quanto maggiore è il numero di capi a parità di superficie: esso presenta in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna valori più elevati sia della media europea che di tutte le singole aree

¹⁷ Elaborazione effettuata dal Prof. Roberto Pretolani, Università degli Studi di Milano.

geografiche poste a confronto. In Italia, infatti, e in particolare nelle più produttive aree della Pianura Padana, la ridotta disponibilità di suolo rispetto agli altri Paesi del Nord Europa fa sì che gli allevamenti abbiano un carattere di elevata intensività. Ciò determina una forte dipendenza dall'esterno per l'acquisto del foraggio, con ovvie conseguenze negative sui costi necessari per l'alimentazione del bestiame.

2.4 La struttura della domanda di latte crudo

199. La domanda di latte crudo è composta dai c.d. “primi acquirenti”, ossia le imprese che acquistano il latte dagli allevatori per trasformarlo o per rivenderlo ad altri operatori del settore lattiero-caseario. Tra i primi acquirenti vi sono anche i c.d. “centri di raccolta”, che sono imprese cooperative che in alcuni casi si limitano ad effettuare il servizio di raccolta per conto degli acquirenti, mentre in altri casi rivendono in modo centralizzato il latte conferito dai soci, rappresentando un vero e proprio strumento di aggregazione dell'offerta.

200. La struttura della domanda di latte in Italia risulta scarsamente concentrata, pur essendo caratterizzata da un numero di operatori nettamente inferiore rispetto al numero di allevatori: in particolare, durante la campagna 2013/14, a fronte di circa 31.600 aziende che consegnano latte, si sono approvvigionate di latte crudo 1.473 imprese (fonte: OMPZ), aventi quasi tutte (ad eccezione di 5 di esse) un bacino di raccolta locale.

201. La stragrande maggioranza delle imprese agricole (circa 29.100) consegna quindi latte ad un solo acquirente, mentre solo una piccola percentuale di imprese ha due diversi acquirenti (circa 2.000) o anche più di due (poco più di 200).

Viceversa, dei 1.473 acquirenti totali, solo 162 si approvvigionano da un unico fornitore; 636 acquistano da un numero di fornitori inferiore a 10, 668 imprese acquistano da un numero di fornitori compreso tra 10 e 500, e 7 imprese hanno oltre 500 fornitori di latte.

202. La dimensione media dei conferimenti di ciascun allevatore è pari a circa 315 tonnellate di latte, mentre la quantità acquistata mediamente da ciascun acquirente è pari a circa 7 mila tonnellate. In media, pertanto, la quantità di latte che ciascun allevatore consegna al proprio (di solito unico) acquirente rappresenta circa il 4% della raccolta complessiva di latte che tale acquirente effettua in Italia. Come si vedrà in seguito, tale circostanza incide senza dubbio negativamente sul potere contrattuale dell'allevatore.

203. L'incidenza della consegna di latte di ciascun allevatore nella raccolta complessiva del proprio acquirente varia in modo molto significativo per le diverse categorie di acquirenti, scendendo al di sotto dell'1% quando gli acquirenti sono imprese di dimensione nazionale o locale, e superando invece il 5% per le consegne destinate alla produzione di formaggi tipici.

204. Sul totale degli acquirenti di latte, 628 sono imprese prevalentemente attive nel settore dei formaggi (529 nel settore dei formaggi tutelati), 35 nel settore del latte ad uso alimentare, 132 attive solo come centro di raccolta, mentre la parte rimanente è costituita

da altre piccole imprese, di difficile classificazione sulla base dei dati ufficialmente disponibili.

Sotto il profilo della natura giuridica, il 45% delle imprese che acquistano latte sono cooperative. Tali imprese acquistano tuttavia quasi i 2/3 del latte complessivamente consegnato.

205. I primi 4 acquirenti di latte in Italia sono nell'ordine: il gruppo multinazionale Lactalis, che acquista il 4,6% del latte raccolto a livello nazionale attraverso Italtat e il 2,1% attraverso Parmalat; la cooperativa nazionale Granlatte (controllante di Granarolo), che ne acquista il 4,3%; le 2 cooperative Soresina e Santangiolina, attive prevalentemente in ambito locale. Seguono altre 3 cooperative con ambito di operatività prevalentemente locale (Birgmilch Suedtirolo, Associati Arborea e Consorzio Agri Piacenza).

Tab n. 11 – Struttura della domanda di latte crudo – Campagna 2013/14

Tipo di acquirente	N. acquirenti	N. conferimenti	Latte consegnato (MT)	Latte/acquirente (T)	Latte/conferim. (T)	incid. media conferim.
Cooperativa	816	14.795	3.860	4.731	261	5,5%
Municipalizzata	1	3	4	3.637	1.200	33,0%
Altra forma	656	19.415	6.907	10.530	356	3,4%
Centro raccolta	132	4.076	1.802	13.648	442	3,2%
Latte alimentare	35	3.467	1.558	44.520	449	1,0%
Formaggi tutelati	529	10.156	4.667	8.822	460	5,2%
Altri formaggi	99	3.667	992	10.020	271	2,7%
n.c.	678	12.847	1.753	2.586	136	5,3%
Locale	1.468	32.477	9.540	6.498	294	4,5%
Nazionale	1	673	463	462.857	688	0,1%
Multinazionale	4	1.063	769	192.197	723	0,4%
TOTALE	1.473	34.213	3.864	7.313	315	4,3%

Fonte: elaborazioni su dati OMPZ.

206. Anche il settore della raccolta e trasformazione del latte sta incrementando progressivamente il proprio grado di concentrazione: la quantità media di latte raccolta per singolo acquirente è infatti passata da 237 T del 2006/20015 alle 315 T attuali.

L'incidenza del latte raccolto dai primi quattro acquirenti di latte sulla quantità totale di latte consegnato in Italia (CR4) è passata, nello stesso periodo, dal 10,9% al 14,3% del latte, mentre quella dei primi otto (CR8) dal 17,9% al 21,6%¹⁸.

¹⁸ In tali rilevazioni, Italtat e Parmalat vengono considerate separatamente, in quanto, come si vedrà anche più avanti, effettuano gli acquisti di latte in modo disgiunto.

3. L'EVOLUZIONE DEI PREZZI

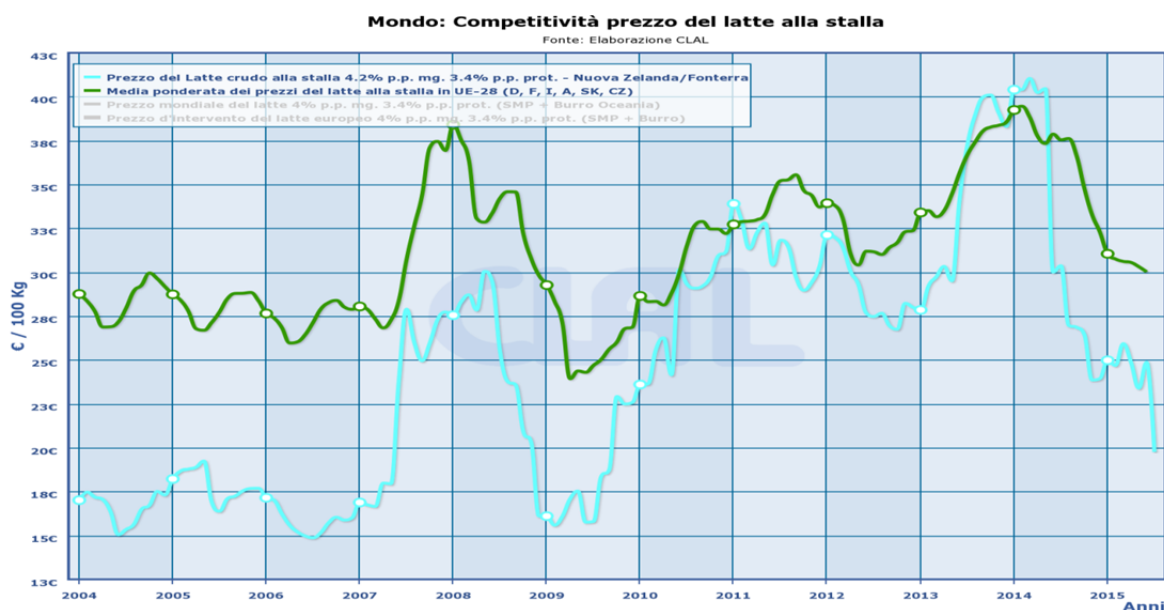
3.1 L'andamento dei prezzi internazionali

207. I prezzi internazionali del latte e dei principali prodotti da esso derivati (formaggi, burro, latti in polvere) risentono degli andamenti dell'offerta e della domanda nelle principali aree di produzione mondiale, a loro volta influenzati da numerosi fattori climatici, regolamentari e politici. Gli osservatori più comunemente utilizzati per cogliere l'andamento dei mercati internazionali sono la Nuova Zelanda, gli USA e l'Europa, con particolare riferimento a Germania e Francia.

208. Il grafico n. 1 mette a confronto l'andamento, nell'ultimo decennio, dei prezzi del latte alla stalla in Europa e in Nuova Zelanda: esso evidenzia come, a meno di oscillazioni di brevissimo periodo, l'andamento dei prezzi in Europa ricalchi sostanzialmente quello delle principali aree di produzione mondiale.

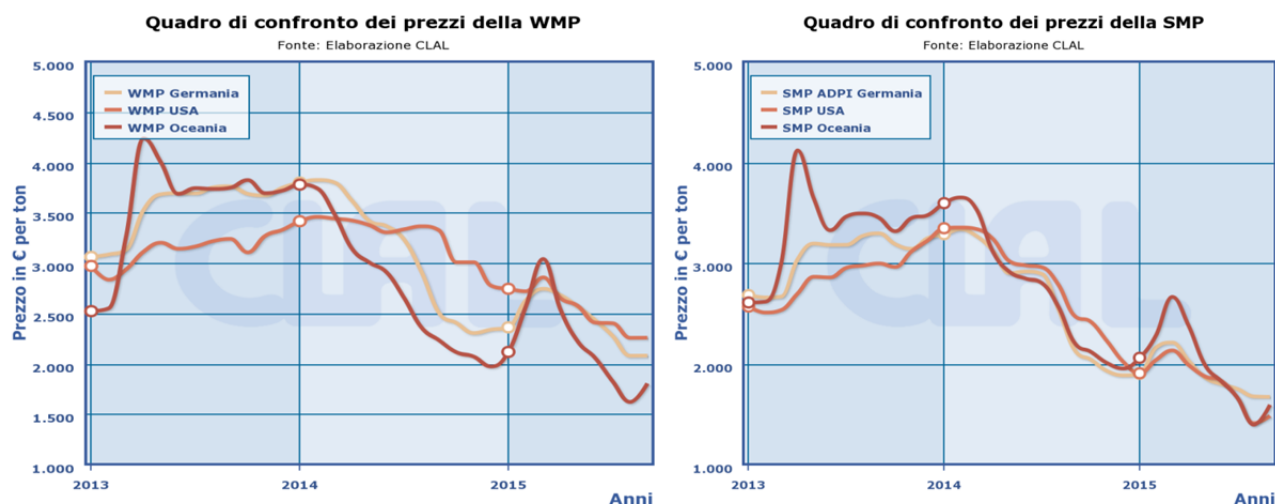
Infatti, sia la crisi europea dei prezzi del 2009, sia la forte impennata degli stessi nei mesi a cavallo tra il 2013 e il 2014 hanno ricevuto impulso da fattori legati all'andamento della domanda e dell'offerta mondiale: in particolare, il picco negativo delle quotazioni, europee e mondiali, registrato nella prima parte del 2009 è stato sostanzialmente determinato da una forte riduzione della domanda mondiale di latte, a sua volta indotta dalla crisi finanziaria ed economica internazionale (a livello comunitario, tale andamento è stato inoltre accentuato dalla decisione, presa a novembre 2008, di abolire il regime di quote a partire dal 2015); viceversa, la crescita delle quotazioni nel 2014 è stata causata da un incremento della domanda mondiale, al quale ha notevolmente contribuito la forte siccità verificatasi in Australia.

Grafico n. 1 – Confronto prezzi del latte alla stalla UE-Oceania (Fonte: CLAL)



209. La correlazione nell'andamento dei prezzi è ancora più evidente con riferimento alle polveri di latte, che alimentano la maggior parte del commercio mondiale (cfr. grafico n. 2).

Grafico n. 2 – Prezzi del latte scremato in polvere (SMP) e intero in polvere (WMP)- Fonte: CLAL



3.2 I prezzi del latte crudo in Italia

210. L'andamento dei prezzi del latte crudo in Italia, dal 2009 ad oggi, è riportato nella tabella n. 11.

Tab. n. 11 - Prezzo del latte crudo in Italia

(Euro/q) – IVA e premi esclusi

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gennaio	33,7	31,1	37,5	39,0	37,8	40,4	35,5
Febbraio	32,8	31,1	37,5	38,9	37,8	41,2	35,4
Marzo	31,8	32,9	37,6	38,9	37,8	41,8	35,5
Aprile	29,6	32,8	38,4	35,7	38,0	41,6	34,8
Maggio	30,4	32,8	38,4	35,5	38,2	41,2	34,8
Giugno	30,0	32,8	38,4	35,4	38,3	41,2	34,9
Luglio	29,1	35,7	38,8	35,8	38,5	39,9	34,5
Agosto	29,0	36,0	38,8	36,1	39,5	39,7	34,2
Settembre	29,2	36,5	39,0	36,4	39,8	39,2	33,8
Ottobre	30,3	34,8	39,0	36,8	39,9	36,8	33,9
Novembre	30,4	34,8	39,1	37,1	40,1	36,8	34,1
Dicembre	30,4	34,8	39,1	38,0	40,1	36,0	34,7
Media arit.	30,6	33,8	38,5	37,0	38,8	39,6	34,7

Fonte: European Milk Market Observatory: dati raccolti dall'ISMEA ai sensi del Reg. n. 479/2010, art. 2.

La quotazione media nazionale del latte crudo è stata calcolata dall'ISMEA mediante un'adeguata ponderazione dei dati raccolti, su base regionale, ai fini della

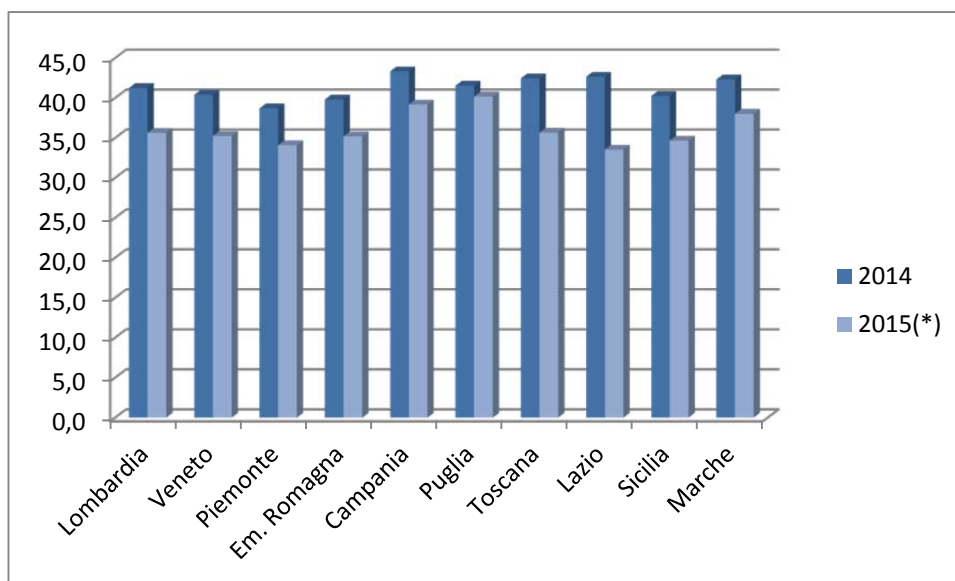
comunicazione alla Commissione Europea prevista dall'art. 2 del Regolamento (CE) n. 479/2010 e successive modifiche¹⁹.

211. Si può notare come il prezzo del 2015, benché più basso rispetto a quello degli ultimi anni, si sia mantenuto ancora largamente al di sopra del prezzo che è stato corrisposto agli allevatori nel 2009 e per larga parte del 2010, anni nei quali, come si è visto, la domanda mondiale di latte si era fortemente contratta.

212. Come si vedrà meglio nel proseguo dell'indagine, il prezzo corrisposto dagli acquirenti per il latte crudo nazionale può comunque variare in maniera assai significativa in funzione della regione di provenienza del latte, della sua effettiva destinazione e della qualità.

Il grafico n. 3, che riporta i prezzi medi corrisposti nelle diverse regioni negli ultimi due anni, evidenzia infatti una variabilità piuttosto elevata delle quotazioni medie regionali, le quali hanno oscillato nel 2015 tra valori inferiori a 35 cent/100 (Lazio e Sicilia) a valori vicini ai 40 cent/100lt (Puglia e Campania). La variabilità sembra essere più accentuata nel 2015 rispetto all'anno precedente, presumibilmente in ragione del mancato raggiungimento, nello scorso anno, di un accordo di prezzo tra trasformatori e organizzazioni sindacali agricole che potesse avere un valore di riferimento nazionale (*cfr. infra §287*).

Grafico n. 3 – Prezzi medi del latte crudo nelle diverse regioni italiane (euro/q)



(*) media gennaio-novembre.

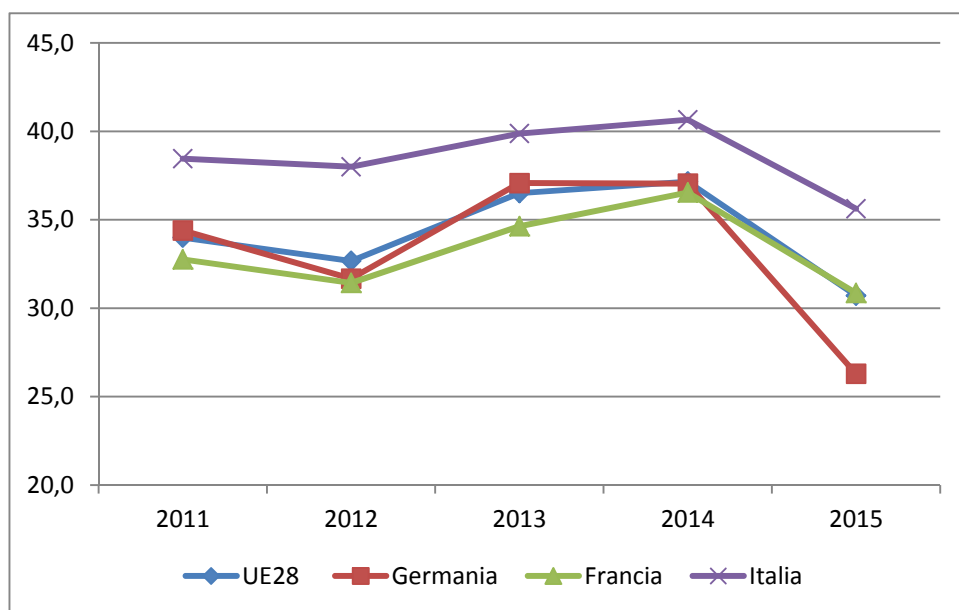
Fonte: ISMEA.

¹⁹ Il Regolamento (UE) n. 479/2010 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio stabilisce le modalità con le quali gli Stati membri notificano alla Commissione le informazioni e i documenti necessari all'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

213. Il grafico n. 4 mette a confronto l'andamento dei prezzi del latte crudo in Italia con quello dei prezzi in Francia, Germania e Unione Europea, evidenziando una correlazione estremamente elevata tra l'andamento del prezzo nazionale e quelli dei prezzi corrisposti negli altri principali Paesi europei produttori e a livello medio comunitario. Tutti i prezzi, in particolare, risultano aver subito un'analoga contrazione nell'ultimo anno.

Il prezzo del latte crudo italiano, peraltro, risulta sistematicamente più alto rispetto a quello corrisposto agli allevatori nord-europei, con una forbice di differenza che, quanto meno con riferimento al prezzo tedesco, sembrerebbe essersi anche allargata nel 2015.

Grafico n. 4 – Andamento prezzi del latte nei principali Paesi UE – euro/q



Fonte: European Milk Market Observatory: dati forniti dagli Stati membri ai sensi del Reg. n. 479/2010, art. 2.

3.3 I prezzi dei prodotti trasformati

214. I derivati del latte sono prodotti assai diversi per caratteristiche, modalità di utilizzo, valore aggiunto, mercati di sbocco, ecc., presentando quindi non soltanto livelli di prezzo differenti, ma anche andamenti dei prezzi stessi che non risultano necessariamente correlati, in quanto influenzati dalle specifiche condizioni della domanda e dell'offerta.

Inoltre, il coefficiente tecnico di trasformazione del latte è diverso per i diversi prodotti (ad es.: mentre occorre 1 litro di latte per produrre 1 litro di latte fresco, sono necessari mediamente 14 litri di latte per produrre 1 kg di grana padano e 15 litri di latte per produrre 1/kg di parmigiano reggiano), così come è diversa l'incidenza del costo del latte crudo sul processo industriale di trasformazione (circa il 50% per il latte fresco e circa il 30% per il grana padano).

215. Le affermazioni in merito all'andamento di mercato dei prodotti finiti derivati dal latte rischiano pertanto di essere prive di senso in assenza di precise specificazioni sui prodotti presi in considerazione e sul peso attribuito a ciascuno di essi.

In ogni caso, anche analizzando ciascun prodotto separatamente, non sarebbe corretto aspettarsi che una variazione del costo della materia prima, in aumento o in diminuzione, produca una variazione della stessa entità nel prezzo del prodotto finito. Ad esempio, a parità di costo degli altri fattori produttivi, una diminuzione del costo del latte crudo del 10% produce una diminuzione dei costi di produzione del latte fresco confezionato pari soltanto al 5% e una diminuzione dei costi del grana padano pari al 3% circa.

216. L'incidenza del costo della materia prima sul prezzo dei prodotti trasformati diminuisce poi ulteriormente se calcolata sul costo dei prodotti venduti al consumatore finale, comprensivo delle spese di distribuzione, a loro volta comprensive, per i prodotti lattiero-caseari freschi, delle spese di utilizzo della catena del freddo.

Il confronto tra l'andamento dei prezzi del latte crudo e l'andamento dei prezzi dei prodotti trasformati deve pertanto essere effettuato con molta cautela, senza trarne facili e immediate conclusioni circa l'eventuale assenza di correlazione.

217. Qui di seguito, a mero titolo indicativo, si analizzerà l'andamento di mercato di alcuni dei più rappresentativi derivati del latte prodotti in Italia, che comunque non esauriscono il panorama dei prodotti che dovrebbero essere presi in considerazione ai fini di un corretto confronto tra l'andamento dei prezzi della materia prima e quello dei prodotti trasformati.

a) Grana Padano

218. Per quanto riguarda il Grana Padano, il grafico n. 5 evidenzia come alla forte crescita dei prezzi registratasi negli anni successivi alla crisi del 2009, abbia fatto seguito, a partire dal 2012, una caduta quasi altrettanto forte, arrestatasi soltanto nell'anno corrente, pur a fronte di un prezzo del latte crudo che si è invece incrementato in misura consistente tra il 2012 e il 2014.

219. Interessante a tale riguardo anche il grafico n. 6, che evidenzia come la caduta del prezzo del grana padano registrata a partire dal 2011 si sia verificata in presenza di un volume di produzione più elevato rispetto a quelli degli anni precedenti, a dimostrazione dell'esistenza di un *trade off* tra quantità e prezzi di cui pure bisognerebbe tenere conto nel momento in cui si mettono a confronto i prezzi della materia prima con quelli dei prodotti finiti ai fini di valutarne la rispettiva profittabilità.

In particolare, in un'ottica di pianificazione settoriale, è importante tenere presente che le politiche di contenimento dell'offerta dei formaggi DOP, consentite per periodi transitori dalla normativa comunitaria e nazionale (vedi *supra* §42), da un lato, contribuiscono ad una migliore valorizzazione delle produzioni nazionali di pregio, dall'altro però, riducono gli sbocchi della produzione agricola nazionale, incidendo negativamente sulle quotazioni del latte crudo.

Grafico n. 5

Italia - Quadro storico delle Produzioni di Grana Padano

Fonte: Consorzio per la tutela del Grana Padano

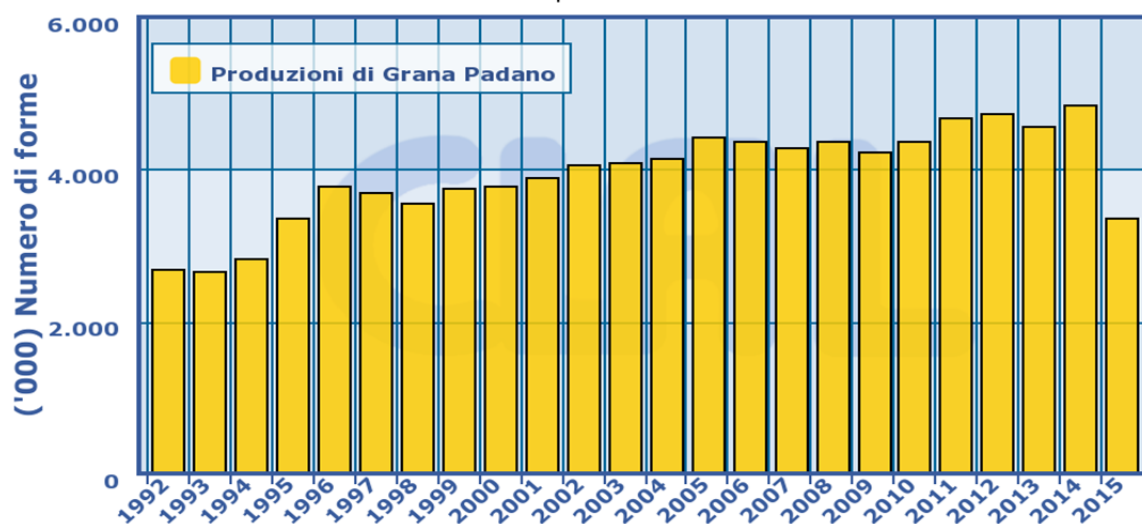


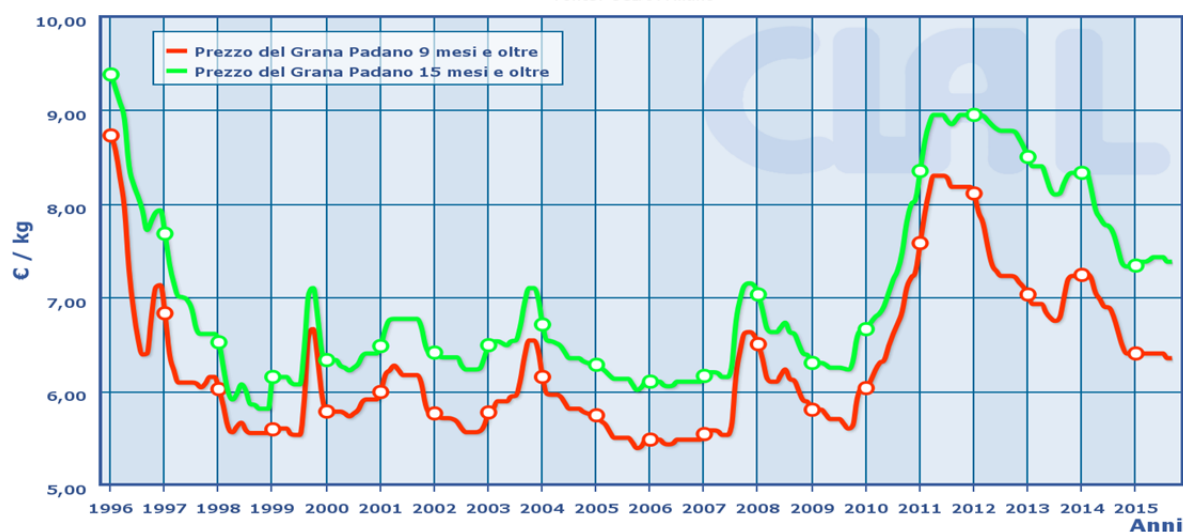
Grafico n. 6

Fonte: Clal.

b) Parmigiano Reggiano

Italia, Milano - Quadro storico di confronto fra i prezzi del Grana Padano di stagionatura 9 mesi e oltre e 15 mesi e oltre

Fonte: CCIAA Milano



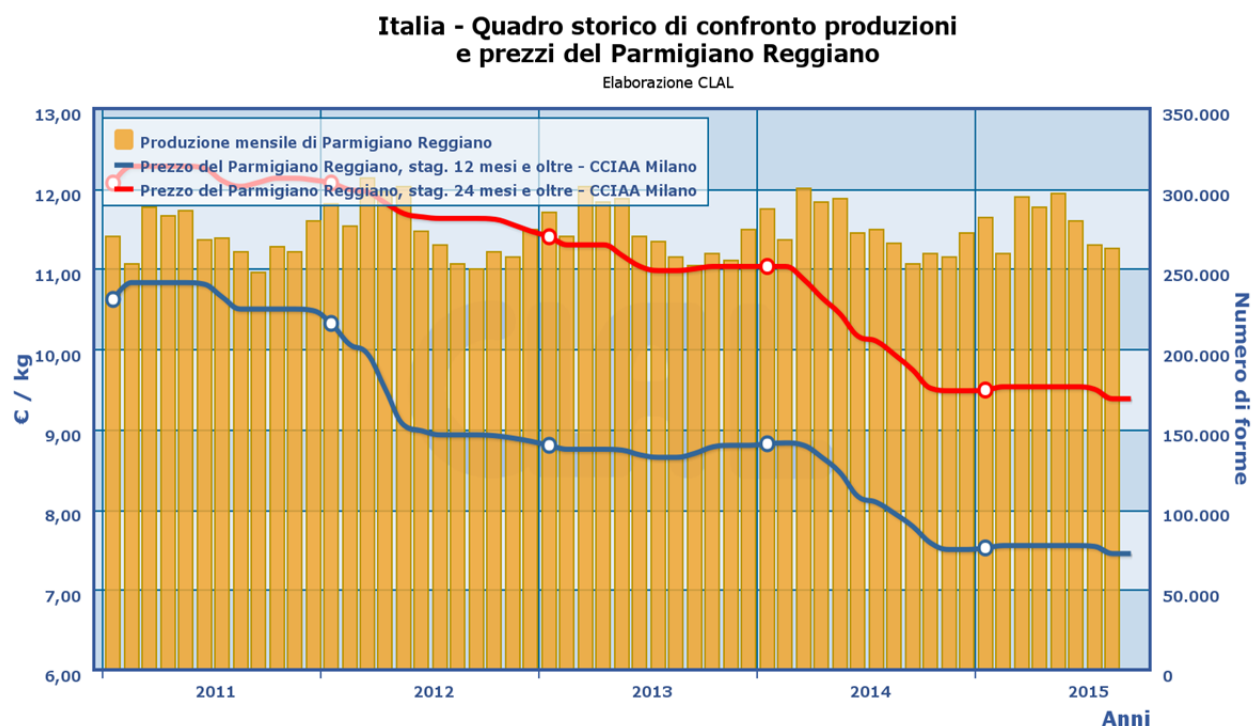
220. Una consistente riduzione del prezzo alla produzione si è verificata, negli ultimi anni, anche per il Parmigiano Reggiano e, anche in questo caso, in presenza in volumi di produzione, a partire dal 2011, più elevati rispetto a quelli degli anni precedenti (cfr. grafico n. 7).

221. Per quanto rileva in questa sede, appare opportuno rilevare anche l'apparente assenza di correlazione tra i prezzi all'ingrosso e i prezzi al consumo (cfr. grafico n. 8): questi ultimi, infatti, sono cresciuti in misura consistente dal 2009 al 2012 e si sono mantenuti sostanzialmente stabili negli ultimi 3 anni, pur a fronte di una netta contrazione delle quotazioni all'ingrosso nel medesimo periodo.

222. Ciò potrebbe essere conseguenza sia di un allargamento della forbice tra i prezzi di acquisto e i prezzi di vendita della GDO, consentita dall'elevato potere contrattuale delle catene distributive, sia dell'influenza necessariamente esercitata sulle quotazioni all'ingrosso dei formaggi DOP dall'andamento dei mercati esteri, che rappresentano per tali produzioni circa il 30% degli sbocchi commerciali.

A fronte di un aumento delle quantità esportate, infatti, il prezzo all'esportazione è diminuito considerevolmente dal 2011 ad oggi (cfr. grafico n. 9).

Grafico n. 7

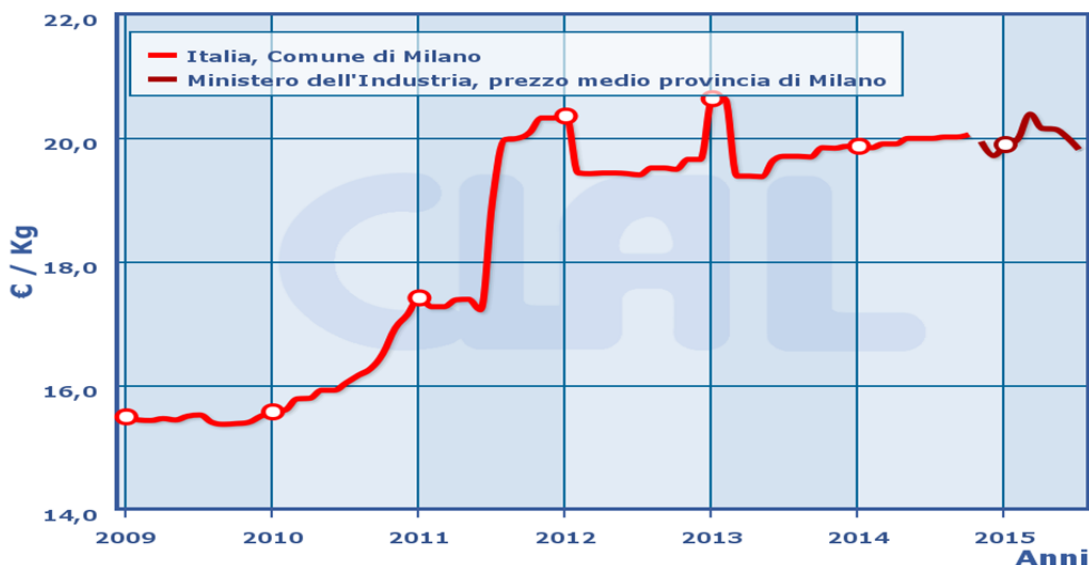


Fonte: CLAL.

Grafico n. 8

Italia, Comune di Milano - Prezzi al consumo di Parmigiano Reggiano

Elaborazione CLAL

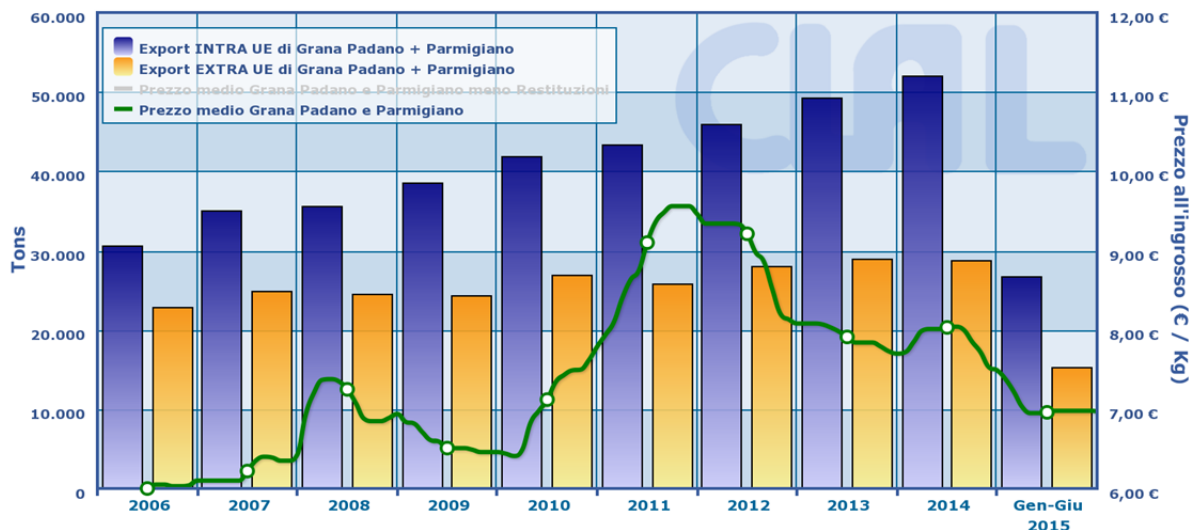


Fonte: CLAL.

Grafico n. 9

Italia - Quadro storico di confronto dell'Export dei Formaggi duri DOP intra/extra UE-28 e dinamica di prezzi e restituzioni

Elaborazione CLAL



Fonte: CLAL.

c) Gorgonzola

223. A dimostrazione della diversità negli andamenti di mercato dei diversi prodotti derivati dal latte, si riporta invece qui di seguito l'andamento dei prezzi alla produzione di un altro prodotto DOP, il gorgonzola, le cui quotazioni hanno registrato una crescita sia nel 2013 che nel 2014, mentre hanno subito una leggera contrazione soltanto nella seconda metà del 2015 (cfr. tab n. 12).

**Tab. n. 12 - Prezzo all'ingrosso del Gorgonzola -
Prodotto maturo, 1° scelta (€/kg)**

Mese	2013	2014	2015
Gennaio/luglio	5,08	5,5	5,5
Agosto	5,14	5,5	5,4
Settembre	5,32	5,5	5,4
Ottobre	5,4	5,5	
Novembre	5,45	5,5	
Dicembre	5,48	5,5	
Media	5,19	5,5	5,48
Variazione %(*)	2,33%	5,91%	-0,40%

(*) variazione rispetto all'anno precedente

Fonte: elaborazione CLAL su CCIAA Milano

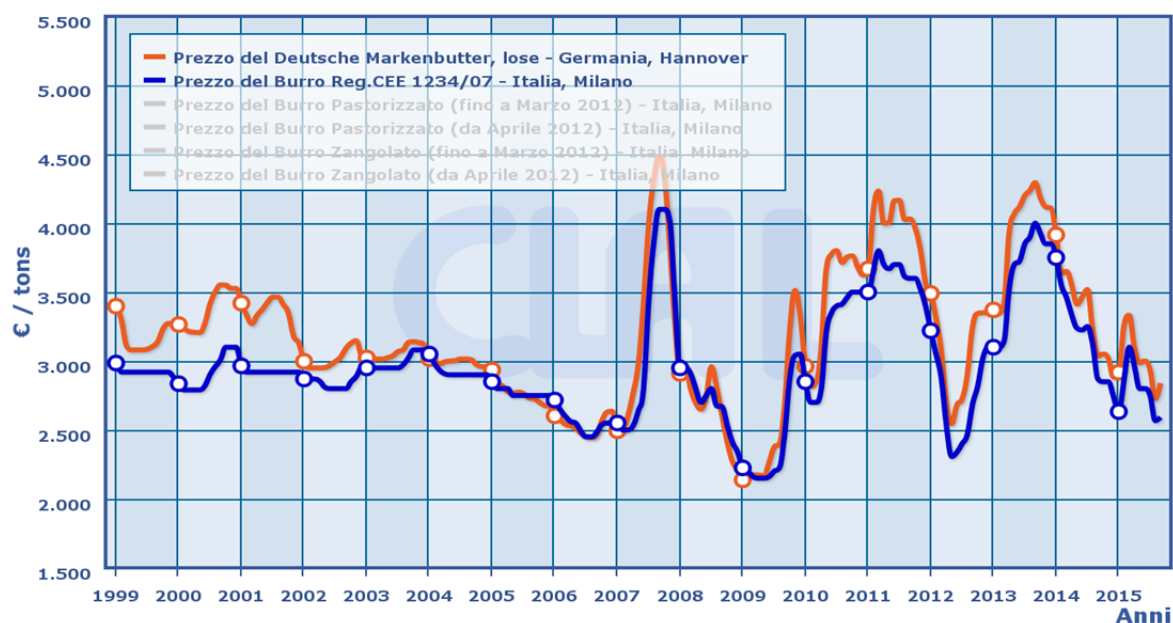
d) Burro

224. Come il latte in polvere, il burro viene sostanzialmente considerato alla stregua di una *commodity*, ricalcando quindi fedelmente l'andamento dei prezzi internazionali: le quotazioni di tale prodotto, in particolare, in Italia come in Germania, hanno subito un picco negativo nel corso del 2012, per poi risalire rapidamente sino a metà del 2013 e riprendere nuovamente un trend di discesa (cfr. il grafico n. 10).

Grafico n. 10

**UE-28 - Quadro storico di confronto fra i prezzi
del Burro italiano e tedesco**

Elaborazione CLAL



Fonte: elaborazione CLAL.

e) Latte alimentare

225. Infine, pur non risultando disponibili i prezzi alla produzione del latte alimentare, appare significativo il confronto tra i prezzi del latte alla stalla e i prezzi al consumo del latte fresco, spesso utilizzato dalla parte agricola per contestare la bassa remunerazione corrisposta agli allevatori a fronte degli elevati margini percepiti dagli operatori a valle della filiera.

226. A tale riguardo, si può in primo luogo osservare (*cfr. tab. n. 13*) come l'andamento dei prezzi al consumo del latte fresco risulti scarsamente correlato a quello dei prezzi del latte alla stalla, risultando ciascuno di essi influenzato dalle specifiche dinamiche dei rispettivi mercati.

In secondo luogo, nel medio periodo, i dati non sembrano evidenziare la presenza di un meccanismo di trasmissione asimmetrica dell'andamento dei prezzi a svantaggio del consumatore²⁰. Sia nel 2010 che nel 2014, infatti, i prezzi del latte fresco hanno registrato una consistente diminuzione (-6,2% e -8,9%, rispettivamente) a fronte di un consistente aumento del prezzo del latte crudo (+8,9% e +2,7%).

227. Complessivamente, rispetto all'anno 2008 (precedente alla crisi), la diminuzione dei prezzi al consumo del latte fresco è stata analoga (-8,7%) - e anzi leggermente superiore - a quella subita dai prezzi alla stalla (-8,3%), i quali peraltro, come si è visto, rappresentano soltanto il 50% circa dei costi industriali della produzione del latte alimentare confezionato e una percentuale di gran lunga inferiore dei costi di produzione totali (inclusi i costi distributivi).

Tab. n. 13 - Confronto tra i prezzi del latte crudo alla stalla e i prezzi al consumo del latte fresco

	Latte fresco al consumo		Latte crudo alla stalla	
	euro/100lt	Var.% su anno prec.	euro/100lt	Var.% su anno prec.
2007	138,3		34,5	
2008	156,9	13,5	39,6	14,9
2009	146,3	-6,8	32,3	-18,4
2010	137,3	-6,2	35,2	8,9
2011	149,0	8,6	39,6	12,7
2012	150,2	0,8	38,5	-2,9
2013	153,7	2,3	40,8	6,1
2014	140,0	-8,9	41,9	2,7
2015	143,3	2,3	36,3	-13,4
Var. % 2015/2008		-8,7		-8,3

Fonte: elaborazione interna su dati CLAL e Comune di Milano (prezzi al consumo).

228. Giova comunque ribadire che un confronto tra tali andamenti non può essere indicativo dell'adeguatezza della remunerazione percepita dall'agricoltore per diversi

²⁰ Tale meccanismo, noto in letteratura come "*rockets and feathers*", consiste nella trasmissione completa o amplificata degli aumenti dei costi della materia prima sul prezzo del prodotto finale e in una mancata o parziale trasmissione delle diminuzioni. In tal modo, le oscillazioni dei costi consentono un incremento dei margini degli operatori collocati a valle della filiera produttiva.

ordini di ragioni, legate non soltanto alla prevalente incidenza di costi produttivi e distributivi del latte fresco differenti e ulteriori rispetto all'acquisto della materia prima (pastorizzazione del latte, costo dell'involucro, manodopera, gestione della catena del freddo, ecc.), ma anche a specifiche caratteristiche del mercato finale.

Il latte fresco di produzione nazionale, infatti, comincia a subire la concorrenza del prodotto di provenienza estera (soprattutto dalle zone transfrontaliere), sia UHT che fresco, in quest'ultimo caso venduto attraverso le Private Label o i marchi fantasia della GDO. Tali prodotti stanno erodendo progressivamente quote di mercato ai prodotti nazionali, che riescono ancora ad ottenere una migliore valorizzazione sul mercato, ma a fronte di una riduzione delle quantità vendute.

229. Infine, come si è visto anche per il Parmigiano Reggiano, non è scontato che l'andamento dei prezzi al consumo ricalchi fedelmente l'andamento dei prezzi alla produzione (cioè dei prezzi percepiti dai trasformatori o, per il Parmigiano Reggiano, dagli stagionatori), risultando tale rapporto necessariamente influenzato dai rapporti di forza esistenti tra la parte industriale e quella distributiva.

4. COSTI, RICAVI E REDDITIVITÀ

4.1 I costi di produzione

230. Il costo totale di produzione del latte alla stalla è un valore difficile da individuare in modo univoco, in quanto influenzato da un numero elevato di voci di costo e significativamente diverso da un'impresa all'altra. In particolare, i costi variano in funzione di parametri relativi all'ubicazione dell'azienda (distretto produttivo e zona altimetrica), alla sua dimensione (numero di capi), alle specifiche caratteristiche organizzative e di efficienza dell'azienda stessa, nonché in base agli investimenti effettuati in passato, anche per l'acquisto di quote di produzione (cfr. §§ 127 e 128).

Esistono tuttavia svariati studi che pervengono, sulla base di specifiche metodologie di campionamento e di aggregazione dei dati, nonché di specifiche ipotesi semplificatrici, ad una stima dei costi medi di produzione. Qui di seguito se ne illustreranno alcuni.

a) Le stime dell'Osservatorio sul Mercato dei Prodotti Zootecnici (OMPZ)

231. L'OMPZ effettua annualmente, utilizzando la contabilità di un campione estratto dalla banca dati INEA, una stima dei costi medi di produzione degli allevamenti da latte, differenziati in base a parametri geografici, dimensionali, ecc.²¹.

Il campione utilizzato dall'OMPZ è composto da 1.155 imprese con ordinamento produttivo specializzato nell'allevamento di bovino da latte.

232. La specializzazione produttiva delle imprese incluse nel campione comporta una scarsa incidenza dei coprodotti (come la carne), che rappresentano in tali aziende, mediamente, un ottavo circa dei ricavi complessivi. In considerazione di tale ridotta incidenza, la metodologia di stima utilizzata dall'OMPZ attribuisce tutti i costi aziendali alla produzione principale, e cioè il latte: il costo unitario del latte è stato pertanto ottenuto dividendo l'insieme dei costi aziendali per la quantità di latte equivalente, a sua volta calcolata dividendo il totale dei ricavi aziendali (al netto dei premi e al lordo dell'IVA) per il valore unitario del latte.

233. Le voci di costo sono suddivise in categorie, corrispondenti ai diversi fattori produttivi, e comprendono sia i costi effettivamente sostenuti (costi espliciti) che altri costi calcolati (impliciti) relativi ai fattori forniti dall'imprenditore, quali il lavoro, i capitali ecc..

234. I risultati ottenuti (cfr. tab. n.14) evidenziano un costo totale medio di produzione compreso tra i 46 e i 49 euro a quintale nel triennio 2011/2013. La voce più importante di costo sono gli alimenti per il bestiame, in particolare l'acquisto dei mangimi, che da solo rappresenta oltre ¼ dei costi di produzione totali, mentre ha minore peso la produzione di

²¹ Cfr. OMPZ, "Il mercato del latte", Rapporto 2014 (e altri vari anni), a cura di Renato Pieri, Ed. Franco Angeli.

alimenti all'interno dell'azienda agricola (circa 4-5%). La seconda voce di costo è rappresentata dal costo del lavoro, in larga parte costituito da manodopera familiare.

Tab. n. 14 – Costi di produzione medi del latte in Italia

	2011		2012		2013	
	Euro/q	%sul tot.	Euro/q	%sul tot.	Euro/q	%sul tot.
Alimenti acquistati	13,3	28%	14,3	30%	14,9	30%
<i>di cui mangimi</i>	11,4	24%	12,2	26%	12,7	26%
<i>di cui foraggi</i>	1,9	4%	2,1	4%	2,2	4%
Alimenti prodotti	5,1	11%	5,4	11%	5,5	11%
Spese varie allev.	3,4	7%	3,3	7%	3,4	7%
Spese generali	6,8	15%	7,4	16%	7,4	15%
Quote amm.	4,4	9%	4,1	9%	4,1	8%
Costo del lavoro	11,9	25%	11,6	24%	12,0	24%
Interessi cap. agrario	0,7	1%	0,6	1%	0,6	1%
Imposte	1,1	2%	1,1	2%	1,1	2%
Costi totali	46,7	100%	47,7	100%	49,0	100%

Fonte: elaborazione interna su dati OMPZ.

235. Come anticipato, la variabilità dei costi medi è estremamente elevata nei diversi gruppi di aziende, costituiti sulla base delle zone di ubicazione, della dimensione d'impresa, della resa dei capi, della destinazione prevalente del prodotto, ecc.. La tabella n. 15 evidenzia come si modificano i costi in funzione di alcune delle variabili che contribuiscono a differenziarli.

Tab n. 15 – Variabilità costi di produzione in funzione di alcune variabili – 2013

Euro/100 kg

Classe dim. (n.vacche)	<10	10-19	20-29	30-39	40-49	50-69	70-99	10-149	>150
Costi tot. prod.	105,9	81,6	65,1	56,3	48,6	46,3	44,2	40,4	43,7
Classe dim. prod. (T)	<20	20-49	50-99	100-199	200-499	500-999	1000-1999	>2000	
Costi tot. prod.	201,1	109,1	79,2	64,3	50,9	42,8	40,6	44,7	
Classe di resa (t.latte/vacca)	<3,5	3,5-4,5	4,5-5,5	5,5-6,5	6,5-7,5	7,5-8,5	8,5-9,5	>9,5	
Costi tot. prod.	90,1	62,7	51	52,9	47,1	46,2	40,7	47,1	
Zona altim. e destinazione	Mont.	Collina	Pian.	Mont.	Collina	Pianura	Mont.	Collina	Pian.
Costi tot. prod.	69,8	50,6	43,8	66,9	46,3	40,1	70,4	54,1	46,7

Fonte: elaborazione interna su dati OMPZ.

236. Emerge, ad esempio, una correlazione negativa piuttosto marcata tra i costi e la classe dimensionale degli allevamenti, espressa in numero di capi o, ancor più, in volume di latte prodotto. In particolare, al crescere della dimensione produttiva il costo medio unitario passa da oltre 100 euro a valori inferiori anche del 60%. Analoga correlazione

negativa si riscontra tra i costi e la resa produttiva. Interessante notare come al di sopra di una certa classe dimensionale i costi produttivi cessino di decrescere e anzi aumentino leggermente, presumibilmente a causa dei maggiori oneri legati ai controlli e alla gestione delle grandi imprese.

Tab n. 16 – Variabilità dei costi di produzione in alcune aree geografiche – 2013

Euro/100 kg

		Piemonte	Lombardia-Emilia Romagna			Triveneto	
	Tot. P.Padana	impr.non coop	impr.non coop	Coopera tive	Parm.Reg giano	impr.non coop	Coopera tive
Costo totale	43,3	41,4	34,2	45,2	47,1	44,2	51,7
<i>di cui alimenti</i>	<i>14,8</i>	<i>11,0</i>	<i>12,2</i>	<i>14,8</i>	<i>18,1</i>	<i>14,1</i>	<i>15,1</i>

Fonte: elaborazione interna su dati OMPZ.

237. I costi si differenziano, inoltre, in funzione della zona altimetrica e della destinazione del latte, risultando più elevati in caso di conferimento del latte alle cooperative, anche a causa della minore dimensione degli allevamenti che commercializzano il proprio prodotto attraverso i centri di raccolta (generalmente di natura cooperativa) o che lo conferiscono alle cooperative di trasformazione.

238. I costi di produzione sono altresì differenziati per area geografica, anche nell'ambito della stessa Pianura Padana, i cui costi totali risultano sensibilmente inferiori alla media nazionale (43,3 euro/q a fronte dei 49 euro/q nazionali).

Dalla tab. n. 16 si può notare come i costi più bassi in assoluto si riscontrino nelle imprese lombarde ed emiliane che vendono il latte all'industria (34,2 euro/q), mentre, nelle stesse regioni, risulta più elevato della media dell'area padana il costo delle imprese che vendono alle imprese produttrici di Parmigiano Reggiano e ad altre cooperative. In particolare, per il latte destinato a Parmigiano Reggiano risultano particolarmente elevati i costi degli alimenti acquistati, e soprattutto dei mangimi (15,9 euro contro i 12,2 euro del latte destinato all'industria, fonte: OMPZ).

Le stime SATA²²

239. Con specifico riferimento alla variabilità dei costi di produzione, appare di estremo interesse uno studio condotto da un tecnico SATA nel 2013, relativo al 2012, ripetuto nel 2014 con riferimento al 2013.²³

Lo studio è basato sull'elaborazione dei dati economici e finanziari di 70 aziende relativamente al 2012 e di 80 aziende con riferimento al 2013.

²² SATA è il Servizio di Assistenza Tecnica agli Allevamenti, affidato all'ARAL (Associazione Regionale Allevatori della Lombardia, nata per volontà delle nove Associazioni Provinciali Allevatori della Lombardia) ed alle APA (Associazioni Provinciali Allevatori) dalla Regione Lombardia.

²³ Cfr. Michele Campiotti: "Fanno reddito le stalle da latte? Analisi di 70 bilanci SATA: quale strada verso la competizione europea?", 25 ottobre 2013, Fiera Internazionale del Bovino da Latte di Cremona. Lo studio analizza, in particolare, i dati di bilancio relativi al 2012; Michele Campiotti: "Un'esclusiva analisi economica sulla redditività di 80 stalle", in Supplemento all'Informatore Agrario, n. 36/2014.

240. Le imprese del campione sono tutte attive nella regione Lombardia e partecipano a un medesimo progetto di formazione sulla gestione aziendale. Esse dispongono di un numero di capi compreso tra le 50 e le 500 vacche, con produzioni che vanno da 50 a quasi 120 hl di latte per vacca²⁴.

Lo studio riguarda dunque un insieme di allevamenti attivi nella medesima regione e con caratteristiche strutturali più omogenee rispetto all'universo di riferimento nazionale. Da esso ci si attenderebbe, pertanto, una variabilità contenuta dei parametri di efficienza e di redditività.

Tab n. 17 – Costi di produzione e variabilità in un campione di imprese della Lombardia 2012(*) - Euro/100 kg

VOCI DI COSTO	Media	% su costi	Max	Min	Campo variaz.	Dev.st.
Servizi e contabilità	1,32	2,5	2,93	0,36	2,57	0,74
Alimenti acquistati	18,01	34,3	26,71	13,3	13,41	3,18
Stalla	4,71	9	9,12	1,91	7,21	2
Medicinali	1,27	2,4	4,09	0,22	3,87	0,61
Prodotti aziendali	4,56	8,7	11,11	1,17	9,94	1,98
Manodopera totale	8,44	16,1	15,92	4,07	11,85	2,34
Assicurazioni	0,55	1,1	2,44	0,03	2,41	0,47
Iva e tasse	1,56	3	4,23	0,08	4,15	0,99
Banca	1,54	2,9	5,5	0,05	5,45	1,31
Manut. mezzi agr.	1,55	2,9	6,73	0,12	6,61	1,24
Gasolio	2,44	4,7	4,54	0,51	4,03	0,87
Ammortamenti	4,41	8,4	17,37	0,22	17,15	3,06
Affitti	1,72	3,3	5,64	0	5,64	1,48
Acquisto animali	0,41	0,8	7,07	0	7,07	1,4
Costo netto (**)²⁵	42,94	81,8	60,31	32,14	28,17	5,58
Costo totale latte	52,48	100	73,35	40,63	32,72	6,9

(*) I risultati del 2013 non presentano gli indicatori di variabilità.

(**) al netto di tutte le entrate aziendali diverse dai ricavi da latte.

Fonte: studi del tecnico SATA, già citati.

241. Al contrario, dalle elaborazioni effettuate dall'autore dello studio (cfr. tab. n. 17), emerge che la media del costo totale per q.le di latte, pari a 52,5 euro, è la sintesi di valori che oscillano da un minimo di 40 euro/q a un massimo di 73 euro/q., con un *range* di variazione di oltre 30 euro e una deviazione standard pari a circa 7 euro.²⁶

²⁴ Equivalenti a circa 5,2 e 12,4 tonnellate.

²⁵ La differenza tra i costi lordi e i costi netti è data dalle entrate aziendali diverse dalle vendite del latte; il costo netto, in altri termini, costituisce il costo che può essere coperto solo con il ricavo unitario del latte.

²⁶ Il campo (o *range*) di variazione è la differenza tra il valore minimo e quello massimo di una distribuzione di valori. La deviazione standard, o scarto quadratico medio, è un indice che permette di valutare la dispersione dei valori attorno alla media. E' la radice quadrata della varianza (che a sua volta è la media del quadrato degli scarti dalla media) ed ha la stessa unità di misura dei valori osservati.

Tra le principali voci di costo, l'acquisto degli alimenti per gli animali assume nel campione un valore che va dai 13 agli oltre 26 euro, mentre la manodopera, seconda voce di costo, varia tra i 4 i 16 euro.

242. Una variabilità particolarmente elevata si riscontra altresì nell'entità degli ammortamenti, che incidendo mediamente per oltre il 10% sul costo netto di produzione del latte e che oscillano tra valori prossimi allo zero e valori superiori ai 17 euro/q, a dimostrazione di quanto il costo di produzione non sia un fattore esogeno e risulti invece influenzato dalle scelte gestionali e organizzative.

Da notare anche come il costo più basso rilevato nel campione, al netto delle entrate aziendali diverse dalla vendita del latte, sia pari a 32,14 euro/q, valore sicuramente inferiore anche alle attuali quotazioni del latte crudo, ritenute dagli allevatori inidonee a coprire i costi produttivi.

b) Le stime CRPA²⁷

243. La C.R.P.A. SpA (di seguito Crpa) effettua annualmente un'indagine sui costi medi di produzione del latte in Emilia Romagna, distintamente per la destinazione grana padano e per quella parmigiano reggiano, in questo secondo caso anche suddivisi tra le aree di pianura e quelle di montagna. Di seguito se ne riportano i principali risultati riferiti agli anni 2011 e 2013²⁸ in quanto essi consentono un confronto della struttura di costi, pur nella medesima area geografica, tra diverse destinazioni d'uso.

244. Anche le elaborazioni svolte dal Cerpl sono state effettuate sulla base di un'indagine campionaria (il campione riferito al 2011 era di 59 imprese, quello del 2013 di 73 imprese), prendendo in considerazione sia le spese effettivamente sostenute per la produzione di latte (costi diretti) che i costi dei fattori di produzione (terra, capitali e lavoro). Tra questi ultimi, una parte sono esborsi effettivi (costi espliciti) e una parte è stata calcolata (costi impliciti) elaborando le richieste alle aziende sulla base di precise scelte metodologiche relative ai criteri di valorizzazione degli ammortamenti, di calcolo degli interessi, di quantificazione della manodopera familiare, ecc..

245. La tabella n. 18 evidenzia come i costi di produzione del latte destinato a parmigiano reggiano siano nettamente più elevati rispetto a quelli del latte destinato a grana padano, in ragione della maggiore incidenza del costo dei mangimi e di quella della manodopera familiare, soprattutto nelle aree di montagna. Anche nell'ambito della medesima destinazione a parmigiano reggiano, i costi di produzione sono più elevati nelle zone di montagna rispetto alle zone di pianura.

**Tab n. 18 – Costi di produzione e variabilità in un campione di imprese dell'Emilia Romagna
2011 - Euro/100 kg**

²⁷ C.R.P.A. SpA (Centro Ricerche Produzioni Animali) è una società per azioni, con sede in Emilia Romagna, che ha per oggetto la conduzione di ricerche, la realizzazione e la gestione di servizi per i produttori agricoli, l'industria agro-alimentare e gli Enti pubblici competenti, con lo scopo di promuovere il progresso tecnico, economico e sociale del settore primario.

²⁸ Cfr. "Costi di produzione e di trasformazione del latte in Emilia Romagna" in C.R.P.A. n. 5/2012 e n. 1/2015.

	2011			2013		
	Parmigiano Reggiano		Grana Padano	Parmigiano Reggiano		Grana Padano
	pianura	montagna	pianura	pianura	montagna	Pianura
Costi diretti (esclusi salari)	34.3	32.9	30.7	29.2	31.2	32.2
di cui mangimi	19.6	19.9	13.9	16.4	17.5	15.2
Foraggi	2.4	2.9	2.7	2.0	2.8	1.9
Fattori produzione	26.5	29.0	23.2	29.0	30.7	22.8
di cui lavoro fam.	9.2	13.5	8.0	14.3	16.5	7.1
lavoro dip.	3.3	1.5	1.5	2.3	2.3	3.1
capitale agrario	3.6	4.0	3.6	1.4	1.4	2.0
amm. Fabbricati	4.0	5.0	4.1	5.0	5.7	3.3
Tot. costo lordo	60.8	61.9	53.9	58.2	61.9	55.0
Costo netto(*)	54.4	53.2	47.0	51.7	53.0	47.3

(*) Costo netto = costo totale - ricavi extra latte.

Fonte: Crpa.

c) *Le stime ISMEA*

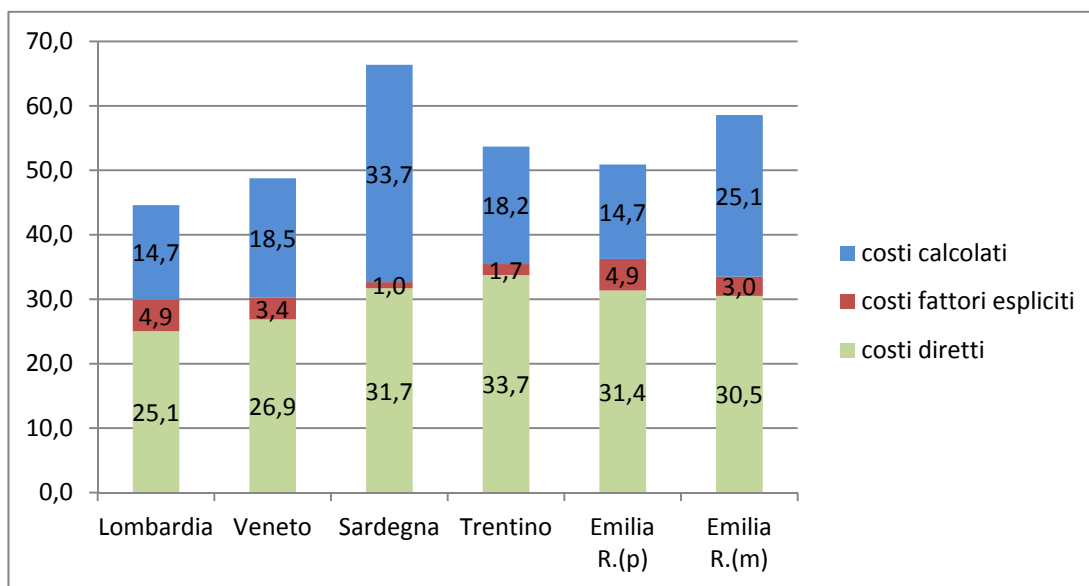
246. L'ISMEA, già prima di iniziare l'attività di monitoraggio prevista dal decreto n. 51/2015 (cfr. §58), ha effettuato relativamente ad alcuni anni studi sui costi del latte, anche in collaborazione con il CRPA.

Le ultime elaborazioni disponibili sono riferite al 2010, ma se ne riporta qui di seguito una sintesi in quanto in quanto esse consentono di effettuare un confronto tra diverse regioni produttive: il campione utilizzato era infatti composto da imprese localizzate in 5 diverse regioni italiane (Lombardia, Veneto, Trentino, Sardegna ed Emilia Romagna, in quest'ultimo caso distintamente per aree di pianura e aree di montagna).

247. La variabilità degli esiti ottenuti relativamente alle diverse regioni è evidenziata nel grafico n. 10. Emerge, in particolare, come la stima dei costi totali vari dai 45 euro circa della Lombardia agli oltre 60 del Trentino, con una variabilità particolarmente accentuata anche tra le singole componenti di costo. In Lombardia, ad esempio, il livello complessivo dei costi diretti è minore grazie soprattutto ai più bassi costi di acquisto dei mangimi, mentre in Trentino e nelle aree di montagna dell'Emilia sono più elevate sia l'incidenza delle spese per l'acquisto dei foraggi che quella per l'energia. In Sardegna, i costi diretti sono simili a quelli delle aziende del Nord Italia, mentre sono molto elevati i costi indiretti calcolati, a causa dell'elevato prezzo dei terreni.

Grafico n. 10 – Costi di produzione del latte in alcune regioni italiane

Indagine campionaria ISMEA relativa al 2010 - Euro/q latte



Fonte: ISMEA

248. La variabilità che emerge a livello regionale riflette anche la diversità del costo di produzione in funzione della destinazione del latte: in Emilia Romagna, ad esempio, la destinazione prevalente del latte è il Parmigiano Reggiano, in Trentino sono i formaggi tipici, quali il Trentingrana, mentre in Lombardia le destinazioni prevalenti sono il Grana Padano e il latte alimentare.

L'estrema variabilità territoriale dei costi, d'altro canto, sia a livello complessivo che a livello di singole voci, è un fenomeno ampiamente noto tra gli operatori e gli esperti del settore ed è stato analizzato dalla stessa ISMEA anche nell'ambito di precedenti studi²⁹.

d) Il monitoraggio condotto da ISMEA ai sensi del decreto n. 51/2015

249. Come si è visto (cfr. §58), il decreto di rilancio del settore lattiero-caseario, entrato in vigore il 2 luglio u.s., ha previsto che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 62, comma 2 (condotte commerciali sleali) del D.L. n. 1/2012 (convertito con la legge n. 27/12), i costi medi di produzione siano elaborati mensilmente dall'ISMEA.

Al fine di ottemperare a tale compito, l'ISMEA ha elaborato una metodologia di ricostruzione dei costi variabili medi aziendali basata sia su una raccolta diretta di dati presso un campione di imprese – avviata proprio per rispondere agli obiettivi specifici della nuova normativa – sia sulle rilevazioni dei prezzi dei mezzi correnti e dei prezzi dei prodotti agricoli, già realizzate in modo sistematico e continuativo dall'ISMEA.

²⁹ Cfr "Per ogni distretto del latte un costo di produzione diverso", indagine ISMEA-CRPA su: Supplemento a L'Informatore Agrario n. 3/2005.

250. Con riferimento alla rilevazione diretta dei costi variabili presso le imprese, l'ISMEA ha effettuato preliminarmente un'analisi statistica volta a individuare "cluster"³⁰ omogenei di aziende delle diverse realtà produttive e territoriali nazionali, all'interno dei quali selezionare un campione ragionato di imprese.

Sono stati quindi individuati gruppi omogenei di aziende, in ciascuno dei quali è stato individuato il campione di imprese presso il quale raccogliere le informazioni. Complessivamente, a livello nazionale, è previsto l'utilizzo di un campione di 135 aziende, di cui 84 localizzate nella Pianura Padana.

251. Le informazioni fornite direttamente dalle aziende, raccolte da rilevatori, sono integrate sia da una stima dei costi produttivi impliciti, per consentire una frequenza del monitoraggio maggiore rispetto a quelle delle rilevazioni aziendali dirette, sia dai dati provenienti dalla rilevazione ISMEA sui prezzi dei fattori produttivi. In particolare, il prezzo di ciascun input produttivo utilizzato dalle aziende del campione viene aggiornato, mensilmente, con il prezzo rilevato nell'ambito dell'indagine sui prezzi dei mezzi correnti.

252. I primi risultati elaborati da ISMEA³¹, trasmessi all'Autorità direttamente dal MIPAAF in data 16 novembre u.s., sono riferiti soltanto alla Lombardia, regione nella quale la rilevazione è stata effettuata su un campione di 63 imprese. I risultati ottenuti, in particolare, evidenziati nella tabella n. 19, sono riferiti a 61 aziende (essendo state eliminate dal campione due aziende "outlier"), suddivise in 8 diverse tipologie (*cluster*).

253. Secondo la metodologia utilizzata da ISMEA, i costi medi stimati sarebbero pari, in Lombardia, a [35-50]* centesimi al litro di latte, a cui andrebbero aggiunti i costi fissi, la cui incidenza sul costo totale viene stimata compresa tra il 10 e il 15%. Il costo totale stimato dall'ISMEA, con riferimento alla Lombardia, ammonterebbe pertanto a un valore compreso tra i [40 e i 55] cent/100 lt.

254. Appare importante sottolineare come anche le elaborazioni effettuate dall'ISMEA, benché relative ad una sola regione produttiva, evidenzino una variabilità estremamente elevata tra i diversi *cluster* di imprese presi in considerazione: il costo medio stimato, infatti, va dai [30-40] euro/q delle grandi imprese, o delle medie imprese medie che destinano il latte alla produzione di formaggi generici, sino ai [50-60] delle piccole imprese localizzate in montagna.

³⁰ I cluster sono raggruppamenti di imprese ottenuti con il criterio di minimizzazione, nell'ambito di ciascun raggruppamento, delle differenze relative alle caratteristiche che spiegano maggiormente il fenomeno da analizzare. Nel caso di specie, dovendo stimare i costi variabili medi, sono state minimizzate, nell'ambito di ciascun *cluster*, le differenze relative alla dimensione aziendale, alla collocazione geografica e altimetrica, all'autoproduzione di mangimi, all'impegno di manodopera familiare, alla destinazione del latte, ecc..

³¹ Tali dati, benché forniti all'Autorità anche da Coldiretti, non sono pubblici: essi sono stati, infatti, inseriti nel sito internet con un accesso apparentemente limitato a pochi utilizzatori, tra i quali l'ICQRF.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Tab n. 19 – Ricostruzione dei costi medi di produzione del latte in Lombardia
2015 - Euro/100 lt

Cluster	n. aziende	Costo medio
3. Az. Oltre 200 capi – pianura – manodopera salariata – destinazione formaggi DOP	6	[30-40]
4. Az. Oltre 200 capi – pianura – manodopera salariata – latte alim./formaggi non DOP	10	[30-40]
5. Az. 100-200 capi – pianura – manodopera fam. – latte alim./formaggi non DOP	4	[30-40]
6. Az. 100-200 capi – pianura – manodopera fam. – formaggi DOP	14	[35-45]
7. Az. 50-100 capi – pianura/collina – manodopera fam.– formaggi DOP	11	[35-45]
8. Az. 50-100 capi – pianura/collina – manodopera fam. – latte alim./altri formaggi	7	[35-45]
9. Az. 20-50 capi – montagna/collina – manodopera fam. – latte alim./altri formaggi	5	[50-60]
10. Az. 20-50 capi – montagna/collina – manodopera fam. – formaggi DOP	4	[50-60]
TOTALE MEDIA	61	[35-50]

Fonte: MIPAAF su elaborazioni ISMEA.

4.2 Ricavi e redditività

a) Le stime OMZP

255. Nella tabella n. 20, il costo unitario di produzione stimato dall'OMZP è posto a confronto con il ricavo totale, costituito dalla somma del valore del latte prodotto³² e dei premi³³. La differenza tra ricavo unitario e costo unitario costituisce il profitto unitario, mentre la differenza tra il ricavo totale e i soli costi espliciti unitari³⁴ costituisce il reddito medio effettivo, cioè la remunerazione dei fattori produttivi apportati dall'imprenditore.

256. Sia il profitto che il reddito netto evidenziano, a livello medio nazionale, valori positivi nei tre anni considerati (2011-2013), compresi tra i 6 e i 9 euro a quintale per quanto riguarda il profitto e tra i 17 e i 20 euro per quanto riguarda il reddito netto. Secondo le stime riportate, pertanto, a parità di costi e di sovvenzioni, soltanto una

³² Tale valore è pari ai ricavi di vendita o di conferimento alla cooperativa per le aziende che commercializzano l'intera produzione, mentre negli altri casi tiene conto anche della valorizzazione del prodotto trasformato in azienda.

³³ I premi sono sostanzialmente le sovvenzioni comunitarie, a loro volta costituite dalla somma del premio unico aziendale disaccoppiato e dei premi accoppiati, legati all'attività di allevamento e alle produzioni vegetali.

³⁴ Come già evidenziato nei §§ 82 e 93, i costi si dividono in diretti (spese effettivamente sostenute per la produzione di latte) e indiretti (costi dei fattori di produzione, e cioè terra, capitali e lavoro). Di questi ultimi, una parte sono esborsi effettivi (costi espliciti) e una parte viene necessariamente stimata sulla base di precise scelte metodologiche relative ai criteri di valorizzazione degli ammortamenti, di calcolo degli interessi, di quantificazione della manodopera familiare, ecc..

diminuzione del prezzo di acquisto del latte crudo di 6-9 centesimi al litro potrebbe azzerare i profitti medi delle aziende lattiere.

Tab. n. 20 – Redditività media del latte in Italia – 2011-2013

	Euro/100kg		
	2011	2012	2013
Costi totali	46,7	47,7	49,0
<i>di cui espliciti</i>	35,4	36,8	37,8
<i>di cui impliciti</i>	11,4	11,0	11,2
Ricavi totali (inclusa IVA)	55,4	53,9	55,1
<i>di cui valore produz.</i>	50,8	48,9	50,1
<i>di cui premi</i>	4,7	5,0	5,0
Profitto	8,7	6,1	6,1
Reddito netto (*)	20,0	17,1	17,3

(*) Ricavi totali – costi espliciti.

Fonte: elaborazione interna su dati OMPZ.

257. La variabilità dei costi e dei ricavi rende elevata anche la dispersione degli indicatori di profittabilità della produzione di latte.

In particolare, le tabelle n. 21 e n. 22 mostrano come, nel 2013, si modificava la redditività nelle diverse zone altimetriche di alcune aree produttive del Paese e, all'interno della principale di esse (la Pianura Padana), nell'ambito delle diverse destinazioni del prodotto.

258. Emerge come la Pianura Padana - e, all'interno di essa, l'area emiliano-lombarda - sia la zona che consente la maggiore redditività della produzione di latte. In particolare, i valori di redditività più elevati si riscontrano per le imprese emiliano-lombarde che destinano la propria produzione all'industria di trasformazione non cooperativa. Tale risultato dipende sostanzialmente dai minori costi di produzione di tali aziende, i quali rendono più redditizia la produzione di latte anche rispetto alle aziende della medesima area che destinano la propria produzione di latte a parmigiano reggiano, il cui ricavo derivante dalle vendite di latte risulta in assoluto il più elevato.

259. Anche per le imprese della Pianura Padana che conferiscono il proprio latte alle cooperative di produzione del Parmigiano Reggiano si registrano livelli di profittabilità elevata grazie agli elevati ricavi unitari: in particolare, nel 2013, la remunerazione di 1 kg di latte (al netto delle sovvenzioni) nella Pianura Padana arrivava a 56 euro per il latte destinato a Parmigiano Reggiano, mentre risultava compresa tra i 43 e i 50 euro per tutte le destinazioni diverse.

260. Le tabelle n. 21 e 22 mostrano anche come, per alcuni raggruppamenti di imprese (ad es. in alcune zone montane e/o del Meridione), la produzione di latte dia effettivamente luogo ad una perdita (profitto negativo), pur in presenza di una remunerazione positiva dei fattori produttivi messi a disposizione dall'imprenditore. Tale differenza di segno appare sostanzialmente riconducibile alla bassa produttività unitaria della manodopera impiegata, in larga parte familiare, che fa sì che il costo del lavoro imputato per ciascun litro di latte risulti particolarmente elevato.

261. Secondo le stime realizzate dall'OMPZ, soltanto il 35% delle imprese nazionali riesce ad ottenere un utile dalla produzione di latte, ma tale percentuale rappresenta oltre i 2/3 della produzione complessiva. In particolare, mentre nell'ambito degli allevamenti montani solo il 20% degli allevamenti riesce a remunerare tutti i fattori produttivi a prezzi di mercato, tale percentuale sale al 58% in pianura.

Inoltre, la percentuale di aziende in utile è pari all'80% circa con riferimento agli allevamenti che dispongono di oltre 100 vacche.

Tab n. 21 – Redditività del latte in alcune aree geografiche – 2013

Euro/100 kg

	Mont. Alpine	Mont. Appenin.	Mont. Sud-Isole	Collina pre-alpina	Collina. appen.	Coll. Sud- Isole	Pianura Padana
Costo totale	77,1	54,9	64,6	43,8	54,7	52,2	43,3
Ricavi totali	65,4	61,3	60,2	51,7	62,1	49,8	53,3
Profitto	-11,7	6,4	-4,4	7,9	7,4	-2,4	10,0
Reddito netto	18,0	19,4	25,3	19,3	18,6	14,0	17,2

Fonte: elaborazione interna su dati OMPZ.

Tab n. 22 – Redditività del latte in alcune aree geografiche – 2013

Euro/100 kg

		Piemonte	Lombardia-Emilia Romagna		Triveneto		
	Tot. P.Padana	impr.non coop	impr.non coop	Coopera tive	Parm.Reg giano	impr.non cooperat.	Coope rative
Costo totale	43,3	41,4	34,2	45,2	47,1	44,2	51,7
Ricavi totali	53,3	50,8	49,8	53,6	60,1	47,2	48,6
<i>di cui valore pr.</i>	49,2	43,7	46,3	49,5	56,2	44,1	44,8
Profitto	10,0	9,4	15,6	8,4	13,0	3,0	-3,1
Reddito netto	17,2	17,7	21,2	14,6	19,9	14,0	8,9

Fonte: elaborazione interna su dati OMPZ.

262. Non appare superfluo sottolineare come tutti i risultati esposti siano riferiti alla situazione dei prezzi e dei costi del 2013, dovendosi supporre che elevate oscillazioni della remunerazione del latte, come pure delle spese sostenute per l'attività produttiva, possano modificare significativamente la percentuale delle imprese in utile.

b) Le stime Sata

263. Il campione di imprese utilizzato dallo studio SATA presenta una variabilità molto elevata anche con riferimento ai ricavi e alle singole voci che li compongono³⁵, nonostante le caratteristiche strutturali relativamente omogenee delle imprese del campione e la collocazione delle stesse nell'ambito della stessa regione.

264. Mediamente, i ricavi complessivi del campione di imprese considerato ammontano a 55 euro/q, variando però tra i 45 e i 72 euro/q circa, con una deviazione standard pari a 6,4. I ricavi da latte, in particolare, che costituiscano poco più dell'80% delle entrate

³⁵ Come si è detto, si tratta di un campione di 70 imprese (80 per il 2013) localizzate nella regione Lombardia, con un numero di capi compreso tra i 50 e i 500 e una resa media per vacca compresa tra i 50 e i 500 hl.

complessive degli allevamenti, presentano valori che variano tra i 39,5 e i 62 euro a quintale. Una dispersione elevata emerge altresì nel valore delle vendite diverse dal latte e nell'entità dei contributi ricevuti, i quali variano da zero sino ad oltre i 10 euro/q.

265. Mediamente, sia per il 2012 che per il 2013, le aziende del campione hanno chiuso il bilancio lievemente in attivo o in pareggio³⁶. Tuttavia, in entrambi gli anni, il 45-46% delle aziende considerate risultavano avere una perdita (32 su 70 nel 2012 e 36 su 80 nel 2013). La percentuale delle aziende in perdita risulta naturalmente inferiore (circa il 25%) considerando il reddito netto aziendale, che non tiene conto della remunerazione dei fattori produttivi apportati dall'imprenditore (manodopera familiare, interessi sul capitale agrario e beneficio fondiario).

Tab n. 23– Ricavi degli allevamenti da latte– 2012 (*)
Euro/q

	media	incid.%	Min	Max	Campo variaz.	dev. st.
Ricavi latte	45,5	82,7%	39,5	62	22,5	4,6
Vendite animali	3,4	6,1%	1,3	8,1	6,8	1,4
Vendite agricole	1,8	3,2%	0	9,1	9,1	2,4
PAC e contributi	3,7	6,7%	0	10,2	10,2	2,2
Gestione scorte	0,5	1,0%	-1,1	4,9	6,0	1,2
Totale entrate	55,1	100,0%	44,8	72,8	28,0	6,4
Costo totale latte	52,5		40,6	73,3	32,7	6,9
Profitto	2,6					

(*) Anche in questo caso, sono stati utilizzati i dati del 2012 perché le elaborazioni effettuate con riferimento all'anno successivo non consentono di cogliere la dispersione dei valori.

Fonte: elaborazioni sui dati dello studio Campiotti, già citato.

266. Ma l'esito più interessante dello studio è, ancora una volta, la dispersione dei risultati ottenuti: in particolare, l'utile (o disavanzo) netto per vacca allevata - pari, nel 2012, a 55,8 euro³⁷ - oscillava da un minimo di -1.294 euro a un massimo di 1.320 euro (equivalenti a circa 15 euro/q), con una deviazione standard pari a 478 euro; nel 2013, l'utile/perdita oscilla in una forbice anche più ampia, compresa tra i -1.400 circa e i 1.500 euro.

267. Secondo le stime effettuate dall'autore dello studio, l'azienda più efficiente del campione considerato nel 2013 avrebbe raggiunto il pareggio di bilancio con un prezzo del latte (al lordo di IVA e premi) pari a 38,9 euro/q, mentre quella più inefficiente lo avrebbe raggiunto con un prezzo di ben 70,7 euro/q.

Pertanto, in base a tali stime, una buona gestione aziendale sarebbe in grado di generare un reddito aggiuntivo che potrebbe valere sino a 30 euro per 100 litri di latte.

³⁶ Nel calcolo dell'utile netto, sono stati sottratti sia i costi evidenziati nella precedente tabella n. 14, già comprensivi della manodopera familiare, sia una stima degli ulteriori fattori produttivi apportati dall'imprenditore, quali gli interessi sul capitale agrario e il beneficio fondiario.

³⁷ Rapportando tale valore alla produzione media di latte delle aziende considerate, si ottiene un utile netto per 100 q di latte inferiore a 1 euro.

c) Le stime CRPA

268. Anche le stime su redditività e costi realizzate dal CRPA indicano, per il 2011 e per il 2013, una redditività positiva della produzione di latte, ancorché differenziata in funzione dell'utilizzo.

I dati evidenziano, tuttavia, anche la variabilità dei profitti da un anno all'altro, soprattutto con riferimento al latte destinato alla produzione di parmigiano reggiano, i cui ricavi risultano in qualche misura ancorati ai prezzi di vendita del prodotto finito. Gli allevatori, infatti, in questo caso, conferiscono il proprio latte a cooperative di produzione che, attraverso il meccanismo della distribuzione dei dividendi, valorizzano il latte anche sulla base dell'andamento di mercato del parmigiano. Esiste peraltro uno sfasamento del pagamento rispetto alla consegna della materia prima per effetto della lunga stagionatura del formaggio.

Tab n. 24 – Ricavi e redditività degli allevamenti da latte – Emilia Romagna

	2011			2013		
	Parmigiano Reggiano		Grana Padano	Parmigiano Reggiano		Grana Padano
	Pianura	Montagna	Pianura	pianura	montagna	Pianura
Tot. costo lordo	60.8	61.9	53.9	58.2	61.9	55.0
Ricavi	68.3	73.6	54.2	59.8	62.8	56.8
<i>di cui latte</i>	<i>61.9</i>	<i>65.0</i>	<i>47.3</i>	<i>53.3</i>	<i>53.9</i>	<i>49.1</i>
Profitto	7.5	11.8	0.3	1.6	0.8	1.7
Costo netto	54.4	53.2	46.9	51.7	53.0	47.3
Prezzo per un reddito >0	40.3	36.7	34.3	33.9	35.5	37.9

(*) Costo netto = costo totale - ricavi extra latte

Fonte: CRPA

269. Il CRPA calcola anche, per ciascuno dei campioni considerati, la remunerazione media del latte minima idonea a consentire una redditività familiare positiva. Anche in questo caso, è interessante osservare come, sia pure a livello medio, esista una differenza molto marcata, pari anche a 6 centesimi, tra il prezzo che consentirebbe una redditività positiva in alcune categorie di imprese (ad es. le imprese di pianura che destinano latte a parmigiano reggiano) rispetto ad altre (ad es. le imprese di pianura che destinano il latte a grana padano).

d) Le stime ISMEA

270. Infine, pur essendo riferite al 2010, si riportano le stime su redditività e ricavi degli allevamenti da latte effettuate da ISMEA relativamente a 5 diverse regioni italiane, al fine di evidenziarne la variabilità. In particolare, si può notare come il margine unitario vari da un -3,3 euro/q della Sardegna a +12,3 delle aziende di montagna dell'Emilia, mentre il margine lordo oscilla tra i 14,5 euro della Sardegna e gli oltre 40 euro del Trentino.

Tab n. 25 – Ricavi e redditività degli allevamenti da latte – varie regioni - 2010

Euro/100 kg

	Lombardia	Veneto	Sardegna	Trentino	Emilia Romagna pianura	montagna
Costi totali	43.6	48.8	51.6	68.4	54.7	58.6
Ricavi Totali	48.5	49.7	48.3	75.1	65.5	70.9
Profitto	4.9	0.9	-3.3	6.7	10.8	12.3
Margine lordo(*)	19.9	19.1	14.5	40.3	29.9	37.4

(*) Ricavi – costi diretti.

Fonte: ISMEA.

4.3 Confronti internazionali e per aree geografiche

271. Il confronto dei costi nazionali con quelli delle altre principali aree di produzione della UE, effettuato sulla base di dati elaborati con la stessa metodologia utilizzata dall'OMPZ³⁸, evidenzia come l'Italia presenti costi mediamente più alti rispetto ai altri principali Paesi europei produttori di latte (*cf. tab. n. 26*), benché, come già osservato in precedenza, estremamente diversificati per area geografica.

272. I costi medi di produzione nazionali risultano più elevati rispetto alla media UE e rispetto agli altri Paesi europei soprattutto con riferimento ai fattori di produzione specifici, tra cui in particolare il costo degli alimenti, mentre gli allevatori italiani risultano avvantaggiati, mediamente, per i costi generali inferiori e per una più alta produttività dei terreni, dovuta all'intensività della produzione.

Tab n. 26 – Confronti costi di produzione e redditività per aree geografiche – 2012

Euro/q

	Costi totali	Costi espliciti	- di cui aliment.	Valore latte ³⁹	Sovv.	Redd. netto senza sovv.	Redd. netto con sovv.
Germania	40,27	32,41	9,74	33,88	5,23	1,47	6,71
Francia	41,97	33,71	9,96	33,69	6,08	-0,02	6,06
Italia (*)	44,46	30,97	14,20	47,11	4,18	16,14	20,32
di cui Lombardia	35,40	25,67	11,50	45,09	3,75	19,42	23,17
Emilia Rom.	42,87	29,97	14,88	42,10	4,21	12,13	16,33
Veneto	47,37	35,07	18,20	53,07	3,69	18,00	21,70
Puglia	44,17	30,86	18,12	41,83	3,24	10,97	14,20
Trentino A.A.	77,17	43,95	13,72	47,51	8,58	3,56	12,14
Olanda	43,45	34,29	10,09	37,29	3,64	3,00	6,65
Regno Unito	38,98	31,97	13,73	34,05	3,03	2,08	5,10
Spagna	35,78	26,52	16,06	30,98	4,11	4,47	8,58
EU (27)	43,77	31,53	10,70	34,56	5,60	3,03	8,62

³⁸ Elaborazioni effettuate dal Prof. Roberto Pretolani, Università degli Studi di Milano.

³⁹ Il valore stimato del latte rappresenta la remunerazione effettivamente percepita, in media, per un quintale di latte, comprensiva quindi dei premi qualità e, nel caso dei conferimenti a cooperative, dei dividendi. Esso non può quindi essere confrontato con il prezzo riportato nel grafico n. 4, che rappresenta, sempre a livello medio nazionale, il prezzo base negoziato per un quintale di latte di qualità standard.

(*) i dati differiscono leggermente rispetto a quelli riportati nella tabella n. 20 sia perché nei dati destinati ai confronti internazionali non viene inclusa l'IVA, sia perché i dati medi aggregati utilizzati per tali confronti comprendono anche il latte bufalino. Quest'ultimo incide tuttavia in misura trascurabile a livello nazionale.

Fonte: elaborazioni su dati FADN/RICA.

273. A livello nazionale, risulta tuttavia confermata la forte diversificazione territoriale dei costi produttivi: in Lombardia, in particolare, nonostante i maggiori costi dell'alimentazione del bestiame, i costi di produzione medi, sia espliciti che totali, risultano nettamente inferiori non soltanto rispetto a quelli medi comunitari, ma anche rispetto a quelli dei principali Paesi europei produttori di latte. Diversamente, nelle zone di montagna, quali ad esempio il Trentino Alto Adige, i costi totali di produzione sono più che doppi rispetto a quelli della Lombardia, distanziandosi enormemente sia rispetto alla media nazionale che rispetto alla media dei costi europei.

274. A fronte di un costo medio che, nel suo complesso, risulta appena più alto rispetto alla media UE, l'Italia risulta in assoluto il Paese con i più alti ricavi unitari (soprattutto a causa della presenza dei prodotti tipici e DOP), circostanza che fa sì che la redditività media nazionale, pari a 20 euro a quintale, sia più che doppia rispetto a quella media dell'Unione.

275. Gli alti ricavi degli allevatori italiani (relativamente agli altri paesi europei), pertanto, pur se con situazioni territoriali estremamente variegata, sembrerebbero complessivamente compensare, almeno in parte, gli svantaggi competitivi derivanti dalla scarsa dimensione aziendale, dalla ridotta produttività media e dagli elevati costi specifici di produzione, determinando un livello di redditività che, mediamente, risulta superiore rispetto a quello medio dell'Unione Europea.

276. Tuttavia, così come i costi produttivi, anche i ricavi e la redditività risultano estremamente diversificati nelle diverse aree geografiche: in particolare, la Lombardia, il Veneto e, in misura minore, l'Emilia Romagna (quest'ultima andrebbe infatti a sua volta suddivisa in aree di montagna e aree di pianura) presentano livelli di redditività superiori anche del 50% rispetto a regioni come la Puglia o il Trentino Alto Adige.

5. LE MODALITÀ DI CONTRATTAZIONE DEL PREZZO DEL LATTE CRUDO

5.1 I rapporti tra allevatori e trasformatori

277. Secondo quanto dichiarato dagli operatori intervenuti in audizione nel corso dell'indagine, quello tra l'allevatore/fornitore di latte e l'impresa di trasformazione/cliente è un rapporto molto stretto, generalmente consolidato nel tempo e che spesso va al di là di quanto strettamente previsto dal contratto. L'impresa di trasformazione, infatti, effettua una o due volte al giorno la raccolta dell'intera produzione di latte dell'allevamento e collabora alla gestione di alcune attività volte a tutelare la resa e la qualità del latte.

278. Ogni industria ha un proprio bacino di approvvigionamento "naturale", centrato sullo stabilimento di trasformazione, entro il quale risulta più conveniente effettuare la raccolta, così come ogni allevatore ha generalmente un'impresa di trasformazione più vicina alla quale conferire il proprio prodotto. Tuttavia, esistono delle aree di sovrapposizione tra i bacini delle diverse imprese, che fanno sì che ciascun allevatore possa avere anche 1 o 2 acquirenti alternativi.

Come si è visto, nella stragrande maggioranza dei casi, ogni allevatore conferisce il latte della propria azienda ad un unico acquirente. Capita, però, che gli allevatori si spostino da un'impresa all'altra. Secondo quanto dichiarato da Assolatte, a volte sarebbero gli stessi trasformatori che, venendo a sapere di allevatori insoddisfatti, cercano di "sottrarre" fornitori ai propri concorrenti, soprattutto quando si tratta di aziende affidabili e di una certa dimensione.

5.2 Gli accordi interprofessionali

279. Sino al 2005, la determinazione del prezzo del latte alla stalla in Italia è avvenuta nell'ambito dei c.d. accordi interprofessionali, di livello nazionale o regionale, siglati dalle rispettive organizzazioni di categoria dei venditori e dei compratori, e cioè Assolatte - in rappresentanza delle industrie di raccolta e trasformazione - e Unalat (con l'assistenza delle Organizzazioni Professionali Agricole) - in rappresentanza dei produttori.

280. Gli accordi interprofessionali fissavano il prezzo minimo di acquisto in funzione di specifici parametri qualitativi e della regione geografica di provenienza. In particolare, l'accordo nazionale risultava riferito alle 6 principali regioni produttrici e costituiva il punto di riferimento anche per le altre regioni. Quando non si riusciva a raggiungere un accordo nazionale, erano gli assessori all'agricoltura regionali a convocare le parti per sollecitare la stipula di eventuali accordi regionali. In ogni caso, nelle more della conclusione degli accordi nazionali o regionali, i contratti aziendali facevano sempre riferimento ai criteri generali e alle griglie di premi stabiliti nell'ultimo accordo nazionale.

281. I suddetti accordi venivano conclusi in applicazione della legge n. 88/88, la quale prevedeva per tutti i prodotti agricoli (compreso il latte crudo) la possibilità di una negoziazione tra le associazioni di categoria degli agricoltori - da un lato - e delle imprese di trasformazione o commercializzazione - dall'altro - volta a fissare le condizioni di produzione e di vendita dei prodotti, ivi compresa la determinazione dei prezzi minimi o dei criteri per la loro determinazione.

282. La legge n. 88/88 è stata abrogata definitivamente dal d.lgs. 102/2005, recante "*Regolazione dei mercati agroalimentari*", il quale ha costituito, unitamente al DPCM del 5 agosto 2005 recante "*Disposizioni per la costituzione dei tavoli di filiera*" e sino all'approvazione del recente decreto applicativo del "Pacchetto Latte", il principale riferimento normativo per le relazioni verticali nel settore del latte.

283. L'abrogazione della legge sugli accordi interprofessionali ha fatto seguito sia all'emanazione della sentenza della Corte di Giustizia 26 settembre 2000⁴⁰, che ha di fatto ritenuto tale norma incompatibile con il diritto comunitario, sia ai pareri resi dall'Autorità al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, in merito alla natura restrittiva di tali intese.⁴¹

284. Dopo il 2005, pur non essendosi più perfezionati veri e propri accordi di carattere nazionale, le trattative interprofessionali hanno tuttavia continuato ad avere luogo, concludendosi spesso con accordi locali o regionali, raggiunti anche con la mediazione delle competenti autorità politiche e amministrative. Per la campagna 2007/08, ad esempio, sono stati siglati accordi interprofessionali dalle sezioni regionali di Assolatte e dalle Organizzazioni di Produttori Agricoli sia per la regione Lombardia che per il Piemonte.

5.3 Le modalità di contrattazione degli anni più recenti

285. Nel 2011, l'Autorità ha fornito un nuovo parere negativo, questa volta alla Regione Lombardia, in merito alla possibilità di dar luogo, o quanto meno di facilitare, la realizzazione di accordi interprofessionali volti a concordare e definire tra le parti il prezzo di cessione.⁴²

286. A seguito di tale parere, non sono più stati conclusi accordi interprofessionali tra Assolatte e UNALAT (Associazione di categoria degli allevatori), ma la fissazione dei prezzi del latte alla stalla ha continuato ad avvenire attraverso la stipula di intese di carattere locale - con valenza al massimo regionale - portate avanti dalle Organizzazioni di Produttori e di categoria, da un lato, e i singoli trasformatori, dall'altro.

⁴⁰ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) 26 settembre 2000 nella causa C-22/99: *Cristoforo Bertinetto contro Biraghi SpA*.

⁴¹ Cfr. il parere AS293 del 6 aprile 2005 "*Formazione dei prezzi dei prodotti agro-alimentari*" e il Parere ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, del 24 dicembre 2004, in merito allo schema di decreto legislativo n. 102/05, concernente la Regolamentazione di mercato (Accordi interprofessionali).

⁴² Cfr. il parere AS856 del 1° giugno 2011 "*Regione Lombardia- Accordi Filiera Lattiero-casearia*"

Negli ultimi anni, in particolare, l'accordo di prezzo concluso tra i rappresentanti delle organizzazioni agricole regionali (Coldiretti, Confagricoltura, CIA e COPAGRI) - da un lato - e Italtel (Lactalis) – è stato di fatto preso a riferimento sia per l'intera regione Lombardia, prima area produttrice di latte in Italia, sia per la contrattazione in altre aree nazionali.

287. Dopo l'accordo concluso da Lactalis con le organizzazioni agricole nel 2014, valido sino al mese di giugno di quell'anno e che fissava un prezzo di acquisto del latte pari a 44,5 cent/lit, le organizzazioni agricole non hanno più siglato alcun accordo avente valore di riferimento nazionale sino al mese di novembre del 2015, ritenendo i prezzi proposti dalle imprese di trasformazione inaccettabili, in quanto inferiori ai costi di produzione medi degli allevatori.

288. Come anticipato in premessa, la diminuzione del prezzo di acquisto proposto e corrisposto dagli acquirenti di latte crudo agli allevatori negli ultimi mesi è stata anche oggetto di una specifica denuncia all'Autorità da parte di Coldiretti. In particolare, secondo Coldiretti, tale prezzo risulterebbe palesemente al di sotto dei costi medi aziendali di produzione e verrebbe imposto unilateralmente dai trasformatori agli allevatori, in ragione del proprio maggiore potere negoziale. Esso costituirebbe, pertanto, una violazione dell'art. 62 del D.L. n. 1/2012, secondo quanto in particolare specificato dall'art. 4, lettera c) del D.M. 199/12.

5.4 La politica di acquisto di Lactalis nel 2015

289. Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti del gruppo Lactalis nella propria audizione e nella propria memoria, dopo numerosi tentativi di negoziazione del prezzo del latte con le organizzazioni sindacali, Lactalis è pervenuta, soltanto nei primi mesi del 2015, alla definizione di una piattaforma per la stipula di un nuovo accordo, effettivamente entrato in vigore a partire dal 1° aprile 2015; tale accordo è stato negoziato non più con le sigle sindacali, bensì con singole organizzazioni di produttori (OP) o centri di raccolta in grado di negoziare in nome e per conto dei produttori stessi.

Alcune di tali organizzazioni, come le cooperative agricole, sono di tipo commerciale, cioè si rapportano all'acquirente come un unico soggetto economico (rilasciando cioè fattura unica), mentre altre vengono denominate "non commerciali", cioè si limitano a negoziare con i trasformatori.

290. La stipula dell'accordo con le organizzazioni di produttori non ha comportato necessariamente l'impegno di tutti i produttori rappresentati, rimasti liberi di negoziare con altri trasformatori presenti sul mercato. Numerosi produttori, ad esempio (circa il 12% dei volumi raccolti da Lactalis), pur avendo negoziato attraverso le organizzazioni, hanno risposto alla proposta di contratto inviata da Lactalis rinviando la definizione dei criteri di formulazione del prezzo ad un confronto con Coldiretti.

291. Sulla base delle previsioni di utilizzo effettuate da Lactalis, il gruppo avrebbe negoziato con le organizzazioni di produttori circa il 43% del latte nazionale utilizzato nel 2015. Le condizioni di acquisto contrattate con le OP sono state successivamente

proposte a tutti i produttori conferenti, anche non aderenti alle OP con le quali è avvenuta la negoziazione.

Non tutti i fornitori di Lactalis hanno restituito il contratto firmato, pur avendo continuato a consegnare il proprio latte. In ogni caso, a tutti i propri conferenti Lactalis ha proposto le stesse condizioni di acquisto che sono state oggetto della negoziazione avvenuta non con i singoli allevatori, bensì con le loro aggregazioni e associazioni.

292. Per quanto riguarda le condizioni di acquisto fissate nell'accordo descritto, non è stato definito un prezzo valido per l'intero periodo di durata del contratto, bensì una modalità di calcolo del prezzo, indicizzata al prezzo applicato in Germania, suscettibile di variare nel corso dei mesi. E' stato quindi definito un meccanismo di pagamento che prevede un acconto/anticipo da versarsi al momento della stipula del contratto⁴³ e poi un saldo quando, alla fine del trimestre (giugno), viene reso noto in Italia il prezzo tedesco.

Il versamento del saldo determina l'applicazione di un prezzo pari a quello tedesco, modificato in ragione delle specifiche di qualità del prodotto nazionale, con l'aggiunta di un "delta" sostanzialmente legato al costo di trasporto.

293. A fronte di un costo del trasporto costante, tuttavia, il sistema di indicizzazione elaborato da Lactalis prevede che il delta sia più alto quando il prezzo tedesco scende e più basso quando il prezzo tedesco sale, al fine di ridurre la volatilità del prezzo del latte. Tale adattamento sarebbe stato introdotto, secondo quanto dichiarato da Lactalis, su espressa richiesta delle OP. I valori del delta, specificati per ciascuna possibile oscillazione del prezzo di riferimento tedesco, fanno sì che il prezzo corrisposto da Italtate possa oscillare, in Lombardia, in una forbice di valori compresa tra 30 e 43 euro/q⁴⁴.

294. In data 26 novembre 2015, congiuntamente al protocollo d'intenti stipulato, sotto il patrocinio del MiPAAF, tra tutte le organizzazioni che rappresentano le imprese della filiera lattiero-casearia (cfr. *supra*, par. n. 1.9), Italtate S.p.A. ha siglato con le principali organizzazioni sindacali agricole (Coldiretti e Confagricoltura) un ulteriore accordo sul prezzo del latte con validità limitata al periodo dicembre 2015- febbraio 2016.

Con tale accordo, Italtate si è impegnata a corrispondere agli allevatori nazionali un'integrazione sul prezzo del latte calcolato con il metodo di indicizzazione sopra descritto, pari a 2,1 centesimi al litro. Poiché il prezzo pagato da Lactalis al momento della stipula dell'accordo era pari a 33,9 centesimi/litro, l'accordo ha portato il prezzo del latte per il trimestre di validità dell'accordo a 36 centesimi al litro.

295. Inoltre, ancora nel periodo di validità dell'accordo stipulato da Lactalis, tutti gli allevatori nazionali percepiranno un ulteriore centesimo al litro (per un totale di 37 centesimi) proveniente da un intervento diretto del MiPAAF, il quale ha destinato a tale scopo i 25 milioni di euro di fondi comunitari per il sostegno strutturale al settore lattiero-caseario (cfr. *supra*, par. 1.9, §177). Naturalmente, mentre il sostegno al prezzo erogato

⁴³ Per il contratto stipulato a fine marzo ed entrato in vigore il 1° aprile, è stato previsto un anticipo pari a 36 cts/lit.

⁴⁴ Per il contratto 2015, in particolare, la "soglia di sicurezza" per gli allevatori pari a 30 cts/lit scatta per qualsiasi oscillazione negativa che porti il prezzo tedesco al di sotto dei 24,2 cts/lit, mentre quella per Lactalis di 43 cts/lit per valori superiori ai 40,2 cent/lit.

dal Ministero andrà a tutte le aziende lattiere, l'impegno all'integrazione di prezzo di 2,1 centesimi vincola formalmente soltanto il gruppo Lactalis.

Nella sostanza, tuttavia, come si è già avuto modo di osservare, il prezzo pagato da Lactalis è considerato un riferimento per tutto il mondo della trasformazione del latte italiano e, pertanto, è presumibile che la medesima integrazione verrà corrisposta anche dagli altri trasformatori.

296. Il suddetto accordo tra Lactalis e le organizzazioni agricole, sollecitato e promosso dal MiPAAF e dalle organizzazioni agricole stesse, intende rappresentare, nelle more dell'attuazione del più ampio protocollo d'intesa di cui al par. 1.9, una soluzione-ponte alle difficoltà incontrate a partire dallo scorso anno nella definizione delle condizioni di cessione del latte crudo. Allo stato, infatti, molti allevatori continuano a fornire il proprio latte all'industria di trasformazione in assenza di un accordo sottoscritto da entrambe le parti in merito al prezzo di fornitura.

5.5 L'indicizzazione del prezzo del latte

297. Nel contratto di cessione del latte crudo - che, ai sensi della più recente normativa nazionale dovrebbe avere necessariamente forma scritta e durata annuale (salvo espressa rinuncia alla durata annuale da parte del venditore) – il prezzo può anche non risultare fisso per l'intero periodo di durata del contratto, ma variare secondo criteri predeterminati ed esplicitati nel contratto stesso.

La modalità che viene più comunemente utilizzata nelle relazioni commerciali per tenere conto degli andamenti di mercato, difficili da prevedersi con molto anticipo, è quella di agganciare o "indicizzare" il prezzo concordato, utilizzato come valore base, all'andamento di altre variabili che oscillano appunto in funzione degli andamenti di mercato. Con specifico riferimento al settore del latte, tali variabili potrebbero ad esempio essere gli andamenti dei prezzi internazionali, i costi dei fattori produttivi, i prezzi dei prodotti finiti, ecc..

298. Secondo quanto dichiarato da Confagricoltura in audizione, già in passato sono state studiate e sperimentate forme di indicizzazione del prezzo del latte crudo. In particolare, per fissare il prezzo di acquisto del latte dall'unica società di polverizzazione presente in Italia (in Piemonte), la società Ferrero avrebbe utilizzato un indice agganciato a tre variabili, tutte con un peso del 33%: *i)* i costi di produzione (sintesi di 5 ulteriori variabili, tra cui il prezzo del mais, del gasolio e della manodopera); *ii)* l'andamento del mercato interno (a sua volta sintesi di 5 variabili, tra cui il prezzo del grana padano e del gorgonzola); *iii)* il mercato internazionale.

Nel tempo, sono state apportate varie modifiche a tale indice, ma esso portava ad una remunerazione della parte agricola considerata "eccessiva" dall'industria che, pertanto, avrebbe deciso di cessarne l'utilizzo.

299. Un altro indice sarebbe stato messo a punto circa quattro anni fa dall'ISMEA, con il coinvolgimento delle organizzazioni di categoria della parte agricole e di quella industriale. Tale indice non sarebbe tuttavia mai stato applicato soprattutto per disinteresse della parte industriale.

300. Un ulteriore tentativo di individuare un modello di indicizzazione dei prezzi del latte, con specifico riferimento al distretto lombardo, è stato avviato di recente dalla Regione Lombardia, che ha lavorato ad un nuovo progetto di indicizzazione (denominato “Progetto Paniere Latte”) da sottoporre al tavolo di contrattazione convocato per la definizione dei prezzi del latte crudo.

In particolare, risulta che i lavori del tavolo tecnico abbiano prodotto un indice per la definizione del prezzo del latte lombardo basato su tre sotto-indici: il primo relativo ai prezzi sul mercato nazionale dei derivati del latte, con un peso pari al 55%; il secondo relativo ai prezzi delle materie prima dell'alimentazione zootecnica, con un peso del 20%; il terzo relativo ai prezzi sui mercati esteri di latte e derivati, con un peso del 25%.

301. Nel mese di luglio u.s., sulla base di quanto riportato sul sito della Regione Lombardia, nell'ambito del tavolo regionale del latte convocato dall'assessore regionale all'agricoltura, le rappresentanze regionali di Coldiretti, Cia, Confagricoltura e Confcooperative avrebbero sottoscritto un protocollo d'intesa sui meccanismi di definizione del prezzo di riferimento del latte, sulla base dell'indice sopra descritto. In particolare, tale indice avrebbe dovuto applicarsi ad un prezzo base pari, per il mese di maggio 2015, a 37,004 euro/100 lt di latte.

Il criterio, secondo le dichiarazioni dell'assessore regionale⁴⁵, sarebbe stato in teoria condiviso anche da Assolatte, che si sarebbe tuttavia rifiutata di stabilire il prezzo base al quale agganciare l'indice, rendendo dunque impossibile la chiusura dell'accordo.

302. L'esistenza del tavolo di trattativa regionale è confermata anche da un'intervista al Ministro delle Politiche Agricole apparsa su “Il Sole 24 Ore”⁴⁶ del 3 settembre u.s., secondo il quale il nuovo tavolo di trattativa avviato tra industriali e organizzazioni agricole avrebbe l'obiettivo di *“individuare un indicatore che consenta di identificare prodotti e dinamiche dei mercati finalizzato a favorire la definizione del prezzo”*. Secondo quanto dichiarato dal Ministro, questo *“era un accordo atteso da tempo che migliora i rapporti nella filiera in una fase complessa di mercato”*.

303. Ai fini delle valutazioni che verranno effettuate nei paragrafi che seguono, si riporta qui di seguito l'andamento del prezzo che sarebbe scaturito, nel 2014 e nel 2015, dall'utilizzo dell'indice descritto (prezzo simulato)⁴⁷ con il prezzo medio effettivamente pagato dall'industria nel medesimo periodo (cfr. tab. n. 27). Ciò anche con l'obiettivo di fornire una stima monetaria dell'effettiva “distanza” tra la posizione della parte agricola e quella della parte industriale sui criteri di determinazione del prezzo del latte.

⁴⁵Cfr. il sito: <http://www.lavoro.regione.lombardia.it/cs>

⁴⁶ Cfr. “Latte, prima intesa sul prezzo tra industria e allevatori” su “Il Sole 24 Ore” del 3 settembre 2015.

⁴⁷ La metodologia di calcolo dell'indice del “prezzo simulato” e il livello di prezzo che a cui tale indice darebbe luogo sono stati forniti dal Prof. Daniele Rama, Direttore dell'OMPZ e Professore ordinario di Economia ed Estimo Rurale all'Università Cattolica di Piacenza, incaricato dalla Regione di curarne la predisposizione.

Tab n. 27 – Confronto tra prezzo di acquisto del latte “simulato” e prezzo effettivo

Euro 100/lt

	2014			2015		
	prezzo simulato	prezzo effettivo	DIFF.	prezzo simulato	prezzo effettivo	DIFF.
Gen	44,68	41,50	-3,18	38,09	36,50	-1,59
Feb	44,48	43,00	-1,48	38,35	36,50	-1,85
Mar	44,24	44,00	-0,24	38,39	36,50	-1,89
Apr	43,53	44,00	0,47	37,76	35,50	-2,26
Mag	42,08	44,00	1,92	37,00	35,75	-1,25
Giu	41,87	44,00	2,13	36,82	35,81	-1,01
Lug	41,50	41,75	0,25	36,98	35,73	-1,25
Ago	40,87	41,50	0,63	36,33	35,34	-0,99
Set	39,14	40,50	1,36			
Ott	38,61	37,50	-1,11			
Nov	38,41	36,75	-1,66			
Dic	38,07	36,75	-1,32			

Fonte: OMZP per i prezzi simulati e Coldiretti/ISMEA per i prezzi medi regionali effettivi.

304. Si può notare come, per buona parte del 2014, sia in presenza di un accordo regionale sottoscritto tra Lactalis e le organizzazioni agricole (valido sino a giugno con un prezzo base di 44,5 euro/lt), sia in assenza di un siffatto accordo (nei primi mesi del secondo semestre), le industrie abbiano corrisposto un prezzo al litro per il latte di 1 e anche 2 centesimi superiore al prezzo che sarebbe scaturito dall'indicizzazione siglata nel 2015 dalle organizzazioni agricole. Per il 2015, al contrario, il prezzo corrisposto dall'industria è inferiore a quello che le organizzazioni sindacali agricole sarebbero state disposte ad accettare con l'indicizzazione proposta, con una differenza che oscilla da poco meno di un centesimo a poco più di 2 centesimi al litro.

305. Si ricorda, infine, come, sulla base del protocollo d'intenti promosso dal MiPAAf e stipulato, in data 26 novembre 2015, dalle principali organizzazioni rappresentative della filiera, sia la parte industriale che quella agricola si sono impegnate a promuovere l'applicazione di un contratto standard che preveda l'utilizzo di meccanismi condivisi di indicizzazione del prezzo (*cfr. supra §178*). Il tavolo di trattativa sul sistema di indicizzazione da adottare risulta pertanto, al momento, ancora aperto, anche in vista della prossima scadenza, a fine febbraio, dell'accordo-ponte stipulato, anch'esso il 26 novembre 2015, tra Italtate e le principali organizzazioni sindacali agricole (*cfr. supra § 294*).

PARTE II

6. GLI ELEMENTI DI CRITICITA' NEL FUNZIONAMENTO DELLA FILIERA DEL LATTE

6.1 Il divario strutturale e di costo con i principali Paesi europei

306. L'Italia, con la sola eccezione di alcune aree di pianura, è un Paese scarsamente vocato alla produzione di latte, anche per ragioni climatiche e di conformazione del territorio. Mediamente, il settore presenta pertanto un divario di efficienza piuttosto marcato rispetto ai principali Paesi nord-europei, soprattutto Francia e Germania.

307. Ciò fa sì che il Paese sia strutturalmente deficitario di latte, ricorrendo alle importazioni per oltre il 20% del proprio fabbisogno. In particolare, per i prodotti trasformati per i quali non è necessario utilizzare latte crudo di origine nazionale, come i formaggi generici e il latte UHT, parte della materia prima viene importata, risultando il latte crudo di origine estera più a basso costo rispetto a quello nazionale e di livello qualitativo equivalente.

308. Anche nelle caratteristiche strutturali, il settore della produzione di latte presenta, mediamente, un divario piuttosto accentuato rispetto ad altri Paesi europei, in termini di dimensione media aziendale, resa dei capi, superficie agricola disponibile, dipendenza dall'esterno per i mangimi, ecc..

A tale riguardo, il settore risulta tuttavia avere già avviato un processo di ristrutturazione molto intenso, che ha portato alla fuoriuscita di numerose aziende e a un contestuale aumento delle dimensioni e della produttività delle stesse. In particolare, il numero delle imprese attive sul mercato si è ridotto di oltre i 2/3 negli ultimi 20 anni, mentre la produzione media commercializzata per allevamento è più che triplicata.

309. La differenza dei costi nazionali di produzione rispetto a quelli di altri Paesi europei dipende però solo in parte da fattori di tipo "strutturale", quali la scarsa disponibilità di suolo, la forte antropizzazione, gli elevati costi energetici, il rispetto delle normative ambientali e sanitarie, ecc., sui quali né i singoli allevatori né la politica settoriale sono in grado di incidere in misura significativa; essa dipende anche, infatti, secondo quanto confermato dalle stesse organizzazioni agricole, da fattori organizzativi e gestionali (quali le tecniche di alimentazione, i criteri di gestione delle stalle, il miglioramento genetico, l'organizzazione della filiera, ecc.), sui quali è possibile incidere per ricavare ulteriori spazi di miglioramento dell'efficienza settoriale.

6.2 Lo squilibrio contrattuale tra parte agricola e parte industriale

310. Secondo quanto emerso dall'indagine, i rapporti di fornitura del latte crudo richiedono una collaborazione molto stretta tra gli allevatori e i propri acquirenti: l'attività di raccolta del latte, infatti, viene effettuata direttamente dall'industria anche più di una volta al giorno; le imprese di trasformazione, inoltre, per garantirsi un

approvvigionamento di qualità adeguata, intervengono in molti casi anche nella gestione di attività volte a tutelare la qualità e la resa industriale del latte. Tali rapporti risultano, pertanto, generalmente, caratterizzati da una sostanziale stabilità, risultando necessario, per l'impresa agricola, collocare quotidianamente la propria produzione di latte e, per l'impresa industriale, contare in modo continuativo su un certo numero di fornitori affidabili.

311. Nonostante la stretta interdipendenza che caratterizza le relazioni tra fornitori di latte e acquirenti industriali, il potere negoziale dei singoli allevatori nei confronti dell'impresa di trasformazione cliente risulta, nella stragrande maggioranza dei casi, intrinsecamente squilibrato a favore di quest'ultima. Per tale ragione, la negoziazione delle condizioni economiche di cessione è stata storicamente demandata dagli allevatori alle organizzazioni sindacali rappresentative della categoria.

312. In primo luogo, infatti, a differenza dell'industria, l'allevatore è obbligato a collocare tutta la propria produzione giornaliera immediatamente, senza nessuna possibilità di conservare il prodotto e di modulare l'offerta in funzione delle condizioni di mercato.

313. Inoltre, mentre generalmente l'intera produzione di latte di ciascuna azienda agricola viene conferita a una sola impresa di trasformazione (oltre il 90% degli allevatori conferisce il latte ad un unico acquirente), le imprese di trasformazione hanno invece, generalmente, numerosi fornitori (circa il 90% dei primi acquirenti di latte ha più di un fornitore e circa la metà di essi ha un numero di fornitori superiore a 10).

In media, la quantità di latte che ciascun allevatore consegna al proprio acquirente rappresenta circa il 4% della raccolta complessiva di latte che tale acquirente effettua in Italia.

314. Il singolo allevatore, peraltro, ha possibilità piuttosto limitate di cambiare acquirente, distribuendo il proprio latte nell'ambito di un bacino territoriale circoscritto, nel quale raramente operano più di 2 o 3 imprese di trasformazione. Al contrario, l'industria, almeno per talune produzioni, ha la possibilità di integrare, almeno in parte e per talune produzioni, il proprio approvvigionamento di materia prima con il latte crudo acquistato all'estero o sul mercato spot. Questo conferisce alla controparte industriale, almeno nel breve periodo, una capacità di pressione sul prezzo a cui l'allevatore, quanto meno singolarmente, non è in grado di far fronte.

315. Infine, pur risultando la struttura della domanda di latte in Italia scarsamente concentrata, essa risulta comunque caratterizzata da un numero di operatori nettamente inferiore rispetto a quello degli allevatori: durante la campagna 2013/14, a fronte di circa 31.600 aziende che consegnano latte, si sono approvvigionate di latte crudo circa 1.500, imprese, includendo anche i centri di raccolta che si limitano a commercializzare il latte dei propri soci.

316. Lo squilibrio contrattuale tra parte agricola e parte industriale appare tuttavia molto meno marcato per gli allevatori soci di cooperative di trasformazione, i quali hanno

la certezza di collocare il proprio prodotto e vengono remunerati, in parte, in funzione della profittabilità della vendita dei prodotti finiti.

A tale riguardo, vale rilevare come il latte nazionale assorbito dalle cooperative di trasformazione rappresenti una percentuale della produzione complessiva pari a circa il 50%.

317. Il potere contrattuale degli allevatori è meno “squilibrato” anche nei confronti degli acquirenti industriali specializzati nella produzione di latte fresco alimentare o di formaggi tipici, operatori che risultano, peraltro, prevalentemente organizzati in forma cooperativa. Per tali produzioni, infatti, è necessario (formaggi DOP), o comunque preferibile (latte fresco), utilizzare materia prima nazionale e, nel caso delle produzioni tipiche, proveniente soltanto da specificate aree geografiche. Inoltre, ancora per i prodotti DOP, la materia prima deve presentare caratteristiche qualitative e rispettare rigidi disciplinari di produzione, circostanza che rende difficoltosa anche per le imprese di trasformazione una rotazione frequente del parco fornitori. Si sottolinea, a tale proposito, che circa il 45% del latte prodotto a livello nazionale viene utilizzato per la produzione di formaggi tutelati.

6.3 La volatilità dei prezzi del latte crudo

318. Un'altra circostanza che rende difficoltosa la negoziazione tra allevatori e industriali, anch'essa indicativa di uno scarso potere contrattuale degli allevatori, è l'accentuata volatilità dei prezzi del latte, sia nel breve che nel medio periodo: le quotazioni del latte crudo, infatti, risentono degli andamenti dell'offerta e della domanda nelle principali aree di produzione mondiale, a loro volta influenzate da fattori climatici, regolamentari e politici.

319. Nei periodi di discesa dei prezzi, la volatilità penalizza la parte agricola di più di quanto essa penalizzi la parte industriale nei periodi di aumento. Per gli allevatori, infatti, la remunerazione del latte rappresenta la quasi totalità dei ricavi aziendali, mentre per l'impresa industriale essa rappresenta soltanto una parte dei costi di produzione: sebbene diversa per i diversi prodotti trasformati, l'incidenza del costo del latte si attesta mediamente su valori inferiori al 50%;⁴⁸ inoltre, mentre l'industria può, entro i limiti consentiti dal mercato, scaricare a valle gli aumenti di costo, gli allevatori non hanno strumenti per ammortizzare le oscillazioni dei propri redditi.

320. Nell'ultimo decennio, dopo il crollo delle quotazioni mondiali ed europee del latte crudo verificatosi nel 2009, a causa di una forte riduzione della domanda mondiale, i prezzi sono sostanzialmente risaliti negli anni successivi, impennandosi nei mesi a cavallo tra il 2013 e il 2014; essi sono tuttavia tornati a scendere nel 2015, pur senza ancora raggiungere i picchi negativi del 2009, generando in tutti principali Paesi europei

⁴⁸ Soltanto per fornire un ordine di grandezza di tale incidenza, il prezzo medio nazionale del latte rappresenta circa il 30% dei costi industriali di produzione del grana padano e circa il 50% di quelli del latte fresco. La stima è stata fatta rapportando il prezzo medio nazionale relativo al 2010 ai costi di produzione industriali stimati da ISMEA sempre per lo stesso anno (Fonte: *“I costi di produzione e di trasformazione del latte nel 2010”*, ISMEA, aprile 2012).

malcontenti e proteste tra gli allevatori, i quali sostengono di non ricevere una remunerazione adeguata per la propria attività produttiva.

321. Con riferimento all'Italia e all'Europa, l'attuale calo delle quotazioni appare riconducibile, oltre che a fattori legati all'andamento della domanda e dell'offerta mondiale (quali la forte siccità verificatasi lo scorso anno in Australia), anche allo smantellamento definitivo del regime di quote, che spinge molti allevatori ad incrementare la propria produzione, esponendoli tuttavia ad una maggiore concorrenza internazionale.

322. In Italia, in particolare, pur essendo i prezzi corrisposti agli allevatori sistematicamente più alti rispetto a quelli praticati negli altri principali Paesi europei (in ragione dei più elevati costi produttivi nazionali), essi hanno sempre e comunque evidenziato una stretta correlazione con l'andamento dei prezzi in Europa: il prezzo medio applicato in Lombardia, principale regione produttiva e area di riferimento per l'intero territorio nazionale, dopo aver toccato i 33 euro/q nel 2009, è risalito negli anni successivi sino a superare i 40 euro/q del 2014; nel 2015, esso si è invece attestato sui 36 euro/q circa nei primi mesi dell'anno per poi scendere anche al di sotto dei 35 euro/q nel corso dei mesi di luglio e agosto.

6.4 Lo scarso valore rappresentativo dei parametri medi di costo e di profittabilità

323. Benché mediamente più elevati rispetto a quelli europei, i costi di produzione nazionali del latte evidenziano, sulla base degli accertamenti effettuati nell'indagine, una variabilità estremamente elevata, sia a livello territoriale che tra le diverse tipologie aziendali. Ciò comporta la presenza, persino nel medesimo distretto produttivo, di imprese con un grado di efficienza del tutto paragonabile - quando non superiore - a quello delle imprese d'oltralpe, e di imprese con costi di produzione talmente alti da riuscire a sopravvivere solo grazie alle entrate diverse o al regime di sovvenzioni tuttora vigente.

324. Sulla base di uno studio condotto relativamente al 2012 su un campione di 70 aziende lombarde (cfr. §§ 239-242) aderenti a un medesimo progetto di formazione sulla gestione aziendale, è emerso che la media del costo totale per q.le di latte, pari a 52,5 euro, era la sintesi di valori che oscillavano da un minimo di 40 euro/q a un massimo di 73 euro/q, con un *range* di variazione di oltre 30 euro e una deviazione standard pari a circa 7 euro⁴⁹.

325. I costi produttivi variano non soltanto in funzione della dimensione delle imprese, diminuendo fortemente al crescere dei parametri dimensionali, ma anche in funzione di

⁴⁹ Il campo (o *range*) di variazione è la differenza tra il valore minimo e quello massimo di una distribuzione di valori. La deviazione standard, o scarto quadratico medio, è un indice che permette di valutare la dispersione dei valori attorno alla media. E' la radice quadrata della varianza (che a sua volta è la media del quadrato degli scarti dalla media) ed ha la stessa unità di misura dei valori osservati.

diversi altri parametri, quali: il livello di meccanizzazione, l'incidenza della manodopera familiare, gli investimenti effettuati in passato per incrementare la propria produzione (acquisto o affitto di quote latte, pagamento di sanzioni per lo sfioramento della propria quota, ecc.), la collocazione geografica e altimetrica delle imprese, la disponibilità di superficie per l'autoproduzione di foraggio, la destinazione del prodotto (parmigiano reggiano piuttosto che grana padano o latte alimentare), ecc..

Ciò rende il costo medio nazionale, quand'anche se ne riesca a produrre una stima attendibile, un valore dal contenuto informativo assai limitato, potendosi teoricamente registrare costi distinti per ciascuna delle categorie di imprese esistenti.

326. La stima dei costi di produzione, inoltre, riferita a un universo di imprese in larga parte a conduzione familiare, e che non è pertanto obbligata a redigere un bilancio, richiede l'imputazione di una serie di costi impliciti (ammortamenti, valore della manodopera familiare, del capitale agrario, ecc.) che deve necessariamente essere effettuata utilizzando ipotesi semplificatrici e criteri di stima che possono incidere significativamente sugli esiti dei confronti.

327. Gli studi esaminati nell'ambito dell'indagine evidenziano la presenza di una variabilità analoga, e forse anche maggiore rispetto a quella dei costi, nei parametri di redditività, espressi come differenza tra ricavi e costi totali (profitto) o tra ricavi e costi espliciti (reddito).

328. Anche le entrate aziendali, infatti, variano in funzione di parametri quali: i) il livello qualitativo del latte (tutti i contratti di cessione del latte prevedono la corresponsione di premi qualità); ii) la destinazione del prodotto (le industrie che producono DOP garantiscono generalmente una remunerazione più elevata ai propri fornitori); iii) la forma giuridica dell'acquirente (le imprese agricole che conferiscono alle cooperative percepiscono una remunerazione composta anche dai dividendi che vengono distribuiti tra i soci), iv) la collocazione geografica dell'impresa agricola (il prezzo di vendita è fortemente differenziato a livello regionale), v) la presenza di ricavi diversi rispetto alla vendita del latte (quali ad es. la vendita della carne); vi) l'incidenza delle sovvenzioni comunitarie (che risultano peraltro erogate in funzione di parametri di struttura aziendale fermi all'anno 2003, risultando del tutto scollegate dal livello di produzione).

329. L'estrema variabilità della struttura dei costi e dei ricavi aziendali pone anche il problema del sistema di ponderazione più corretto da utilizzare per la stima del costo medio, posto che la media aritmetica dei costi delle imprese di un campione rischia di attribuire un peso eccessivo alle aziende più piccole e inefficienti, molto numerose ma con una scarsa incidenza sulla produzione complessiva.

330. A tale riguardo, appare importante evidenziare come le imprese di grandi dimensioni (con una produzione annua di oltre 1.000 T di latte) rappresentino, a livello nazionale, meno di 1/5 del totale in termini numerici, alimentando però oltre il 70% della produzione complessiva (cfr. *supra*, § n. 194).

Secondo le stime realizzate dall'OMPZ sulla redditività media aziendale del 2013, inoltre, soltanto il 35% delle imprese riesce ad ottenere un utile dalla produzione di latte, ma tali imprese rappresentano oltre i 2/3 della produzione complessiva.

6.5 Le difficoltà di negoziazione del prezzo

331. La fase di particolare criticità che sta attraversando il settore lattiero-caseario nazionale sembra avere accentuato la fisiologica conflittualità esistente nella negoziazione tra allevatori e acquirenti industriali, che in questo momento faticano a trovare un punto di convergenza dei rispettivi interessi nella definizione delle condizioni di cessione del latte.

332. Proprio per superare lo squilibrio contrattuale che caratterizza la relazione tra allevatori e industria di trasformazione, la trattativa sul prezzo del latte è stata sino ad oggi, di fatto, delegata dagli agricoltori alle proprie organizzazioni sindacali (Coldiretti, Cia, Confagricoltura e Confcooperative) e/o all'associazione nazionale di categoria (UNALAT). Tali organizzazioni hanno sempre negoziato in modo centralizzato con le industrie di trasformazione il prezzo base di cessione del latte, a cui applicare le varie riduzioni o maggiorazioni per tenere conto delle caratteristiche qualitative e della localizzazione geografica degli allevamenti.

333. Sino al 2010, in particolare, la trattativa avveniva tra le organizzazioni sindacali agricole, da un lato, e l'associazione degli industriali (Assolatte), dall'altro: pur in assenza di una normativa sugli accordi interprofessionali (abrogata nel 2005 in ragione della sua incompatibilità con la normativa a tutela della concorrenza), la negoziazione dava quindi luogo ancora, di fatto, a un accordo interprofessionale, il cui prezzo veniva preso come riferimento per i contratti stipulati su tutto il territorio nazionale. Un tale sistema, secondo quanto rappresentato dalle organizzazioni agricole, garantiva un maggiore equilibrio di potere negoziale tra le parti, indispensabile per mantenere adeguate condizioni di stabilità e di reddito per gli allevatori.

334. Dopo il 2010, anche a seguito di specifici pareri negativi forniti dall'Autorità in relazione agli accordi interprofessionali, la parte industriale, attraverso Assolatte, si è rifiutata di siglare accordi negoziati tra tutte le associazioni di categoria agricole e l'intera categoria dei trasformatori industriali, demandando le trattative sul prezzo alle singole imprese industriali. Dal 2011 al 2014, pertanto, le stesse organizzazioni agricole che siglavano in precedenza gli accordi interprofessionali hanno negoziato il prezzo del latte soltanto con la principale impresa di trasformazione, la Italtate del Gruppo Lactalis, utilizzando poi le condizioni di cessione trattate con Lactalis, soprattutto quando esse erano favorevoli alla parte agricola, come punto di riferimento per tutti i contratti stipulati sull'intero territorio nazionale.

335. Tale nuovo sistema di contrattazione, sollevando l'organizzazione rappresentativa degli industriali dall'obbligo di trattare il prezzo di acquisto in un unico tavolo nazionale, ha di fatto indebolito anche il ruolo svolto nella negoziazione dalle organizzazioni sindacali agricole: dopo l'ultimo accordo di prezzo stipulato tra tali organizzazioni e

Lactalis (concluso a un livello di prezzo molto levato e valido sino a metà del 2014), infatti, tali organizzazioni non sono più riuscite ad addivenire ad alcun accordo sul prezzo con la parte industriale, a parte l'accordo-ponte siglato a fine 2015, avente validità per un solo trimestre.

336. Agli inizi del 2015, coerentemente con la normativa comunitaria e nazionale in materia, Lactalis ha per la prima volta negoziato i prezzi d'acquisto di latte crudo direttamente con alcune aggregazioni non sindacali di produttori - quali cooperative, centri di raccolta e altre entità, anche non commerciali – aventi uno specifico mandato a negoziare da parte di singoli allevatori. Tale negoziazione è avvenuta senza il previo accordo con le organizzazioni sindacali agricole, e segnatamente Coldiretti, CIA e Confagricoltura.

337. Tuttavia, nelle more della piena attuazione della nuova normativa, e in assenza di organizzazioni di produttori riconosciute e rappresentative, l'incidenza dei fornitori con i quali il gruppo Lactalis ha potuto effettuare la negoziazione in forma aggregata non supera, in termini di latte conferito, il 50% delle proprie necessità di fornitura. Agli altri conferenti, invece, Lactalis si è limitata ad inviare una comunicazione con la quale sono state “proposte” - secondo quanto rappresentato da Lactalis - o “imposte” - secondo quanto sostenuto dalle organizzazioni sindacali agricole - le stesse condizioni di fornitura negoziate con le aggregazioni descritte. Non tutti gli allevatori hanno restituito la proposta firmata per accettazione. In alcuni casi, essi si sono limitati a specificare che avrebbero proseguito le forniture, continuando però a demandare la trattativa sul prezzo alle proprie associazioni sindacali.

338. In assenza di un accordo siglato tra tutte le organizzazioni agricole e Lactalis, anche le altre imprese di trasformazione hanno inviato una proposta di prezzo ai propri fornitori e, anche in questo caso, non tutti i fornitori hanno restituito la proposta firmata per accettazione: nel corso del 2015, pertanto, le imprese di trasformazione del latte hanno di fatto, in molti casi, raccolto il latte in assenza di un contratto che ne definisse le condizioni economiche di fornitura.

339. Il meccanismo proposto e adottato da Lactalis prevede un'indicizzazione del prezzo base all'andamento del prezzo tedesco, con l'aggiunta di uno *spread* volto a coprire i costi di trasporto, più alto quando il prezzo diminuisce e più basso quando il prezzo aumenta. Le organizzazioni sindacali hanno ritenuto l'aggancio al prezzo tedesco penalizzante per gli allevatori nazionali, sostenendo che il prezzo dovrebbe essere in linea con i costi di produzione e, al più, agganciato all'andamento di mercato dei prodotti finiti, piuttosto che all'andamento del prezzo del latte in altri Paesi europei.

340. Nel contesto descritto, si è inserita l'azione del MiPAAF, il quale ha, in primo luogo, con l'obiettivo di rafforzare le relazioni interprofessionali, promosso la sottoscrizione del protocollo d'intesa del 26 novembre 2015 tra tutte le organizzazioni che rappresentano le imprese della filiera lattiero-casearia (cfr par. 1.9) e, in secondo luogo, sollecitato la sottoscrizione di un accordo-ponte sul prezzo del latte, con validità limitata al periodo dicembre 2015- febbraio 2016, tra Italtate S.p.A. (controllata dal

gruppo Lactalis) e le principali organizzazioni sindacali agricole (Coldiretti e Confagricoltura).

6.6 Le opportunità e i vincoli introdotti dalla recente normativa di settore

341. Le problematiche connesse alla disparità di potere contrattuale tra la parte agricola e quella industriale nel settore del latte, come pure quelle derivanti dalla maggiore apertura del mercato alla concorrenza internazionale, sono state avvertite ed affrontate non soltanto a livello nazionale, ma anche a livello europeo, in vista del completo smantellamento dei regime di quote, avvenuto il 1° aprile 2015.

342. In particolare, anche ad esito dei lavori dell'*High Level Group on Milk* (avviato nel 2009 dalla DG Agricoltura e Sviluppo Rurale della Commissione Europea proprio in risposta al crollo delle quotazioni del latte), nel 2012, l'Unione Europea ha emanato una specifica regolazione del settore, che contiene disposizioni in materia di potere contrattuale dei produttori, forme di negoziazione, organizzazioni interprofessionali e trasparenza (Reg. UE n. 261/2012, noto come "Pacchetto Latte", successivamente inglobato nel Reg. UE n. 1308/2013).

343. Tale normativa, integralmente recepita a livello nazionale, fornisce agli allevatori importanti strumenti per incrementare il proprio potere contrattuale, sia introducendo specifiche tutele contrattuali per gli allevatori, sia consentendo e favorendo, entro limiti specificati, forme di negoziazione collettiva del prezzo e forme di raccordo istituzionalizzato con la controparte industriale.

344. In primo luogo, qualora uno Stato membro obblighi alla formulazione di contratti scritti relativi alla consegna di latte crudo (come in effetti avvenuto in Italia con il decreto applicativo del Pacchetto Latte), la norma comunitaria prevede che il contratto venga stipulato prima della consegna e includa, tra l'altro, il prezzo da pagare alla consegna (fisso o calcolato combinando fattori stabiliti), il volume e il calendario delle consegne, la durata del contratto stesso, determinata o indeterminata.

345. Inoltre, con riferimento alle modalità di contrattazione tra allevatori e primi acquirenti, essa consente alle organizzazioni dei produttori (OP) riconosciute, o ad associazioni di dette organizzazioni, di negoziare collettivamente con le imprese le condizioni contrattuali, compresi i prezzi, purché il volume di latte crudo oggetto di contrattazione non superi il 33% della produzione nazionale.

346. I recenti regolamenti UE rafforzano altresì il ruolo delle organizzazioni interprofessionali, a condizione che queste non producano una compartimentazione dei mercati, non nuocciano al buon funzionamento dell'OCM, non creino distorsioni della concorrenza e non comportino la fissazione di prezzi o quote.

In particolare, tra le attività che le organizzazioni interprofessionali possono svolgere, viene espressamente citata la redazione di contratti tipo per la vendita di latte crudo agli acquirenti o la fornitura di prodotti trasformati ai distributori.

347. Su richiesta di un'organizzazione interprofessionale considerata "rappresentativa", lo Stato membro interessato può anche disporre che alcuni degli accordi o decisioni convenuti nell'ambito dell'organizzazione richiedente siano resi obbligatori, per un periodo limitato, nei confronti di tutti gli operatori attivi nella medesima circoscrizione (anche non aderenti all'organizzazione). Tale rappresentatività può tuttavia assumersi verificata soltanto se l'organizzazione rappresenta, all'interno della circoscrizione interessata, almeno i 2/3 della produzione, commercio o trasformazione.

348. A livello nazionale, ulteriori misure tese a tutelare gli allevatori, in quanto parte contrattuale più debole nella trattativa per la cessione del latte crudo, sono state introdotte sia con l'emanazione dell'art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012⁵⁰, sia con l'emanazione di uno specifico decreto di rilancio del settore caseario (Decreto Legge 5 maggio 2015 n. 51⁵¹).

349. L'art. 62, in particolare, in presenza di relazioni connotate da significativo squilibrio, impone l'obbligo di stipulare i contratti in forma scritta, indicandone la durata, la quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo e le modalità di consegna e di pagamento.

Esso vieta inoltre l'adozione di condotte commerciali sleali, tra le quali l'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose, nonché di condizioni extracontrattuali e retroattive, tra le quali, ai sensi del decreto applicativo quelle 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 degli imprenditori agricoli"* (D.M. n. 199/2012, art. 4, comma 2, lett. c).

350. Il Decreto Legge n. 51/2015 dispone inoltre che il contratto stipulato tra allevatori e acquirenti abbia obbligatoriamente forma scritta e durata minima di dodici mesi.

Con riferimento agli organismi interprofessionali (O.I.) esso prevede: *i)* la possibilità di riconoscere una sola organizzazione interprofessionale nel settore - a livello nazionale ovvero in ciascuna circoscrizione economica - con una soglia di rappresentatività pari ad almeno il 25% a livello nazionale, ovvero ad almeno il 51% nella circoscrizione economica e al 15% a livello nazionale; *ii)* la possibilità per il MiPAAF di disporre l'estensione delle regole, per un periodo limitato, a tutti gli operatori del settore quando tali regole siano state adottate con il voto favorevole di almeno l'85% degli associati; *iii)* la possibilità di presumere rispettati i requisiti di rappresentatività economica richiesti dalla normativa comunitaria ai fini della richiesta di estensione (almeno i 2/3 del volume della produzione, del commercio o trasformazione) nel caso in cui la regola oggetto di richiesta di estensione, pubblicata sul sito istituzionale del MiPAAF, non riscontri l'opposizione di organizzazioni che rappresentino più di un terzo degli operatori economici settore.

⁵⁰ Convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e integrato dal D.M. 19 ottobre 2012 n. 199 concernente "Attuazione dell'articolo 62 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27".

⁵¹ Convertito con la Legge n. 91 del 2 luglio 2015.

351. Inoltre, il D.L. 51 prevede, ai fini dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 62, comma 2, e delle relative disposizioni attuative, l'elaborazione, da parte dell'ISMEA, dei costi medi mensili di produzione del latte crudo, tenuto conto anche della collocazione geografica dell'allevamento e della destinazione finale del latte crudo. La violazione delle norme dell'art. 62 può essere segnalata all'Autorità anche direttamente dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi del MiPAAF.

352. Le norme introdotte dal legislatore italiano contengono una tutela degli allevatori ben superiore rispetto a quella prevista dalla normativa comunitaria. Esse infatti prevedono: *i*) un obbligo di forma scritta dei contratti e di durata minima di 12 mesi (la norma comunitaria prevede solo la facoltà per gli SM di stabilire un obbligo di forma scritta e di durata minima, in questo caso non inferiore a 6 mesi); *ii*) la possibilità di riconoscere una sola O.I. (la normativa comunitaria non prevede limiti numerici); *iii*) la possibilità di estendere le regole di una O.I. con una rappresentatività dell'organismo interprofessionale inferiore a quella, pari ai 2/3 della produzione, trasformazione o commercio dei prodotti, prevista dalla norma comunitaria (la norma nazionale richiede, infatti, il voto favorevole dell'85% degli associati di una O.I. con una rappresentatività non inferiore al 25%, a condizione che non vi sia l'opposizione di organizzazioni esterne che rappresentino oltre 1/3 degli operatori); *iv*) la predisposizione mensile di un valore di costo medio di produzione del latte da utilizzare nella valutazione, da parte dell'Autorità antitrust, dell'eventuale gravosità delle condizioni di acquisto imposte agli allevatori dagli acquirenti di latte.

7. LA POSIZIONE DEI PRINCIPALI STAKEHOLDER

7.1 Coldiretti

353. Coldiretti è la principale organizzazione degli imprenditori agricoli a livello nazionale ed europeo. Da essa sono pervenute le segnalazioni e le sollecitazioni a un intervento dell'Autorità dalle quali ha preso avvio la presente indagine.

354. Nelle proprie denunce e nel corso dell'audizione condotta nell'ambito dell'indagine, Coldiretti ha sostanzialmente lamentato come, data la significativa sproporzione di forza contrattuale tra le parti del contratto di fornitura - ossia le piccole imprese di produzione, da una parte, e le industrie di trasformazione, dall'altra - i prezzi non siano, in realtà, concordati, bensì imposti unilateralmente dall'industria (di fatto, dal Gruppo Lactalis), senza margine di trattativa per il venditore.

355. In particolare, il Gruppo Lactalis–Parmalat - principale acquirente di latte a livello nazionale e principale socio di Assolatte – avrebbe accentrato su di sé la definizione del prezzo alla stalla: al prezzo fissato da tale gruppo in relazione al territorio lombardo si adeguerebbe, infatti, tutta l'industria di trasformazione in Italia, applicando condizioni di acquisto omogenee e allineate a quelle stabilite da Lactalis.

356. Secondo i rappresentanti di Coldiretti, l'imposizione di un prezzo del latte unico, fissato dal Gruppo Lactalis e applicato da tutta l'industria di trasformazione, indipendentemente dalla qualità del prodotto e dalla sua destinazione, potrebbe essere il frutto di un accordo di tipo orizzontale stipulato tra le più importanti industrie di trasformazione nazionali all'interno di Assolatte.

In tale contesto, non risulterebbe in ogni caso possibile, per gli allevatori, cambiare il proprio acquirente per cercare di spuntare migliori.

357. Il fatto che i prezzi siano imposti dall'industria abusando del proprio maggiore potere contrattuale sarebbe confermato dalla circostanza che, mentre i prezzi al consumo del latte fresco sarebbero rimasti sostanzialmente invariati negli ultimi anni (1,50-1,60 euro a litro), i prezzi corrisposti agli allevatori si sarebbero invece abbassati da 44-45 cent/litro agli attuali 36 cent/litro. Anche con riferimento al latte destinato ai prodotti a denominazione di origine protetta, il prezzo imposto dall'industria risulterebbe sganciato dall'andamento di mercato dei prezzi dei prodotti finiti: ad esempio, a fronte di riduzioni dell'8-10% del prezzo all'ingrosso del grana padano (dal trasformatore alla GDO), si registrerebbero riduzioni del prezzo corrisposto agli allevatori pari anche al 20%.

358. Inoltre, a fronte di un prezzo del latte alla stalla imposto dai trasformatori a un livello così basso, i prezzi al consumo dei prodotti finiti, in Italia, sarebbero più alti rispetto agli altri Paesi Europei.

359. Il prezzo corrisposto per il latte crudo, secondo Coldiretti, non sarebbe nemmeno differenziato in base alle diverse destinazioni d'uso, risultando il prezzo del latte destinato alle DOP e quello del latte destinato a produzioni diverse perfettamente

identici: non verrebbero quindi adeguatamente valorizzati la qualità e i maggiori costi di produzione connessi al rispetto dei rigorosi disciplinari produttivi.

L'unica differenziazione presente riguarderebbe, secondo Coldiretti, i conferimenti effettuati alle cooperative di trasformazione, che applicano un prezzo maggiormente collegato all'andamento delle quotazioni dei prodotti finiti. E questo nonostante le cooperative praticino, a livello dei prodotti finiti, un prezzo assimilabile a quello dei concorrenti.

360. Coldiretti ha anche confermato che, in generale, i costi degli allevatori in Italia sono molto più elevati rispetto a quelli di altri Paesi Europei (quali per esempio la Germania, ma soprattutto la Polonia e la Romania), soprattutto con riferimento ai costi della manodopera e della gestione aziendale. Questa sarebbe la ragione per la quale il mercato italiano non dovrebbe collegarsi al ciclo dei prezzi internazionali, soprattutto per il prodotti DOP che, per qualità e costi produttivi, non risultano né confrontabili né sostituibili con i prodotti esteri: applicare agli allevatori italiani un prezzo identico a quello applicato ai produttori tedeschi o polacchi, pertanto, significherebbe fare uscire dal mercato migliaia di aziende agricole.

361. I rappresentanti di Coldiretti, nell'ambito dell'indagine, hanno pertanto sostenuto la necessità di un intervento pubblico volto a regolare i meccanismi di contrattazione e di definizione dei prezzi, al fine di tutelare la parte debole nella trattativa con l'industria, e cioè i produttori di latte.

All'Autorità, in particolare, l'organizzazione agricola ha chiesto di verificare la sussistenza delle condizioni per un proprio intervento, sia ai sensi dell'art. 62 (con particolare riferimento alla norma che vieta l'imposizione di prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione), sia ai sensi della normativa a tutela della concorrenza.

7.2 Le altre organizzazioni agricole

362. Le altre organizzazioni agricole sentite in audizione nell'ambito dell'indagine (CIA, Confagricoltura e Alleanza delle Cooperative-Fedagri) hanno concordato sull'esistenza di un forte squilibrio di potere contrattuale nelle relazioni tra parte agricola e parte industriale, che metterebbe gli acquirenti in grado di imporre unilateralmente le proprie condizioni economiche.

363. Nonostante l'esistenza di uno stretto legame tra l'allevatore produttore e il trasformatore acquirente del prodotto, che farebbe sì che nessuna delle due parti possa fare a meno fare a meno dell'altra, lo squilibrio sarebbe sostanzialmente determinato dal fatto che l'allevatore è obbligato a produrre e a cedere tutta la produzione quotidianamente, senza alcuna possibilità di riprogrammare la propria offerta nel breve periodo in funzione delle condizioni di mercato.

364. Il problema della debolezza contrattuale sarebbe meno sentito soltanto dai produttori aderenti alle cooperative di trasformazione in quanto, in questo caso, gli allevatori vengono remunerati anche sulla base della ripartizione degli utili derivanti dalla vendita dei prodotti finiti, con un aggancio diretto al mercato. Generalmente, il prezzo

corrisposto dalle cooperative sarebbe di circa 4-5 cent in più rispetto al prezzo negoziato tra allevatori e industrie “private”.

365. Tutte le organizzazioni agricole sentite in audizione, inoltre, concordano nel ritenere che, sino a quando la contrattazione è avvenuta a livello interprofessionale tra le associazioni di categoria dei produttori e Assolatte, esisteva un maggiore equilibrio tra le parti e c'erano più garanzie per gli allevatori che il prezzo concordato tenesse conto sia degli andamenti di mercato che delle esigenze della parte agricola. Ora che il contesto normativo si è modificato e l'unico punto di riferimento per gli operatori è il prezzo corrisposto da Lactalis, il potere contrattuale degli allevatori è tornato ad essere molto debole.

366. Con qualche sfumatura di differenza rispetto a Coldiretti - che ha sostenuto la necessità di fissare i prezzi di acquisto del latte crudo a un livello almeno pari ai costi medi di produzione dello stesso, in applicazione dell'art. 62 – anche CIA e FEDAGRI hanno sostenuto la necessità di tenere conto dell'andamento dei costi di produzione, garantendo tuttavia anche un tendenziale collegamento tra il prezzo del latte alla stalla e il valore dei prodotti finiti. Tali organizzazioni, in particolare, ritengono opportuno introdurre una forma di indicizzazione del prezzo del latte crudo al valore di mercato dei prodotti finiti. E ciò in quanto la recente tendenza al ribasso dei prezzi di acquisto del latte crudo si sarebbe registrata a fronte di un andamento di mercato positivo sul trasformato.

367. Con specifico riferimento ai costi di produzione, tutte le organizzazioni agricole hanno concordato sul fatto che vi siano diversi fattori “strutturali” che incidono sulla minore efficienza degli allevamenti nazionali rispetto a quelli d'oltralpe, quali ad es. la dipendenza dall'esterno dell'azienda nell'acquisto di mangimi, gli elevati costi della pubblica amministrazione, dell'energia, del rispetto delle normative ambientali e sanitarie⁵², i maggiori costi della c.d. “rimonta”⁵³, ecc..

Tuttavia, esse hanno anche concordato sull'esistenza di fattori sui quali è possibile agire per incrementare l'efficienza degli allevamenti nazionali, quali la gestione delle stalle, le tecniche di alimentazione, il miglioramento genetico e l'organizzazione della filiera (logistica e costi di transazione).

368. Con riferimento ai costi produttivi, CIA ha ritenuto anche opportuno precisare come i costi aziendali presentino una variabilità estremamente elevata rispetto alla media e come molte aziende abbiano, già oggi, un grado di efficienza paragonabile a quello delle aziende nord-europee. A tale riguardo, Confagricoltura ha inoltre sottolineato come un processo di ristrutturazione “virtuoso” del settore, e cioè di chiusura delle aziende marginali, sia di fatto già in corso, posto che negli ultimi venti anni gli allevamenti da

⁵² Questi ultimi sono in larga parte dovuti alla elevata antropizzazione del territorio italiano, che comporta ad esempio la necessità di internare i liquami.

⁵³ Per rimonta s'intende la sostituzione degli animali a fine carriera produttiva: il costo più elevato, in Italia, dipende sostanzialmente dall'inferiore periodo di lattazione delle vacche (in Italia, una vacca garantisce in media 2,5 lattazioni in 7/8 anni di vita, a differenza della Germania dove una vacca fa in media 4 lattazioni), a sua volta dovuto all'assenza di stabulazione libera e di alimentazione naturale (cioè della possibilità di pascolare all'esterno).

latte italiani si sono ridotti numericamente di circa 2/3, senza determinare una riduzione della produzione di latte.

369. Con riferimento alla presunta mancanza di differenziazione dei prezzi di acquisto del latte crudo in funzione della loro destinazione, le dichiarazioni delle diverse organizzazioni agricole non appaiono del tutto concordanti: i rappresentanti di Fedagri, in particolare (a differenza di Coldiretti), hanno evidenziato come, a discrezione delle singole imprese industriali, agli allevatori venga già erogato un sovrapprezzo di alcuni centesimi in funzione del maggior valore del prodotto finito cui è destinato il latte crudo. Questa sarebbe la ragione per cui gli agricoltori che conferiscono latte ai produttori di formaggi DOP, anche non cooperative, vedrebbero meglio valorizzato il proprio latte.

370. La differenziazione dei prezzi in funzione della destinazione d'uso, peraltro, viene vista con disfavore dall'associazione delle cooperative, in quanto *“differenziare il prezzo in funzione della destinazione produrrebbe una grande variabilità dei prezzi corrisposti, discriminando quindi gli allevatori che non conferiscono ai trasformatori di prodotti più pregiati”*. L'eventuale indicizzazione dei prezzi del crudo all'andamento di mercato dei prodotti finiti, conseguentemente, dovrebbe essere fatta con riferimento a un paniere “medio” di prodotti, e non ai prodotti specifici cui è destinato il latte dei singoli allevatori.

371. Al fine di incrementare la redditività della produzione di latte, tutte le associazioni agricole auspicano la costruzione di un sistema più stabile di negoziazione, all'interno del quale siano riequilibrati i rapporti di forza tra le parti e si possa consentire anche alla parte agricola di beneficiare delle oscillazioni positive dei prezzi dei prodotti finiti. In tal senso, esse sembrano tutte guardare con favore all'ipotesi di un'indicizzazione del prezzo del latte crudo all'andamento di mercato dei prodotti finiti, oltre che, eventualmente, all'andamento dei costi e dei mercati internazionali.

372. Un ruolo positivo nella costruzione di un sistema di negoziazione più equilibrato tra le parti potrebbe essere svolto, ad avviso delle organizzazioni sentite in audizione, da un'organizzazione interprofessionale forte e rappresentativa, prevista anche dal recente decreto legislativo emanato dal MiPAAF. A tale riguardo, tuttavia, Confagricoltura ha manifestato perplessità sulla propensione dell'industria, particolarmente forte rispetto alla parte agricola, a collaborare con le altre parti della filiera.

373. Altre misure che, secondo le medesime organizzazioni, potrebbero incidere favorevolmente sulla redditività del comparto sono una maggiore valorizzazione delle produzioni DOP (incrementandone il numero e la presenza sui mercati esteri) e una buona normativa in merito all'etichettatura, che obblighi le aziende ad informare il consumatore circa l'origine del latte.

374. Ad avviso di Confagricoltura, sarebbe altresì opportuno un monitoraggio continuativo circa l'effettivo rispetto della normativa italiana posta a tutela della parte debole del rapporto (i.e. art. 62 D.L. 1/2012), anche con riferimento alla forma scritta dei contatti, al loro contenuto e ai tempi di pagamento.

A tale proposito, anche Confagricoltura (come Coldiretti) ha sollecitato l'attenzione dell'Autorità sulle condotte tenute da Italatte (Lactalis) a scadenza dell'ultimo contratto siglato con le organizzazioni agricole. In particolare, nel marzo 2015, in assenza di un accordo tra le parti sindacali e l'industria, tale società avrebbe mandato ai propri conferenti una lettera con una proposta di contratto che prevede un prezzo da corrispondere indicizzato alle quotazioni del latte tedesco. Tale proposta sarebbe, secondo Confagricoltura, inaccettabile per gli agricoltori, di fatto costretti a vendere sottocosto.⁵⁴

7.3 Assolatte e Lactalis

375. Assolatte è l'associazione di categoria, aderente a Confindustria, che rappresenta le industrie attive in Italia nel settore lattiero caseario. Essa rappresentava la controparte delle organizzazioni agricole sino a quando i prezzi di cessione del latte crudo sono stati definiti nell'ambito di accordi interprofessionali di carattere nazionale. Attualmente l'associazione partecipa ai tavoli regionali di contrattazione, ma non sigla più accordi di prezzo.

376. La società Gruppo Lactalis Italia è nata nel 2007, riunendo al suo interno il mondo Galbani (entrata a far parte del Groupe Lactalis nel 2006) e le altre società italiane già parte del gruppo francese con i marchi Invernizzi, Cademartori, Locatelli e Président. Nel 2011, è entrata a far parte del gruppo anche la società Parmalat, con la quale il Gruppo Lactalis è diventato leader assoluto nel mercato dei prodotti lattiero-caseari, sia a livello nazionale che mondiale.

377. Il gruppo Lactalis rappresenta il principale acquirente della produzione nazionale di latte, di cui assorbe una quota compresa tra il 6% e l'8%. Gli acquisti di latte all'interno del gruppo, secondo quanto precisato dai rappresentanti intervenuti in audizione, vengono trattati separatamente dalla società Parmalat e dalla società Italatte per conto di tutte le altre società del gruppo. Italatte, in particolare, trasforma circa 950 milioni di litri, di cui il 30% circa di origine estera.

378. Sia Assolatte che Lactalis hanno sottolineato con forza come l'andamento del prezzo nazionale di acquisto del latte alla stalla non possa che riflettere l'andamento delle quotazioni internazionali.

Da un lato, infatti, per prodotti come i formaggi industriali e il latte UHT, il latte estero rappresenta una concreta alternativa di approvvigionamento per le industrie, dall'altro, gli industriali devono comunque produrre a prezzi che consentano loro di competere sui mercati dei prodotti finiti, sia nazionali che esteri, con una concorrenza necessariamente internazionale. E ciò anche tenendo conto del fatto che i costi di acquisto del latte rappresentano circa il 70% dei costi di produzione di un'impresa lattiero-casearia.

⁵⁴ La proposta di contratto segnalata da Confagricoltura è quella descritta *supra* (cfr par. n. 5.4), che Lactalis ha dichiarato essere stata concordata con alcune organizzazioni agricole di natura non sindacale (cooperative e associazioni di produttori) e poi estesa a tutti i propri conferenti.

379. Riguardo alla competizione internazionale, sia Lactalis che l'associazione rappresentativa delle industrie di trasformazione hanno fatto presente che anche le produzioni DOP nazionali subiscono sempre di più la concorrenza di altri formaggi duri di provenienza prevalentemente estera - molto simili ai nostri DOP pur non essendo protetti dal marchio - il cui prezzo al consumo esercita una forte pressione competitiva su quello dei prodotti nazionali di origine protetta.

Una parte della produzione industriale, peraltro (circa il 30% per il Gruppo Lactalis), ha come sbocco i mercati esteri.

380. D'altro canto, secondo quanto rilevato da Lactalis, anche quando venivano conclusi gli accordi interprofessionali, il prezzo negoziato in Italia si è sempre mosso in linea con i prezzi tedeschi e francesi (pressoché analoghi tra loro), pur mantenendosi a un livello più alto. La maggiorazione di prezzo, peraltro, non sarebbe giustificata da una migliore qualità del latte italiano rispetto a quello prodotto in altri Paesi, risultando i parametri qualitativi del latte nazionale, in termini di contenuto proteico e di grasso, del tutto omogenei, se non inferiori, rispetto a quelli del latte estero.

381. Quanto alle modalità di contrattazione dei prezzi, Assolatte ha precisato come, interrotte le trattative interprofessionali (anche a seguito del parere reso dall'Autorità nel 2011 alla Regione Lombardia), l'associazione degli industriali non soltanto ha smesso di partecipare a qualsiasi tavolo interprofessionale, ma non partecipa in alcun modo alla definizione di un prezzo che possa essere preso a riferimento per l'intero settore: il prezzo del latte, infatti, viene concordato da ciascuna singola impresa con i propri allevatori/fornitori, i quali effettuano la negoziazione anche attraverso le organizzazioni sindacali che li rappresentano.

382. A tale riguardo, sia Assolatte che Lactalis hanno precisato come l'accentramento della negoziazione del prezzo del latte non sia interesse della parte industriale, bensì della parte agricola, la quale vorrebbe che venisse fissato un prezzo di riferimento minimo per l'intero settore lattiero, in grado di coprire i costi di produzione di tutte le imprese. Le imprese industriali, e Lactalis in particolare, ricevono quindi forti e continue pressioni dal mondo agricolo e dalle autorità pubbliche di settore (Ministero, Regioni, ecc.) nel momento della trattativa per i rinnovi contrattuali.

383. Da diversi anni, Italatte contratta autonomamente il prezzo da corrispondere ai propri conferenti, senza alcuna pretesa che tale prezzo diventi poi un riferimento per gli altri operatori. Il problema è che, quando il prezzo concordato tra Lactalis e le organizzazioni agricole è alto (come è avvenuto nel 2014), soddisfacendo quindi la controparte agricola, questa ne pretende l'applicazione da parte di tutte le imprese di trasformazione, e su tutto il territorio nazionale. Ciò è accaduto, ad esempio, nel mese di gennaio del 2014, quando è stato siglato un accordo tra il Gruppo Lactalis e i sindacati dei produttori per pagare il latte alla stalla a 44,50 cent/litro e tutte le organizzazioni

agricole ne hanno dato ampia e immediata diffusione, pretendendo che esso costituisse il prezzo minimo di riferimento per il mercato⁵⁵.

384. Con riferimento alle accuse rivolte a Lactalis da una parte del mondo agricolo, consistenti nell'imporre unilateralmente agli allevatori le condizioni di acquisto del latte, Italtate ha fatto presente di aver siglato anche i contratti attualmente in vigore sulla base di una negoziazione effettuata non già con gli allevatori singoli, bensì con cooperative e organizzazioni di produttori, sia pure diverse dalle sigle sindacali, formalmente delegate a concentrare le negoziazioni. Tali organizzazioni e cooperative rappresenterebbero, secondo le stime di Italtate, circa il 43% dei volumi previsionali di raccolta della società per il 2015,⁵⁶ mentre agli altri fornitori Lactalis avrebbe comunque proposto le medesime condizioni negoziate con tali forme di aggregazione dell'offerta e/o della negoziazione.

385. D'altro canto, secondo quanto precisato dai rappresentanti di Lactalis, gli allevatori che non hanno sottoscritto le proposte di contratto non hanno neanche espresso formale rifiuto alla proposta avanzata, continuando a conferire il proprio latte e manifestando quindi un'adesione di fatto attraverso un comportamento concludente. L'alternativa dunque, per Lactalis, sarebbe stata l'interruzione della raccolta da tali produttori, che poteva a sua volta essere letta come un'arbitraria e unilaterale cessazione del rapporto in essere.

386. Le modalità di negoziazione descritte, dunque, ad avviso dei rappresentanti del gruppo Lactalis, non avvalorerebbero la prospettazione della parte agricola di un rapporto squilibrato, nel quale il piccolo allevatore sia il soggetto debole e soccombente.

Pertanto, l'esistenza di un significativo *turnover* nella compagine dei fornitori di Lactalis (cfr. *supra*, §168) sarebbe indicativa dell'esistenza di concrete alternative di sbocco per i fornitori, in netto contrasto con l'idea che sussistano forme di dipendenza economica dei produttori nei confronti di Lactalis.⁵⁷

387. Quanto all'aggancio previsto nei contratti descritti con il prezzo applicato in Germania, esso è stato spiegato da Lactalis con la circostanza che le imprese tedesche rappresentano i principali *competitor* di Lactalis nel settore dei prodotti lattiero caseari non DOP; questi ultimi, peraltro, utilizzerebbero *brand* e nomi commerciali *italian sounding*, rendendo quindi ancora più incisiva la concorrenza.

388. Ancora con riferimento alle accuse del mondo agricolo, e soprattutto di Coldiretti, di costringere gli allevatori a produrre sotto-costo, Assolatte e Lactalis hanno precisato

⁵⁵ Secondo quanto riportato nella memoria depositata da Italtate, tra il 1° maggio 2013 e l'11 giugno 2015, sarebbero apparsi sulla stampa specializzata e non, perlopiù su pressione della parte agricola, ben 551 articoli aventi ad oggetto il prezzo e le condizioni praticate da Italtate.

⁵⁶ In realtà, in base all'elenco di tali organizzazioni fornito dalla parte nella propria memoria, esse rappresenterebbero soltanto il 30% della raccolta, mentre un 12% di fornitori, che la società ha evidentemente incluso nel computo, sono singoli produttori che avrebbero semplicemente aderito, a posteriori, alla proposta di contratto inviata da Italtate, rimandando peraltro la definizione del prezzo ad una contrattazione con Coldiretti.

⁵⁷ A tale riguardo, Lactalis ha fornito, chiedendone la riservatezza, i dati relativi al numero di allevatori entrati e al numero di quelli usciti dal proprio parco fornitori degli ultimi 4 anni. Se ne deduce che le percentuali dei nuovi conferenti e di quelli che recedono dai propri accordi oscillano su valori compresi tra il 5% e il 15% del numero totale dei fornitori del gruppo, pari a circa 650.

come l'industria non abbia interesse a mettere in difficoltà il settore nazionale della produzione di latte, soprattutto laddove questo aggiunge valore ai marchi con i quali vengono commercializzati i prodotti trasformati.

Italatte, al riguardo, ha precisato di approvvigionarsi in Italia per il 70% del proprio fabbisogno e di avere anche incrementato la raccolta di latte in Italia negli ultimi anni, passando dalle circa 580 MT del 2012 alle 650 MT attuali⁵⁸. E ciò anche a dimostrazione che le condizioni commerciali praticate dal gruppo sono ritenute vantaggiose dai conferenti.

389. Peraltro, Lactalis si approvvigionerebbe all'estero⁵⁹ per una parte della propria produzione (circa il 30%) in quanto alcuni prodotti - la mozzarella *in primis*⁶⁰ - sono caratterizzati da un andamento delle vendite che presenta un forte picco nella stagione estiva, periodo nel quale l'approvvigionamento di latte va integrato con acquisti sul mercato *spot*. E ciò in quanto Lactalis raccoglie con continuità la produzione dei propri conferenti e i produttori non accetterebbero contratti che prevedano l'acquisto di quantitativi di latte variabili in base ai trend stagionali del consumo. Il gruppo, dunque, acquisterebbe in Italia praticamente l'intero proprio fabbisogno, al netto dei picchi stagionali.

390. In merito all'asserita divaricazione della forbice tra i prezzi della materia prima e quelli praticati dall'industria, Italatte ha precisato come, a fronte di un incremento del 30% circa del prezzo della materia prima, registratosi nel periodo 2009/2014, l'aumento dei prezzi di vendita ai distributori dei prodotti finiti (secondo elaborazioni interne del Gruppo Lactalis) sarebbe stato di gran lunga inferiore e pari appena al 12%. Così pure, la recente diminuzione dei costi della materia prima si sarebbe registrata in concomitanza con una diminuzione dei prezzi dei principali prodotti trasformati. E ciò a dimostrazione del fatto che l'industria di trasformazione non avrebbe trattenuto la diminuzione dei costi sotto forma di maggiori margini.

391. Il gruppo Lactalis ha espresso altresì parere negativo sull'utilizzo di sistemi di indicizzazione dei prezzi del latte crudo basati, oltre che sugli andamenti internazionali, anche sui costi di produzione interni, in assenza di costi di produzione uniformi tra le varie aziende agricole e di una metodologia di stima di tali costi trasparente e condivisa anche con i trasformatori.

392. Anche sull'indicizzazione del prezzo all'andamento di mercato dei prodotti finiti Lactalis ha espresso perplessità, in quanto essa produce esiti diversi a seconda del paniere di prodotti presi in considerazione. In teoria, ogni impresa di trasformazione dovrebbe utilizzare un proprio indice, posto che ciascuna di esse ha un portafoglio di prodotti lattiero-caseari diverso, composto da beni venduti anche su mercati rilevanti diversi.

In qualche misura, comunque, secondo Italatte, un collegamento con l'andamento dei mercati ci sarebbe sempre stato, posto che per le produzioni DOP, ad esempio, a più

⁵⁸ Attualmente, il gruppo trasforma circa 920 migliaia di tonnellate di latte, di cui circa 650 migliaia acquistate in Italia da circa 650 conferenti (il 72% circa in Lombardia e il 28% circa in Piemonte).

⁵⁹ Prevalentemente in Francia.

⁶⁰ La mozzarella rappresenta oltre la metà del business del gruppo.

elevato valore aggiunto, le imprese di trasformazione avrebbero sempre corrisposto qualcosa in più ai propri fornitori.

393. Infine, nell'ambito della propria audizione e di una propria memoria depositata agli atti, Assolatte ha fornito le motivazioni per le quali l'associazione non condivide il Decreto Legge n. 51/2015 di rilancio del settore lattiero-caseario (cfr. *supra*, par. n. 1.8); in merito a tale norma, l'associazione ha infatti presentato ricorso presso la Commissione Europea, al fine di sollecitare l'avvio di una procedura di infrazione comunitaria.

394. Tale decreto, in primo luogo, sarebbe contrario alla normativa sulla concorrenza: esso, infatti, consentendo ad ISMEA di calcolare i costi medi di produzione del latte ai fini dell'applicazione dell'art. 62 da parte dell'Autorità Antitrust, introdurrebbe di fatto un divieto di fissare prezzi al di sotto di tali costi, rappresentando un *benchmark* di riferimento per l'intero mercato idoneo ad uniformare i comportamenti degli operatori. Una contrattazione unicamente basata sui costi produttivi, inoltre, risulterebbe completamente sganciata dall'effettivo andamento dei mercati, necessariamente condizionato dalle quotazioni internazionali.

395. Peraltro, non si capirebbe come le industrie potrebbero essere chiamate a rispettare un parametro di riferimento di cui non dovrebbero nemmeno essere a conoscenza, posto che la non divulgazione dei dati relativi ai costi di produzione elaborata dall'ISMEA sarebbe stata ritenuta dall'Autorità una condizione essenziale per ritenere il decreto compatibile con la norma antitrust. Nel parere reso dall'Autorità sullo schema di decreto in questione⁶¹, infatti, essa avrebbe esplicitamente sottolineato come ogni forma di pubblicità dei dati di costo medio avrebbe potuto comportare profili di criticità da un punto di vista concorrenziale.

396. Nell'ambito dell'indagine, proprio in merito alla problematica relativa alla divulgazione dei costi medi, Assolatte ha anche inviato all'Autorità, per i profili di propria competenza, la risposta alla comunicazione ricevuta dall'ISMEA, con la quale tale Istituto forniva ad Assolatte le chiavi di accesso all'area riservata del proprio sito "*destinata alla diffusione dei dati relativi ai costi medi di produzione del latte crudo, secondo metodologia condivisa e approvata dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*".⁶² Nella propria lettera di risposta all'ISMEA, inviata per conoscenza all'Autorità, Assolatte ha ritenuto di dover prendere formalmente le distanze dall'iniziativa dell'ISMEA, manifestando perplessità circa la legittimità della divulgazione dei dati di costo e sottolineando la propria intenzione di non procedere alla loro ulteriore diffusione presso le imprese associate.

397. Infine, pur essendo Assolatte favorevole a un rafforzamento dell'interprofessione, essa ha dichiarato di non condividere la parte del decreto che prevede il riconoscimento di un'unica organizzazione, con una quota minima di appena il 20%⁶³ della produzione totale e senza il necessario coinvolgimento della parte industriale, la cui presenza

⁶¹ Cfr. AS1188- Rilancio del settore lattiero-caseario, del 22 aprile 2015.

⁶² Comunicazione inviata da ISMEA ad Assolatte, mediante Posta Elettronica Certificata, il 9 novembre 2015.

⁶³ Tale quota è stata innalzata al 25% nella legge di conversione.

dovrebbe essere considerata imprescindibile in un'organizzazione rappresentativa degli interessi della filiera.

7.4 Granarolo

398. I rappresentanti del Gruppo Granarolo sono stati sentiti in quanto il gruppo rappresenta il secondo operatore nazionale del settore lattiero-caseario, anche in termini di percentuale di latte crudo raccolto (il 4,3% del latte consegnato in Italia, a fronte del 6,7% raccolto dal gruppo Lactalis-Paramalat).

Il Gruppo Granarolo fa inoltre parte del mondo cooperativo, in quanto la società Granarolo S.p.A., società per azioni che trasforma e commercializza i prodotti lattiero-caseari, risulta controllata dalla Granlatte, consorzio di produttori di latte che opera nel settore agricolo e raccoglie la materia prima. Pertanto, poiché la materia prima utilizzata dal gruppo Granarolo proviene in larga parte dai produttori associati al Consorzio, essa viene remunerata e valorizzata con criteri parzialmente differenti rispetto a quelli utilizzati dalle imprese c.d. "industriali" (nel senso di "non collegate alla produzione agricola").

399. I rappresentanti del Gruppo Granarolo hanno confermato che il corrispettivo percepito dagli allevatori soci del Consorzio per il conferimento del proprio latte risulta mediamente più elevato rispetto al prezzo pagato dalle imprese industriali per l'acquisto del latte. In particolare la remunerazione dei soci conferenti di Granarolo risulta composta da: *i)* un prezzo base, collegato al prezzo nazionale di riferimento del latte crudo (l'accordo interprofessionale prima, e il prezzo contrattato da Italatte con le confederazioni degli agricoltori, successivamente); *ii)* i premi corrisposti in funzione dei parametri qualitativi della materia prima consegnata; *iii)* i dividendi.

La distribuzione dei dividendi comporta di fatto un aggancio della remunerazione dei soci conferenti al valore di mercato dei prodotti finiti.

400. Il meccanismo sopra esposto fa sì che la remunerazione effettiva dei fornitori di Granarolo sia più alta di circa 5 cent/litro rispetto a quella degli allevatori che non conferiscono a cooperative. Ad esempio, lo scorso anno, la remunerazione dei soci di Granarolo dell'Italia settentrionale è stata, mediamente, pari a 48 cent/litro per il latte normale e a 51 cent/litro per il latte di alta qualità (a fronte di un prezzo base di 43 cent/litro).

401. In generale, a tutti gli allevatori che conferiscono il proprio latte a cooperative di trasformazione, quali sono in misura prevalente i produttori di Parmigiano Reggiano e di Grana Padano, viene prima corrisposto un acconto sul prezzo e, successivamente, un'integrazione a saldo, in qualche misura parametrata alla redditività ottenuta dai prodotti finiti. Ovviamente, in periodi di crisi della valorizzazione dei prodotti DOP, quale è quello attuale, la valorizzazione del latte diventa anch'essa molto bassa.

402. Come gli altri rappresentanti delle imprese di trasformazione, anche i rappresentanti di Granarolo hanno manifestato perplessità all'ipotesi di agganciare la remunerazione dei produttori di latte ai costi di produzione. Essi ritengono infatti estremamente difficoltoso stabilire quali costi prendere a riferimento, posto che i costi

variano moltissimo in funzione dell'organizzazione dell'impresa considerata, del numero dei capi presenti, dell'incidenza della produzione di foraggio, ecc.. Il rischio potrebbe quindi essere quello di prendere a riferimento i costi delle imprese meno efficienti, ostacolando la necessaria ristrutturazione del settore.

Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di Granarolo, invece, potrebbe avere più senso individuare una forma di ancoraggio dei prezzi all'andamento dei mercati dei prodotti finali.

7.5 Conad

403. La GDO svolge un ruolo importante nell'ambito della filiera lattiero-casearia, rappresentando l'ultimo anello di trasmissione della catena del valore e risultando pertanto in grado di amplificare o di smorzare gli effetti sul consumatore delle oscillazioni dei prezzi a monte della materia prima e dei prodotti finiti.

Nell'ambito della GDO, si è scelto di sentire in audizione la catena Conad, primario operatore nazionale, in quanto tale gruppo si è fatto promotore di un'iniziativa pubblicizzata dalla stampa nei primi mesi del 2015, consistente nella fissazione di un prezzo pari a 38 cent/lt per il latte crudo acquistato per la produzione delle proprie Private Label.

404. L'Amministratore Delegato di Conad è inoltre Direttore dell'ADM (Associazione Distribuzione Moderna, la quale rappresenta il settore della GDO nei confronti della produzione industriale e agricola): egli ha espresso pertanto, nell'ambito della propria audizione, anche opinioni che sono state oggetto di condivisione, o quanto meno di confronto, con le altre principali catene distributive.

405. I rappresentanti di Conad hanno preliminarmente fornito le motivazioni per le quali le catene della GDO sono interessate ai criteri di formazione del prezzo del latte crudo, spiegando che i prezzi di acquisto dei prodotti a base di latte dai fornitori di Private Label vengono negoziati anche sulla base del prezzo della materia prima.

Per Conad, in particolare, il prezzo corrisposto per il latte italiano assume particolare importanza in quanto la catena, per una precisa scelta di politica commerciale, utilizza materia prima nazionale per tutti i prodotti derivati del latte venduti con proprio marchio. E ciò in quanto essa ritiene che l'origine nazionale della produzione, riconoscibile e certificata da un apposito bollino, sia in grado di aggiungere valore al prodotto.

406. D'altro canto, secondo i rappresentanti di Conad, ci sono prodotti lattiero-caseari che non consentono una valorizzazione adeguata del latte nazionale: il latte UHT prodotto con latte estero, ad esempio, risulta perfettamente sostituibile con quello prodotto da latte nazionale. E ciò in quanto il latte francese o tedesco non è di qualità inferiore a quello italiano, differenziandosi soltanto per alcune caratteristiche estetiche (il latte francese è ad esempio più giallognolo) e presentando anzi, mediamente, un maggiore contenuto di grasso.

407. I rappresentanti di Conad hanno altresì illustrato le motivazioni che hanno spinto la catena ad assumere la recente iniziativa di fissare un prezzo del latte crudo per le proprie PL ad un prezzo pari a 38 cent/lit, più alto di quello corrisposto dagli industriali ai propri fornitori.

A tale riguardo, essi hanno spiegato come, nel periodo al quale si riferisce tale iniziativa, la grande industria sosteneva, nella negoziazione con Conad, di pagare il latte crudo 38-40 cent/lit, mentre in realtà a Conad risultava che, in assenza di un accordo ufficiale sul prezzo, il latte venisse pagato molto meno, fino a 31 cent/lit. Conad, dunque, con la propria iniziativa, avrebbe cercato di impegnare l'industria (evidentemente dotata di maggiore potere negoziale) a corrispondere effettivamente agli allevatori il prezzo che essa dichiarava di pagare. E ciò al fine di non amplificare lo svantaggio derivante, sotto il profilo concorrenziale, dalla vendita di PL che utilizzano esclusivamente latte nazionale.

408. I rappresentanti di Conad hanno comunque sottolineato l'importanza di mantenere una correlazione tra il prezzo del latte crudo italiano e quello del latte crudo estero, pur in presenza di una forcella spiegata dai maggiori costi di produzione delle imprese nazionali: infatti, qualora la forbice di differenza tra il prezzo nazionale (più alto) e il prezzo estero superasse i 4/5 cent/lit, la convenienza a produrre con il latte italiano verrebbe meno, e l'industria si rivolgerebbe più massicciamente al latte estero, almeno per tutte quelle produzioni che consentono tale sostituzione.

409. L'Amministratore Delegato di Conad, infine, anche in virtù del proprio ruolo di Direttore dell'ADM, ha riportato l'opinione delle catene distributive in merito alle due principali misure delineate dal decreto emanato dal MIPAAF per il rilancio del settore lattiero-caseario, e cioè l'aggancio del prezzo del latte al costo medio di produzione degli allevatori e la costituzione di un'organizzazione interprofessionale.

410. Quanto alla prima misura, l'A.D. di Conad ha confermato l'esistenza di una grande variabilità dei costi di produzione, in funzione della specifica struttura e organizzazione dell'azienda agricola: in tale contesto, l'aggancio del prezzo a un costo medio di produzione si risolverebbe in una sorta di regolazione del prezzo del latte, con l'effetto di mantenere in vita anche molti produttori inefficienti e di disincentivare la ristrutturazione settoriale.

411. Le catene distributive potrebbero invece guardare con favore lo sviluppo dell'interprofessione, a condizione che questa sia realmente in grado di coinvolgere e rappresentare tutte le categorie della catena produttiva e distributiva. In tal senso, l'organizzazione interprofessionale potrebbe rappresentare il luogo ove si costruisce una convergenza di interessi tra i diversi attori della filiera, semplificando e agevolando anche la contrattazione. Quest'ultima dovrebbe comunque avvenire liberamente, alle condizioni che il mercato consente di raggiungere.

412. Secondo i rappresentanti di Conad, sarebbe comunque opportuno ragionare anche su diverse e ulteriori misure di politica settoriale, al fine di incrementare il potere contrattuale degli allevatori e ridurre l'esposizione ai rischi legati alla volatilità dei prezzi o all'abuso di *buying power* da parte dell'industria.

A tale riguardo, essi hanno proposto ad esempio l'adozione di misure che favoriscano la destinazione di una parte della produzione di latte crudo alla trasformazione in latte in polvere, che rappresenta in altri Paesi esattamente una delle modalità con le quali viene affrontato il problema dell'eccessiva variabilità dei prezzi, attraverso un processo di lavorazione che conferisce al latte maggiore conservabilità.

413. Anche un'etichettatura adeguata (indicazione del luogo di produzione e, per il latte fresco, dell'origine del latte) potrebbe incrementare il potere contrattuale degli allevatori nazionali, incrementando il valore commerciale dei prodotti derivati dal latte raccolto in Italia. Secondo i rappresentanti di Conad, con riferimento ai prodotti che devono necessariamente utilizzare latte nazionale, il potere contrattuale dei fornitori già oggi non è insignificante: in presenza di un prezzo troppo basso, infatti, gli allevatori potrebbero rifiutarsi di conferire il proprio latte, lasciando i trasformatori senza un'alternativa di approvvigionamento.

7.6 Sintesi degli elementi di divergenza tra parte agricola e parte industriale

414. Come si è visto, la fase di particolare criticità che sta attraversando il settore lattiero-caseario sta rendendo più conflittuali le relazioni tra la parte agricola e quella industriale, impedendo l'individuazione di punti di convergenza che consentano la necessaria collaborazione nella gestione delle relazioni commerciali.

415. Le organizzazioni sindacali agricole, in particolare, "orfane" di una modalità di contrattazione collettiva che confluiva nei c.d. accordi interprofessionali, sostengono di essere gli unici soggetti in grado di rappresentare gli interessi degli agricoltori, altrimenti privi di un adeguato potere di contrattazione e costretti a subire le condizioni che l'industria, invece, sarebbe in grado d'imporre.

Esse ritengono, inoltre, che la remunerazione del latte debba essere obbligatoriamente commisurata ai costi medi di produzione del latte stesso, anche indipendentemente dall'andamento dei mercati.

416. L'industria, dal canto suo, si ritiene legittimata a negoziare il prezzo direttamente con gli allevatori, o con le forme di aggregazione di produttori attualmente esistenti e attive sul mercato, nel pieno rispetto della normativa comunitaria e nazionale che consente ai produttori di negoziare collettivamente attraverso le associazioni di produttori, purché il volume di latte crudo oggetto di contrattazione non superi il 33% della produzione nazionale.

L'industria ritiene, inoltre, che i prezzi di acquisto non possano essere sganciati dall'andamento delle quotazioni internazionali del latte crudo e, conseguentemente, dei prodotti finiti, sui quali esiste una concorrenza molto accesa, sia nazionale che estera. I prezzi nazionali del latte crudo, d'altro canto, avrebbero evidenziato sempre una stretta correlazione con gli analoghi prezzi praticati negli altri principali Paesi europei, pur in presenza di un differenziale positivo per gli allevatori nazionali giustificata proprio dai loro maggiori costi di produzione.

417. Anche sulla valutazione e interpretazione del recente decreto di rilancio del settore la parte agricola e quella industriale hanno manifestato divergenze profonde.

Le organizzazioni sindacali agricole, in particolare, ritengono che la predisposizione, da parte dell'ISMEA, di una stima mensile dei costi medi di produzione del latte debba necessariamente indurre i trasformatori a fissare un prezzo che non sia inferiore alla stima del costo medio realizzata dall'ISMEA. La fissazione di un prezzo inferiore a tale parametro di riferimento, per converso, dovrebbe essere considerata una condotta illegittima ai sensi dell'art. 62, comma 2, così come interpretato dal successivo decreto attuativo.

418. Al contrario, secondo quanto sostenuto dai trasformatori, costringere l'industria a corrispondere agli allevatori un prezzo superiore ai costi equivarrebbe a regolamentare il prezzo del latte, impedendo alle imprese di competere sui mercati dei prodotti trasformati, ove sono presenti sia imprese estere sia imprese nazionali che acquistano il latte crudo all'estero.

D'altro canto, risultando i costi di produzione del latte alla stalla fortemente diversificati da un'azienda agricola all'altra, qualsiasi riferimento a un valore medio, rappresenterebbe un disincentivo alla ristrutturazione settoriale e all'incremento dell'efficienza.

419. Peraltro, le stime sui costi medi realizzate dall'ISMEA non dovrebbero nemmeno essere rese note, né all'industria né agli operatori del settore della produzione del latte, posto che il Decreto n. 51/2015 non ne prevede la pubblicazione e che tale circostanza è stata giudicata favorevolmente dall'Autorità. Quest'ultima, infatti, nel parere fornito al MiPAAF il 22 aprile 2015 sullo schema di decreto, ha sottolineato come ogni forma di pubblicità dei dati di costo medio avrebbe potuto comportare profili di criticità.

420. Inoltre, nonostante gli industriali non si siano mostrati in linea di principio contrari all'interprofessione, essi ritengono che anche le previsioni del decreto che intenderebbero rafforzarne il ruolo siano state scritte con esclusiva attenzione alle esigenze della parte agricola, posto che, secondo la lettera del decreto, le organizzazioni interprofessionali potrebbero costituirsi ed estendere le proprie decisioni anche con una presenza del tutto marginale della parte industriale.

8. LE PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI E GLI SPAZI D'INTERVENTO DELL'AUTORITÀ

8.1 I mercati collegati verticalmente nella filiera lattiero-casearia

421. La filiera lattiero-casearia si articola sostanzialmente in 3 grandi componenti: il settore agricolo della produzione del latte, il settore della trasformazione industriale e il settore della distribuzione finale, suddiviso in: distribuzione al dettaglio, *horeca* (hotel, bar e ristoranti) ed esportazioni. La distribuzione al dettaglio (*retail*) è in larga parte rappresentata dalla Grande Distribuzione Organizzata.

422. Come si può notare dalla tabella n. 28, il valore complessivamente generato dalla filiera è pari a circa 28 miliardi di euro, di cui poco meno della metà (circa 13 miliardi di euro) imputabile alla fase industriale e meno di un quinto (circa 5,4 miliardi di euro) al latte crudo di provenienza nazionale.

I settori a valle della materia prima agricola rappresentano quindi indubbiamente le componenti fasi che generano maggiore valore aggiunto nell'ambito della filiera.

Tab. n. 28 - Catena del valore dei prodotti lattiero caseari⁶⁴
2013 – milioni di euro

	Valore	%
Latte nazionale	5.413	19,5
Import (latte sfuso +semilavorati)	802	2,9
Totale materie prime	6.215	22,4
Latte alimentare (fresco+UHT)	2.380	8,6
Formaggi (DOP + altri)	8.046	29,0
Altri prodotti (Yogurt, burro, ecc.)	2.580	9,3
Totale produzione industriale	13.006	46,8
Retail	9.760	35,1
Horeca	15.620	56,2
Export	2.390	8,6
Totale vendita al consumo	27.770	100,0

Fonte: elaborazioni su dati OMPZ, a loro volta basati su elaborazioni ISMEA.

423. In una prospettiva di analisi antitrust, ognuna delle componenti della filiera è a sua volta articolata in diversi mercati rilevanti, definiti da quell'insieme di prodotti che, sia sotto il profilo spaziale che sotto il profilo merceologico, si pongono in relazione di diretta concorrenza reciproca.

⁶⁴ Dalla produzione industriale e dal *retail* sono esclusi i prodotti importati, in quanto l'idea che sottostante lo schema proposto è quella di stimare il valore generato dalla sola filiera nazionale.

424. Nell'ambito della produzione agricola, ad esempio, una prima distinzione merceologica andrebbe fatta tra il latte crudo destinato ai formaggi di origine tipica - ognuno dei quali ha uno specifico disciplinare produttivo e una ben delimitata area entro la quale è lecito acquistare la materia prima - e quello destinato ad altri prodotti (quali burro, panna, besciamella, formaggi generici, latte ad uso alimentare fresco e a lunga conservazione, ecc.) per i quali la materia prima può essere acquistata anche al di fuori del territorio nazionale.

La destinazione finale del latte crudo appare pertanto individuare, nell'ambito del settore del latte crudo, diversi mercati rilevanti.

425. La Commissione Europea, nell'ambito dei propri precedenti di applicazione delle norme antitrust ad operazioni di concentrazione aziendale, ha ritenuto che il mercato dell'approvvigionamento del latte crudo andrebbe definito caso per caso, in funzione delle specifiche caratteristiche dell'operazione da valutare.⁶⁵ Nei Paesi Bassi, ad esempio, il mercato del latte crudo convenzionale è stato distinto da quello del latte crudo biologico.⁶⁶

426. Anche la dimensione geografica dei mercati del latte crudo, sulla base dei precedenti della Commissione, può essere definita caso per caso: ad esempio, nell'ambito della concentrazione Lactalis/Parmalat, le cui parti risultavano prevalentemente attive nei mercati dei formaggi generici e dei prodotti a lunga conservazione, essa ha ipotizzato che il mercato dell'approvvigionamento potesse anche avere dimensione sovranazionale, lasciandone tuttavia aperta la definizione.⁶⁷

427. Il mercato del latte destinato alla produzione di formaggi generici o di altri prodotti a base di latte potrebbe, pertanto, anche avere una dimensione sovranazionale - estesa almeno a quei Paesi dai quali provengono con regolarità le importazioni di latte - mentre i mercati del latte destinato ai formaggi DOP (o anche quello del latte fresco) non possono che avere una dimensione locale, diversa a seconda della specifica produzione presa in considerazione.

428. Sotto il profilo squisitamente concorrenziale, non esiste dunque un unico mercato del latte crudo nazionale, posto che, per taluni processi di trasformazione, la produzione nazionale è in concorrenza anche con quella estera, mentre, per altri utilizzi, non tutta la produzione nazionale risulta idonea a soddisfare le esigenze della domanda.

429. Diversi mercati rilevanti possono identificarsi anche nella fase a valle della trasformazione industriale. I prodotti derivati dal latte, infatti, sono estremamente numerosi (burro, yogurt, besciamella, latte alimentare, dessert a base di latte, formaggi, ecc.) e, all'interno di ciascuno di essi, esistono ulteriori differenziazioni che possono assumere rilievo ai fini della definizione dei mercati. Il formaggio, ad esempio, può essere classificato in base a numerosi criteri, quali il tipo di pasta utilizzata (molle, dura,

⁶⁵ Si vedano ad esempio, a tale riguardo, il caso: Lactalis/Puleva Dairy, COMP/M.5874 del 23 agosto 2010 o, da ultimo, anche con specifico riferimento al mercato italiano, il caso Lactalis/Parmalat, COMP/M.6242 del 14 giugno 2011.

⁶⁶ Cfr. COMP/M.5046, Friesland Foods/Campina del 17 dicembre 2008.

⁶⁷ Lactalis/Parmalat, COMP/M.6242, già citato.

semi dura), il grado di stagionatura (formaggi freschi, a stagionatura media e a stagionatura lenta), il tenore di grasso (magri, leggeri, semigrassi e grassi), la temperatura di lavorazione della pasta (a pasta cruda, semicotta, cotta), il processo di lavorazione della pasta (formaggi a pasta erborinata, a pasta filata, a pasta pressata, a pasta fusa), il tipo di processo produttivo (artigianale, industriale), ecc..

430. Con particolare riferimento al settore dei formaggi, la Commissione Europea ha identificato i seguenti mercati rilevanti, lasciando aperta la possibilità di una segmentazione più fine: *i)* il mercato dei formaggi freschi (mozzarella, mascarpone, formaggi spalmabili, robiola, feta, ecc.), senza escludere che la mozzarella e il mascarpone possano, a loro volta, costituire altrettanti mercati rilevanti distinti; *ii)* il mercato dei formaggi a pasta molle (crescenza, taleggio, gorgonzola, brie, camembert), anche in questo lasciando aperta la possibilità che il gorgonzola e la crescenza possano identificare mercati rilevanti separati; *iii)* il mercato dei formaggi a pasta semi dura (provolone, asiago, fontina, edam, ecc.); *iv)* il mercato dei formaggi a pasta dura (parmigiano, grana, pecorino, Emmental)⁶⁸; *v)* il mercato formaggi fusi (formaggi in porzioni, sottilette, preparazioni a base di formaggio, ecc.).

431. Ulteriori divisioni potrebbero essere prese in considerazione, ai fini della delimitazione di mercati, tra i formaggi tipici e i formaggi generici e, in funzione del posizionamento commerciale, tra formaggi venduti con il marchio del distributore (private label) e quelli venduti con il marchio del produttore. Inoltre, ancora in base ai precedenti della Commissione, potrebbero essere distinti i prodotti venduti nel canale *horeca* (hotel, bar e ristoranti) da quelli venduti presso la distribuzione al dettaglio. Anche rispetto a tali ipotetiche suddivisioni, la Commissione Europea non ha ritenuto necessario, ai fini delle specifiche valutazioni effettuate sino ad oggi, assumere una posizione definitiva.⁶⁹

432. Tutti i mercati della produzione e commercializzazione dei derivati del latte sono stati definiti di dimensione nazionale, sia dall'Autorità che dalla Commissione Europea, in ragione della specificità dei gusti e delle abitudini di consumo di ciascun Paese.

433. Infine, i mercati legati alla distribuzione commerciale direttamente connessi con la filiera lattiero-casearia sono, a monte, quelli dell'approvvigionamento dei prodotti, tutti di dimensione nazionale e, a valle, quelli locali della vendita dei prodotti al consumatore finale. La dinamica concorrenziale tra punti vendita (come pure tra esercizi commerciali destinati al consumo fuori casa) si realizza infatti a livello locale nella fase di vendita dei prodotti e a livello nazionale nella fase dell'approvvigionamento.

⁶⁸ Nell'ambito di formaggi a pasta dura, l'Autorità italiana, nei propri precedenti, ha identificato un ulteriore mercato costituito dai soli formaggi di tipo grana, che sono formaggi semigrassi, a pasta dura, cotta e a lenta maturazione.

⁶⁹ Si veda, da ultimo, il caso COMP/M.6722 – FrieslandCampina/ Zijerveld & Veldhuyzen and Den Hollander, del 12/4/2013.

8.2 Le dinamiche concorrenziali nei mercati rilevanti interessati

8.2.1 I mercati dell'approvvigionamento di latte crudo

434. Il settore della produzione nazionale di latte, nonostante l'intenso processo di ristrutturazione in atto (cfr. § 195) risulta ancora caratterizzato da una frammentazione molto elevata, risultandovi presenti oltre 30 mila imprese dal lato dell'offerta.

435. Tale eccessiva frammentazione risulta la principale causa del divario di efficienza del settore lattiero nazionale rispetto agli altri principali Paesi produttori europei. Infatti, come si è visto (cfr. §§ 235-236, tab. n. 15), i costi di produzione delle aziende nazionali si differenziano prevalentemente in funzione delle dimensioni aziendali, variando dagli oltre 200 euro/q delle imprese con una produzione inferiore alle 20 tonnellate annue sino a valori compresi tra i 40 e 45 euro delle imprese con una produzione superiore alle 500 tonnellate annue.

436. Inoltre, la distribuzione delle imprese nazionali per classi dimensionali evidenzia come (cfr. tab. n. 9) circa i 2/3 delle aziende abbia una produzione annua inferiore a 200 tonnellate, rappresentando meno del 15% della produzione totale nazionale. Di tali imprese, peraltro, più della metà (e quindi 1/3 delle imprese complessivamente attive) ha una produzione media annua inferiore a 50 tonnellate, alimentando soltanto il 2% circa della produzione complessiva. Viceversa, una percentuale di produzione compresa tra l'85 e il 90% è alimentata da imprese di grandi e grandissime dimensioni (oltre 200 tonnellate di produzione media annua), che, in termini numerici, rappresentano meno di 1/3 delle imprese presenti nel settore, ma che presentano parametri di redditività e di efficienza del tutto paragonabili a quelli nord-europei.

437. Anche sotto il profilo della localizzazione geografica e altimetrica, la distribuzione delle aziende appare piuttosto squilibrata a favore delle zone meno vocate alla produzione di latte: oltre la metà delle imprese, infatti, è collocata in zone di montagna o in altre aree svantaggiate, pur alimentando soltanto il 20% circa della produzione complessiva.

438. Alla struttura dell'offerta descritta, si contrappone una domanda più concentrata, rappresentata da circa 1.500 acquirenti, di cui una parte costituita da piccole cooperative e/o centri di raccolta, i quali, a loro volta, rivendono il latte alle industrie di trasformazione. Ciò fa sì che, di norma, le aziende agricole conferiscano l'intera produzione di latte a un unico acquirente e le imprese di trasformazione abbiano invece numerosi fornitori (circa il 90% dei primi acquirenti di latte ha più di un fornitore e circa la metà di essi ha un numero di fornitori superiore a 10). In media, la quantità di latte che ciascun allevatore consegna al proprio acquirente rappresenta circa il 4% della raccolta complessiva di latte che tale acquirente effettua in Italia.

439. Il potere di mercato e contrattuale degli allevatori di latte è influenzato negativamente dal divario strutturale esistente tra il settore della produzione e quello della trasformazione industriale, risultando piuttosto sbilanciato a vantaggio di tale ultima componente. Come si è visto in precedenza (cfr. par. n. 6.2), peraltro, tale disequilibrio deriva anche da altri fattori, legati alle caratteristiche di deperibilità del prodotto, alla

rigidità della curva d'offerta d'impresa nel breve periodo, alla limitata disponibilità di sbocchi alternativi per ciascun singolo allevatore a fronte di una concreta possibilità, per gli operatori industriali, di approvvigionarsi anche di prodotto estero.

440. I rapporti di forza nella negoziazione del prezzo del latte appaiono meno sbilanciati per gli allevatori soci di cooperative di trasformazione, che vengono remunerati anche in funzione della profittabilità della vendita dei prodotti finiti, e per gli allevatori che destinano la propria produzione ai formaggi DOP: le imprese specializzate nelle produzioni tipiche, infatti, in larga parte organizzate in forma cooperativa, sono vincolate a selezionare i propri fornitori in zone di produzione ben delimitate, disponendo anch'esse di alternative di approvvigionamento relativamente limitate.

A tale riguardo, si ricorda che circa il 50% del latte prodotto a livello nazionale viene assorbito dalle cooperative di trasformazione e circa il 45% viene utilizzato per la produzione di formaggi tipici (prevalentemente prodotti da cooperative). Pertanto, oltre la metà del latte nazionale viene consegnato a cooperative di trasformazione e/o destinato a prodotti DOP.

441. Nonostante la forte frammentazione produttiva esistente nel settore del latte e la pressione concorrenziale esercitata sugli allevatori da una domanda più concentrata e con maggiore potere contrattuale, il confronto concorrenziale tra le aziende lattiere è stato, sino allo scorso anno, fortemente condizionato dalla presenza di una regolazione di settore estremamente pervasiva - sostanzialmente incentrata su un rigido sistema di assegnazione di quote produttive - che ha reso meno fluidi i meccanismi di crescita delle imprese più efficienti e, simmetricamente, di fuoriuscita dal mercato di quelle meno efficienti.

442. Nel contesto descritto, pertanto, il processo di liberalizzazione in atto a livello europeo, nella misura in cui espone le imprese a un confronto competitivo più acceso, sia in ambito nazionale che internazionale, rappresenta un elemento di difficoltà molto forte per il settore lattiero nazionale, che non sembra destinato a produrre effetti di natura meramente congiunturale e che, pertanto, sembra richiedere, come si vedrà meglio in seguito, la predisposizione di interventi e misure in grado di incidere anche sulla struttura del settore stesso.

8.2.2 I mercati all'ingrosso dei prodotti derivati del latte

443. Nonostante la presenza di un grado di concentrazione assai più elevato rispetto a quello che caratterizza il settore agricolo, i mercati dei prodotti derivati del latte appaiono caratterizzati da dinamiche competitive più accentuate e più articolate (differenziazione produttiva, innovazione di prodotto, posizionamento di prezzo, ecc.), tipiche dei settori industriali di beni di largo consumo.

444. Dal lato dell'offerta, oltre alle numerose marche dei produttori, sono presenti le marche private dei distributori, che esercitano una significativa pressione sui prezzi dei prodotti di marca. Sono inoltre presenti, in particolare nel settore dei formaggi, anche prodotti a marchio estero e/o di origine estera, i quali pure esercitano una significativa

concorrenza sui mercati interessati, sia sotto il profilo qualitativo (ad es. i formaggi tipici francesi) sia sotto il profilo del prezzo, in ragione del minor costo della materia prima estera.

445. Il principale acquirente di latte a livello nazionale, il gruppo Lactalis, risulta essere il principale operatore, con quote di rilievo, anche su alcuni mercati dei prodotti trasformati. In particolare, secondo le analisi svolte dalla Commissione Europea nell'ambito della valutazione dell'operazione di acquisizione della Parmalat⁷⁰, il gruppo deteneva, nel 2011, quote comprese tra il 30% e il 40% nei mercati della panna e dei formaggi freschi, e superiori al 40% nel mercato dei formaggi a pasta molle. Quote particolarmente elevate si registravano poi negli ipotetici mercati relativi a specifici prodotti, quali la crescenza, la mozzarella, il mascarpone e la ricotta.

446. In tutti i mercati dei derivati del latte, tuttavia, sono presenti altri importanti e qualificati operatori, tra cui anche alcune multinazionali, tra i quali ad esempio: Kraft, che detiene una quota superiore al 10% nel settore dei formaggi freschi; Danone, leader del mercato dello yogurt con una quota superiore al 30%; Granarolo, leader a livello nazionale nel settore del latte fresco, ma con quote significative anche nei mercati del latte UHT (15-20%), dello yogurt (10-15%) e dei formaggi freschi (5-10%); Prealpi, leader nel mercato del burro (25-30%).

447. La stessa Commissione, infatti, ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra Lactalis e Parmalat, oltre che per i limitati effetti di sovrapposizione che essa determinava sui singoli mercati, anche in considerazione di altri elementi che caratterizzano le dinamiche competitive e la struttura dei mercati stessi, tra i quali: la sostanziale assenza di barriere all'entrata, la presenza di numerosi e qualificati concorrenti, la significativa presenza dei marchi del distributore.

448. Le imprese di trasformazione del latte, inoltre, si confrontano con una domanda che, per quanto riguarda il settore *retail*, risulta piuttosto concentrata, essendo costituita in larga da parte da grandi catene distributive o addirittura da aggregazioni di tali catene - le c.d. supercentrali di acquisto - create appositamente per incrementare il potere contrattuale nella fase di contrattazione delle condizioni di acquisto. Gli operatori della GDO esercitano dunque un significativo "*countervailing power*" nei confronti delle grandi imprese di marca, circostanza che costituisce un ulteriore elemento di disciplina concorrenziale nei mercati dei prodotti industriali.

449. Oltre alla dimensione e alla quota di mercato degli operatori della GDO, anche la crescente presenza delle marche private del distributore (PL) nei mercati dei prodotti lattiero-caseari (quali latte fresco e UHT, crescenze, mozzarelle, burro, ecc.) contribuisce ad incrementare il potere contrattuale delle catene distributive nella fase di contrattazione con l'industria, consentendo ai distributori di confrontarsi con le imprese produttrici non soltanto a livello verticale in qualità di acquirenti, ma anche su un piano di competizione orizzontale sui mercati finali.

⁷⁰ Caso Lactalis/Parmalat del 14/06/11, già citato.

450. I diversi mercati finali dei prodotti derivati del latte (vari formaggi DOP, formaggi generici, latte alimentare, panna, yogurt, burro, ecc.) appaiono quindi caratterizzati da una pressione concorrenziale piuttosto intensa, determinata sia dalla presenza di numerosi operatori (tra cui anche operatori esteri o che, comunque, utilizzano in misura prevalente materia prima estera), sia dal ruolo esercitato dalle grandi catene della GDO, interlocutori delle imprese industriali con forte potere di mercato nella contrattazione per l'acquisto dei prodotti e concorrenti delle stesse imprese fornitrici mediante i prodotti a marchio del distributore (PL o MDD).

8.2.2 I mercati della vendita al dettaglio

451. Come si è visto, i derivati del latte vengono venduti al consumatore finale sia attraverso il canale *horeca*, ove il consumatore li acquista congiuntamente ad altri beni e ad una preponderante componente di servizio, sia attraverso il canale *retail*, prevalentemente costituito dalla GDO.

452. Mentre i mercati del consumo fuori casa sono caratterizzati da un grado di frammentazione molto elevato, i mercati locali della GDO presentano una struttura relativamente più concentrata, quanto meno a livello di insegna⁷¹. Le dinamiche concorrenziali su tali mercati sono comunque vivaci e articolate su un numero molto elevato di variabili. In particolare, le catene distributive si confrontano, a livello nazionale, sulle condizioni di approvvigionamento, l'immagine associata all'insegna, le strategie di localizzazione, la penetrazione commerciale, l'assortimento base, il posizionamento di prezzo ecc. e, a livello locale, sulle specifiche politiche commerciali, quali i prezzi di vendita, le promozioni, le integrazioni assortimentali di prodotti locali, ecc..

453. Le imprese distributive non competono comunque sui singoli prodotti, offrendo un servizio complessivo più ampio, che consiste nel soddisfare l'esigenza del consumatore di approvvigionarsi, in un unico atto di acquisto, dei beni di prima necessità quotidiana o settimanale. In questo senso, il prezzo applicato al singolo derivato del latte non può essere valutato in una mera logica di *mark up* sul prezzo di acquisto del prodotto stesso, rientrando in una strategia più articolata di massimizzazione della marginalità complessiva.

⁷¹ Le insegne della GDO contraddistinguono, in molti casi, aggregazioni di imprese di tipo "non strutturale", quali consorzi, centrali di acquisto e altri raggruppamenti di imprese che si affiliano a una determinata catena senza procedere a una vera e propria integrazione societaria e mantenendo un certo grado di autonomia su alcune politiche e decisioni aziendali. Si tratta dei gruppi della c.d. Distribuzione Organizzata, che tuttavia l'Autorità considera a tutti gli effetti come soggetti in concorrenza con i gruppi della Grande Distribuzione.

8.2.4 Conclusioni sulle dinamiche concorrenziali lungo la filiera

454. Si è visto (*cfr. supra, tab. n. 28*) come, fatto 100 il valore complessivo generato dalla filiera nazionale del latte, solo 1/5 circa possa essere ricondotto alla produzione della materia prima, meno del 30% alla componente industriale e il 50% alla fase di commercializzazione e distribuzione del prodotto, che rappresenta quindi la componente preponderante di produzione di valore lungo la catena.

Tale suddivisione dei margini si modifica ovviamente in funzione delle variazioni dei prezzi che si formano ai diversi livelli di scambio. Il grafico n. 11 mostra, ad esempio, come le percentuali di ripartizione dei margini si siano modificate dal 2011 al 2013.

455. E' interessante notare come, nel corso del triennio considerato, la componente industriale abbia ceduto valore lungo la filiera a fronte di una crescita molto evidente dell'incidenza del valore prodotto dalla componente distributiva e anche, sia pure in misura più limitata, della componente agricola (nel caso specifico, tale incremento è dovuto alla crescita dei prezzi del latte crudo iniziata nel 2013 e proseguita nel 2014). Tale andamento sembra dunque indicare come le imprese di trasformazione, nonostante il maggiore potere contrattuale di cui dispongono nei confronti dei singoli allevatori, non siano necessariamente in grado di scaricare a valle gli aumenti dei propri costi, dovendosi a loro volta confrontare con una controparte forte.

456. Peraltro, il potere contrattuale degli allevatori appare meno sbilanciato per una parte del settore piuttosto consistente (che alimenta oltre la metà delle consegne complessive di latte), rappresentata dai soci delle cooperative di trasformazione e dagli allevatori che destinano comunque il proprio latte alle produzioni industriali a più elevato valore aggiunto, quali i formaggi DOP.

Grafico n. 11 - Catena del valore dei prodotti lattiero caseari⁷² nel triennio 2011-2013

Incidenza percentuale delle componenti, fatto 100 il valore totale generato dalla filiera



Fonte: elaborazioni su dati OMPZ.

⁷² Dalla produzione industriale e dal *retail* sono esclusi i prodotti importati, in quanto l'idea sottostante lo schema proposto è quella di stimare il valore generato dalla sola filiera nazionale.

457. Quanto esposto appare coerente anche con le analisi svolte nell'ambito delle indagini in relazione a singoli prodotti trasformati, che non sembrano evidenziare un meccanismo di trasmissione asimmetrico delle oscillazioni dei prezzi della materia prima, che faccia presumere la possibilità, per le imprese industriali, di estrarre extra-profitti a danno degli allevatori: in particolare, al di là delle inevitabili differenze degli andamenti di prezzo dei prodotti trasformati (ciascuno influenzato dall'andamento dei fondamentali del proprio specifico mercato), tutti i principali derivati del latte presi in considerazione (grana padano, parmigiano reggiano, latte alimentare e burro) risultano aver subito pesanti contrazioni nei prezzi alla produzione tra il 2014 e il 2015, a fronte della diminuzione dei prezzi della materia prima lamentata dalla parte agricola con riferimento al 2015.

458. Per quanto riguarda il ruolo giocato dal settore distributivo, si osserva come, in questa fase della catena, non sempre si verifica una correlazione stretta tra l'andamento dei prezzi alla produzione e quello dei prezzi al consumo: ad esempio, pur a fronte di una netta contrazione delle quotazioni all'ingrosso nel triennio 2012-2015 (cfr. *supra*, graf. n. 7 e n.8), i prezzi al consumo del Parmigiano Reggiano si sono mantenuti sostanzialmente stabili negli ultimi 3 anni.

459. Tuttavia, l'allargamento della forbice tra i prezzi di acquisto e i prezzi di vendita della GDO potrebbe non essere soltanto conseguenza dell'elevato potere contrattuale delle catene distributive. Infatti, in primo luogo - anche per quanto evidenziato in merito alle strategie di prezzo della GDO (mirate al raggiungimento di una marginalità complessiva piuttosto che su singoli prodotti) - non ci si può attendere che l'andamento dei prezzi al consumo di ciascun derivato del latte rispecchi in modo fedele le oscillazioni dei rispettivi prezzi di acquisto, che potrebbero essere spalmate su più prodotti per evitare brusche variazioni dei prezzi al consumo; in secondo luogo, la discordanza di andamento tra il prezzo all'ingrosso e quello al consumo potrebbe essere riconducibile a fattori diversi, legati all'andamento dei costi distributivi, energetici, logistici, gestionali ecc.; infine, nel caso specifico del Parmigiano Reggiano (*cfr. § 110*), la discordanza potrebbe essere in parte determinata dall'influenza esercitata sulle quotazioni all'ingrosso dei formaggi DOP dall'andamento dei mercati esteri, che rappresentano circa il 30% degli sbocchi commerciali per tali produzioni e che hanno infatti subito negli ultimi anni una forte contrazione delle quotazioni.

460. Con specifico riferimento ai prezzi al consumo del latte fresco (*cfr. supra* tab. n. 13), i quali hanno fatto registrare un leggero aumento tra il 2014 e il 2015, va invece sottolineato come essi avessero già subito una diminuzione del 9% tra il 2013 e il 2014. Complessivamente, rispetto ai livelli di prezzo precedenti alla forte crisi del 2009, i prezzi del latte alla stalla e quelli del latte fresco al consumo sono diminuiti in percentuale pressoché analoga, e anzi in misura leggermente superiore nel caso del prezzo al consumo. Peraltro, un confronto tra tali andamenti non può non tener conto della circostanza che il costo della materia prima rappresenta soltanto la metà circa dei costi industriali di produzione del latte alimentare e una percentuale ancora inferiore dei costi totali, inclusi i costi della distribuzione attraverso la catena del freddo.

461. In tutti i casi, l'analisi della distribuzione del valore lungo le filiere relative a ciascun prodotto andrebbe affiancata da un'analisi specifica sulla struttura e sull'andamento dei costi produttivi attribuibili a ciascuna componente, al fine di verificare quanta parte del valore viene effettivamente trattenuto dagli operatori sotto forma di profitto. A tale riguardo, ad esempio, un recentissimo studio⁷³ ha messo a confronto i costi concretamente sostenuti per la produzione, trasformazione e distribuzione di una decina di referenze di prodotti lattiero-caseari in vendita presso la GDO con il prezzo medio di vendita delle referenze stesse. Ne è emerso che tali filiere generano complessivamente pochissimo valore (è il caso, ad esempio, del latte fresco) o addirittura non ne generano affatto (è il caso del latte UHT o del parmigiano reggiano DOP 24 mesi). Il problema principale che sembra porsi, pertanto, è quello di come incrementare il valore generato dalla filiera, al fine di garantirne la sostenibilità di lungo periodo, piuttosto che di come ridistribuirlo.

462. In conclusione, le analisi svolte nell'ambito della presente indagine, pur confermando che il settore agricolo rappresenta l'anello più debole della catena di produzione del valore, quanto meno nella situazione in cui i singoli allevatori contrattino individualmente con l'industria, non sembrano evidenziare particolari elementi di criticità nei meccanismi di trasmissione delle oscillazioni dei costi nei settori a valle della filiera: nessuna componente della filiera stessa, infatti, sulla base delle dinamiche competitive e dei vincoli concorrenziali presenti nei rispettivi mercati di riferimento, appare in grado di generare e trattenere stabilmente extra-profitti a scapito del settore in cui operano i propri fornitori.

8.3 Gli strumenti e gli spazi di intervento ai sensi della normativa antitrust

463. Nel contesto descritto - e in assenza, allo stato, di specifici indizi in merito a un deliberato coordinamento degli operatori industriali e/o della GDO nella fase di definizione dei prezzi di vendita - l'unico fenomeno che potrebbe assumere rilievo ai fini di un eventuale intervento dell'Autorità nel settore ai sensi della normativa sulle intese restrittive della concorrenza (art. 101 TUE e/o art. 2 legge 287/90) è la sostanziale uniformità dei prezzi di acquisto del latte crudo alla stalla da parte delle imprese di trasformazione, che in astratto potrebbe derivare da un coordinamento tra tali imprese.

464. A tale riguardo, tuttavia, vanno in primo luogo ricordate le modalità attraverso le quali per molti anni il prezzo del latte crudo è stato definito - accordi interprofessionali su base nazionale sino al 2005, accordi su base regionale successivamente e, da ultimo, accordi tra il principale trasformatore e organizzazioni sindacali agricole - che hanno sempre avuto caratteristiche di pubblicità e di concertazione tra le diverse componenti della filiera, tali da rendere inevitabile una parametrizzazione tendenzialmente omogenea delle quotazioni.

⁷³ R. Della Casa, *"Analisi economica della filiera del latte italiano"*, commissionato da ADM (Associazione Distribuzione Moderna) e presentato, in sintesi, nell'ambito del convegno *"La sfida della competitività per il latte italiano"*, già citato (cfr. nota n. 14).

465. Più in particolare, è emerso come l'intero settore, abituato per decenni (per lo meno sino al 2010) a funzionare con un prezzo di riferimento derivante da un accordo interprofessionale tra organizzazioni di produttori e organizzazioni di allevatori (siglato sotto l'egida delle autorità politiche di settore), abbia di fatto continuato ad utilizzare il prezzo negoziato dal principale acquirente di latte nazionale con le organizzazioni agricole come parametro di riferimento per le proprie trattative. Sintomatica in proposito la circostanza che persino all'interno del mondo cooperativo, che funziona con logiche completamente diverse da quelle prevalenti nelle relazioni tra allevatori e industria, si utilizzi il prezzo negoziato da Lactalis come valore base per la remunerazione dei propri associati.

466. In secondo luogo, l'indagine ha evidenziato come i prezzi del latte crudo italiano - agganciati, da ultimo, all'esito delle negoziazioni avvenute tra Lactalis e le associazioni degli allevatori - abbiano sempre avuto, sino ad oggi, un andamento in linea con l'andamento dei prezzi internazionali, a meno di un differenziale, pari a circa 5 centesimi, volto a compensare il minore grado di efficienza dell'industria di produzione del latte italiana e giustificato, sotto il profilo economico, dai costi di trasporto della materia prima dai Paesi nordeuropei. In particolare, i prezzi sono saliti quando il mercato era caratterizzato da eccesso di domanda (sino a metà 2014) e sono scesi in maniera decisa successivamente.

467. Non appare superfluo considerare, infine, come l'utilizzo del prezzo del latte negoziato da Lactalis come riferimento per le negoziazioni effettuate dalle altre industrie di trasformazione non produca necessariamente l'effetto di indebolire la competizione sui mercati finali e/o di uniformare i prezzi al consumo dei prodotti trasformati, posto che, come si è visto, le imprese di trasformazione che acquistano il latte nazionale operano su diversi mercati rilevanti dei prodotti finiti (vari formaggi DOP, formaggi generici, latte alimentare, panna, yogurt, burro, ecc.), anche in concorrenza con imprese che utilizzano materia prima d'importazione.

468. L'allineamento dei prezzi di acquisto del latte (che peraltro sembra riguardare soltanto l'andamento dei prezzi stessi e non il loro livello assoluto) appare dunque sostanzialmente riconducibile, più che a un'intesa orizzontale tra operatori industriali, ad un effetto di natura inerziale legato alla consuetudine, in vigore per decenni nel settore, di regolare la negoziazione delle condizioni di cessione del latte attraverso accordi di filiera.

469. Ovviamente, ove dovessero in futuro emergere elementi diversi in merito all'esistenza di un coordinamento delle condotte adottate dalle imprese di trasformazione del latte, sia nella fase di acquisto che nella fase di vendita, sarebbe onere dell'Autorità intervenire ai sensi dell'art. 101 TFUE, così come effettuato di recente dall'autorità di concorrenza spagnola, nei confronti di condotte concertate volte a concordare i prezzi di acquisto del latte crudo, e da quella francese, nei confronti di un'intesa volta a concordare

i prezzi di cessione alla GDO (in questo caso, utilizzando le stesse catene distributive come tramite per lo scambio di informazioni).⁷⁴

470. Le modalità di contrattazione del prezzo del latte, per quanto coerenti con l'assenza di fenomeni di coordinamento tra i trasformatori, potrebbero comunque essere oggetto di valutazione da parte dell'Autorità, al fine di verificarne la coerenza con il combinato disposto delle norme antitrust in tema di intese e del quadro normativo comunitario in materia di mercati agricoli (Reg. 1308/2013).

471. L'indagine ha infatti evidenziato come, anche di recente, le organizzazioni agricole abbiano partecipato a tavoli di concertazione collettiva sul prezzo del latte crudo, sia nell'ambito della negoziazione relativa al 2015 – nella quale non si è riusciti a raggiungere un'intesa con la parte industriale – sia in occasione dell'accordo-ponte del 26 novembre 2015 (relativo al periodo dicembre 2015 - febbraio 2016), stipulato sotto l'egida del MiPAAF tra Lactalis e organizzazioni sindacali agricole.

472. A tale riguardo, si deve ricordare che anche il singolo allevatore e produttore di latte è un'impresa ai fini della normativa antitrust e che, in tale prospettiva, gli accordi conclusi tra organizzazioni o associazioni di allevatori e imprese di trasformazione, nella misura in cui dovessero produrre una omogeneizzazione del prezzo di vendita di tutti gli allevatori, sono anch'essi valutabili ai sensi della normativa sulle intese di prezzo.

473. Sotto tale profilo, gli spazi d'intervento dell'Autorità appaiono ben individuati e delimitati dalla ricordata normativa comunitaria (il cd "pacchetto latte" del 2012, confluito nel Reg. 1308/2013), varata con il precipuo intento di aiutare i produttori europei di latte a fronteggiare la situazione di crisi del settore (già annunciata nel 2009) e le problematiche di squilibrio contrattuale con l'industria.

Tale normativa, infatti, pur introducendo specifiche deroghe all'applicazione della normativa antitrust, lascia inalterato il divieto, sia per la parte agricola che per quella industriale, di negoziare un unico prezzo del latte, avente valore di riferimento nazionale. Un tale prezzo, infatti, oltre ad uniformare una parte dei costi di produzione delle imprese di trasformazione, eliminerebbe ogni incentivo alla competizione tra gli allevatori, necessario a premiare e a selezionare le aziende più efficienti.

474. La strada indicata dall'Unione Europea per rafforzare il potere contrattuale degli allevatori e garantire loro una maggiore stabilità di reddito è, invece, quella di favorire un'aggregazione effettiva delle aziende lattiere, non soltanto sotto il profilo della negoziazione, bensì attraverso il riconoscimento di diverse organizzazioni di produttori (OP) che svolgano anche una funzione di concentrazione strutturale dell'offerta di latte.

475. In particolare, per favorire il processo di aggregazione aziendale nel settore del latte, la nuova normativa introduce una deroga all'applicazione delle norme sulle intese, anche se si tratta di intese di prezzo, ma soltanto se queste sono stipulate da

⁷⁴ Cfr.: *Autorité de la Concurrence*, Décision n°15-D-03 du 11 mars 2015, relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur des produits laitiers frais; *Comisión Nacional de los mercados y la competencia*, Resolución de 26/2/2015 Expte. S/0425/12 INDUSTRIAS LÁCTEAS 2.

organizzazioni di produttori riconosciute che rappresentino una percentuale dell'offerta di ciascun Paese non superiore al 33% (e non superiore al 3,5% dell'offerta comunitaria), e salvo il caso in cui la concorrenza tra i produttori sia del tutto eliminata da tali intese.

Di converso, un'intesa avente ad oggetto la fissazione del prezzo di vendita del latte da parte di una OP che raccolga una percentuale superiore al 33% degli allevatori nazionali può essere considerata un'intesa contraria all'articolo 101, comma 1, e, dunque, rientrante nelle c.d. "restrizioni *hard core*" (relative al prezzo).

476. Il favore della normativa comunitaria verso le aggregazione degli allevatori deriva dalla consapevolezza – chiaramente riscontrata nel caso italiano – che nel settore esista una relazione inversa tra dimensione di scala ed efficienza produttiva e che la creazione di organizzazioni di produttori – attraverso la conseguente messa a fattor comune di una serie di funzioni (ad es. logistiche, distributive, finanziarie, di stoccaggio e/o prima trasformazione dei prodotti, ecc.) – sia in grado di generare guadagni di efficienza di cui possano beneficiare tutte le fasi a valle della filiera. Sotto questo profilo, la deroga al divieto di cui all'articolo 101, comma 1, si giustifica proprio in base alla presunzione dei benefici di efficienza derivanti dall'aggregazione, che sopravanzano i danni concorrenziali legati alla negoziazione congiunta del prezzo di vendita da parte degli allevatori (presunzione che viene meno sopra la soglia del 33%).

477. Altro importante strumento di aggregazione introdotto dalla normativa comunitaria è quello degli organismi interprofessionali (O.I.), sede nella quale le diverse categorie di operatori che operano nella filiera produttivo-distributiva possono promuovere iniziative utili al rafforzamento del settore e redigere contratti-tipo per la definizione delle condizioni di cessione. Anche gli accordi assunti nell'ambito delle O.I. riconosciute sono soggetti a un'esenzione in deroga dall'applicazione dell'art. 101, comma 1, ma a condizione che essi siano notificati alla Commissione e che, in tale sede, non siano ritenuti incompatibili con la normativa dell'Unione. Gli accordi interprofessionali, dunque, non dovranno: creare una compartimentazione dei mercati; nuocere al buon funzionamento dell'OCM; creare distorsioni della concorrenza; comportare la fissazione di prezzi.

478. In presenza di uno specificato livello di rappresentatività dell'organizzazione (verificata se l'organizzazione rappresenta almeno i 2/3 della produzione, commercio o trasformazione), gli accordi assunti nell'ambito dell'organismo interprofessionale possono anche essere resi obbligatori dagli Stati membri, per un periodo limitato, nei confronti degli operatori non aderenti all'organizzazione, ma anche tale estensione non può chiaramente riguardare gli accordi di fissazione del prezzo.

479. Nei limiti descritti, pertanto, la normativa comunitaria, sostanzialmente recepita a livello nazionale dal Decreto 51/2015, lascia un significativo spazio d'intervento alle autorità di concorrenza anche nei confronti di accordi sottoscritti da associazioni e/o organizzazioni agricole, da un lato, e singole imprese e/o loro associazioni dall'altro, nella misura in cui tali accordi dovessero travalicare i richiamati vincoli imposti dalla normativa.

480. A tale riguardo, si sottolinea come la Commissione Europea (*DG Competition*), a fine dicembre 2015, abbia avviato una attività investigativa ai sensi del Regolamento n. 1/2003 - attraverso l'invio di specifiche richieste di informazione ai soggetti interessati - su una serie di accordi interprofessionali nei settori del latte, delle carni di maiale e di manzo in Francia ed in Belgio che coprivano anche il prezzo di cessione dei beni coinvolti. L'aspetto di maggior rilievo di tale iniziativa della Commissione è il fatto che essa prenda in considerazione la possibilità di un intervento ai sensi dell'articolo 101(1) su accordi interprofessionali siglati anche, in qualche misura, sotto l'egida di un'autorità pubblica. Con specifico riferimento al settore del latte, in particolare, le organizzazioni di produttori francesi (sia agricole che industriali), a fine 2015, hanno sottoscritto un'intesa finalizzata alla definizione di un prezzo minimo del latte alla stalla, fissato a 34 euro/lt⁷⁵.

8.4 Le condizioni e gli spazi di applicazione dell'art. 62

481. Come si è visto, l'Autorità dispone da qualche anno di un ulteriore strumento di intervento diretto sui mercati dei prodotti agricoli ed alimentari, avente ad oggetto, in particolare, le relazioni economiche connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale. Si tratta dell'art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e integrato dal D.M. 19 ottobre 2012 n. 199), che disciplina sostanzialmente tre aspetti della relazione commerciale: i requisiti di forma dei contratti, le pratiche commerciali sleali e i termini di pagamento.

482. Con particolare riferimento ai prezzi di vendita dei prodotti, in particolare, l'art. 62 vieta l'adozione di condotte commerciali sleali, tra cui l'imposizione di condizioni di acquisto, di vendita o di altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose. Ai sensi del successivo decreto attuativo, tra tali condotte vanno incluse anche quelle 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”* (D.M. n. 199/2012, art. 4, comma 2, lett. c).

483. Ai fini dell'applicazione delle citate disposizioni, il Decreto Legge n. 51/2015 dispone che ISMEA calcoli mensilmente i costi medi, tenuto anche conto della collocazione geografica dell'allevamento e della destinazione finale del latte crudo. La violazione dell'art. 62, inoltre, ai sensi del medesimo decreto, può essere segnalata anche direttamente dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità del MiPAAF.

484. In merito all'interpretazione della normativa sopra richiamata, occorre preliminarmente osservare che l'art. 4, comma 2, lett. c), del decreto applicativo dell'art. 62 non può essere interpretato dall'Autorità come un divieto assoluto e generalizzato per

⁷⁵ In una recente riunione dell'*European Competition Network Food sub-group*, tenutosi a Bruxelles lo scorso 4 febbraio, numerose autorità nazionali di concorrenza hanno espresso una valutazione di contrarietà al 101, comma 1, TFUE di accordi interprofessionali, ovvero accordi tra associazioni di agricoltori e singole imprese industriali, finalizzati alla fissazione del prezzo di vendita, auspicando invece una stretta osservanza delle possibilità di deroga previste dal Regolamento 1308/2013, tramite il riconoscimento delle OP.

gli acquirenti di latte ad applicare un prezzo di acquisto inferiore ai costi medi di produzione del latte calcolati dall'ISMEA: infatti, assumere un qualsiasi valore del costo medio di produzione come un *benchmark* per la fissazione di tutti i prezzi corrisposti ai produttori di latte crudo equivarrebbe ad effettuare un intervento di tipo “regolatorio” a tutela dell'intero settore, piuttosto che a tutela di singoli contraenti deboli, fornendo indicazioni al mercato sul prezzo “equo” da applicare⁷⁶.

485. Pertanto, anche in coerenza con le decisioni interpretative e procedurali già assunte dall'Autorità in relazione all'ambito di applicazione dell'art. 62, i costi medi calcolati dall'ISMEA possono essere letti come uno degli elementi che l'Autorità ha a disposizione per valutare se, nell'ambito di specifiche relazioni contrattuali caratterizzate da significativo squilibrio di forza commerciale, l'impresa industriale abbia effettivamente imposto, in contrasto con i principi di buona fede e di correttezza, un prezzo di acquisto ingiustificatamente gravoso, valutando l'eventuale gravosità anche sulla base del livello e dell'andamento dei costi produttivi delle imprese attive sul mercato.

486. In questo senso, le elaborazioni dell'ISMEA possono senz'altro essere di ausilio alla valutazione, ma esse vanno interpretate ed utilizzate unitamente ad altri elementi informativi sulle caratteristiche dei mercati. A tale riguardo, occorre in primo luogo richiamare l'attenzione sulla grandissima variabilità dei costi di produzione aziendali emersa dall'indagine (*cfr. il par. 4.3*), che rende estremamente difficoltosa l'individuazione di un valore unico di mercato che possa ritenersi indicativo di una violazione dell'art. 62. Risulterebbe del tutto improprio, ad esempio, attribuire a un'impresa che produce formaggi di tipo generico, in aperta concorrenza con i formaggi esteri, l'onere di coprire i costi di produzione di allevatori collocati in zone di montagna del Trentino che destinano il proprio latte alla produzione tipiche della zona.

487. D'altro canto, pur nell'ambito della stessa regione, non avrebbe senso utilizzare la stessa stima del costo medio di produzione per imprese che vendono latte crudo su mercati rilevanti diversi, relativi a prodotti con caratteristiche e valore aggiunto diversi (quali, ad esempio, il latte fresco, il grana padano, il parmigiano reggiano, i formaggi generici, ecc.). Né appare opportuno, nel calcolo del costo medio, attribuire pari peso alle piccole imprese a manodopera prevalentemente familiare collocate in montagna e alle grandi imprese meccanizzate a manodopera prevalentemente salariata collocate in pianura: queste ultime alimentano infatti una quota preponderante delle forniture di latte, pur avendo un'importanza numerica piuttosto esigua.

488. Le stesse elaborazioni effettuate dall'ISMEA, per il momento relative alla sola regione Lombardia, mostrano una variabilità di costi tra i diversi *cluster* di imprese presi in considerazione che va dai [30-40] euro/q delle grandi imprese, o delle medie imprese che destinano il latte alla produzione di formaggi generici, sino ai [50-60] euro/q delle piccole imprese localizzate in montagna (*cfr. tab. n. 19 al § n. 143*).

⁷⁶ Al riguardo, *cfr.* anche l'intervento del Presidente Pitruzzella nella propria audizione alla Camera (XIII Commissione Permanente) del 4 marzo 2015.

489. Inoltre, non appare superfluo ricordare che le piccole e medie imprese, in Italia, rappresentano numericamente oltre l'80% delle imprese, ma alimentano meno del 30% della produzione complessiva: qualsiasi indicatore di costo calcolato come media aritmetica semplice dei costi aziendali, pertanto, tende ad attribuire alle imprese meno efficienti un peso non proporzionato all'effettivo contributo che esse forniscono alla produzione complessiva.

490. Appare altresì opportuno sottolineare che il prezzo di base unitario negoziato tra agricoltori e industrie rappresenta soltanto una parte delle entrate aziendali con le quali gli allevatori coprono i propri costi. Infatti, le imprese lattiere hanno anche entrate costituite dalla carne e dalle sovvenzioni comunitarie; inoltre, i ricavi da latte risultano costituiti, oltre che dal prezzo base, anche dai premi qualità, dal differenziale di remunerazione che le imprese industriali riconoscono in funzione della destinazione produttiva e, nel caso di conferimento alle cooperative, dai dividendi distribuiti in proporzione ai ricavi della vendita dei prodotti finiti.

491. Complessivamente, le entrate aziendali ulteriori rispetto alla remunerazione base del latte incidono in modo estremamente significativo sui ricavi totali: nel 2013, ad esempio, a fronte di un prezzo unitario medio pari, nella regione Lombardia, a 39,6 euro/q, il ricavo medio delle aziende lattiere stimato dall'OMPZ è stato pari a 55 euro/q circa, di cui circa 50 euro costituito dai ricavi complessivi e circa 5 euro dalle sovvenzioni.

492. Infine, merita ricordare come, nell'ambito del tavolo regionale di contrattazione avviato prima dell'estate 2015 dall'assessore regionale lombardo, tutte le organizzazioni sindacali agricole (Coldiretti, Cia, Confagricoltura e Confagri) si fossero dichiarate disponibili a sottoscrivere con Lactalis un accordo⁷⁷ che avrebbe prodotto una remunerazione base unitaria del latte compresa tra i 36 e i 37 euro/q nei mesi estivi (cfr. §§ 161-164 e tab. n. 25), a fronte di un costo medio stimato dall'ISMEA per la regione Lombardia pari a [40-55] euro, comprensivo dei costi fissi.

493. Un analogo livello di prezzo (36 cent corrisposti da Lactalis + 1 cent di sovvenzione governativa) è stato poi effettivamente concordato tra Lactalis e le organizzazioni sindacali agricole nell'ambito dell'accordo sollecitato dal MiPAAF e concluso il 26 novembre u.s., avente validità sino al mese di febbraio del 2016.

494. Appare evidente che un prezzo concordato dalla sola Lactalis (che rappresenta meno del 10% della domanda di latte crudo nazionale) con l'insieme delle organizzazioni sindacali agricole e, pertanto, in assenza di significativo squilibrio di potere contrattuale, non potrebbe in nessun caso essere considerato una condotta sleale, ai sensi dell'art. 62, comma 2, anche se inferiore al costo medio totale di settore calcolato dall'ISMEA.

495. Le considerazioni svolte confermano quindi che le stime sui costi medi di produzione, ivi comprese quelle specificamente predisposte dall'ISMEA per

⁷⁷ Tale accordo prevedeva un'indicizzazione del prezzo a tre panieri di beni diversi: fattori di produzione, prodotti finiti venduti sul mercato interno e prodotti lattiero-caseari scambiati sui mercati internazionali.

l'applicazione dell'art. 62, possono essere utilizzate dall'Autorità soltanto come un elemento informativo utile alla valutazione di ciascuna specifica fattispecie, e non come un parametro di confronto automatico, al di sotto del quale il prezzo di acquisto del latte applicato dall'industria debba necessariamente essere considerato un'imposizione illecita ai sensi della normativa a tutela delle parti contrattuali deboli.

496. In particolare, affinché un prezzo di acquisto applicato da un'impresa di trasformazione del latte possa essere ritenuto un'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose, in contrasto con i principi di buona fede e correttezza nella trattativa, l'Autorità dovrà verificare che tale prezzo: *i)* sia stato imposto dall'acquirente industriale in presenza di un significativo squilibrio di potere negoziale; *ii)* risulti palesemente inidoneo, anche sulla base delle informazioni a disposizione dell'acquirente stesso, a generare redditività per i propri fornitori. In tale circostanza, esso dovrà pertanto necessariamente collocarsi anche al di sotto dei prezzi negoziati, sullo stesso mercato, nell'ambito di trattative caratterizzate da un sostanziale equilibrio negoziale, quali sono quelle condotte dalla sola Lactalis con l'insieme delle organizzazioni sindacali agricole o con altre organizzazioni di produttori rappresentative.

497. L'art. 62, in ogni caso, più che nella valutazione dell'adeguatezza delle condizioni economiche di acquisto del latte applicate dalle imprese di trasformazione, che farebbero facilmente sconfinare il ruolo svolto dall'Autorità verso una funzione di regolazione dei mercati (che esula chiaramente dalle sue competenze), sembra trovare un suo ambito di applicazione più naturale, da parte dell'Autorità, nell'accertamento che le negoziazioni caratterizzate da significativo squilibrio siano improntate a criteri di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, dando luogo ad accordi stipulati in forma scritta, prima dell'inizio del periodo di fornitura e completi di tutti gli elementi specificati dalla norma (durata, quantità, caratteristiche del prodotto venduto, prezzo, modalità di consegna, ecc.).