

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Relazione speciale n. 14/2009

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

Gli strumenti di gestione del **mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari** hanno raggiunto i loro principali obiettivi?

corredata delle risposte della Commissione

INDICE

	Paragrafi
Acronimi	
Glossario dei principali termini associati alla politica lattiero-casearia	
Sintesi	I - IX
Introduzione	1 - 11
Il mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari	1 - 2
Gli obiettivi della politica comunitaria del settore lattiero-caseario	3
Gli strumenti di gestione	4 - 5
La spesa a carico del bilancio	6 - 11
Obiettivo e approccio dell'audit	12 - 13
Osservazioni	14 - 45
L'equilibrio del mercato è stato raggiunto?	14 - 21
Il regime delle quote ha permesso di limitare la produzione di latte...	14 - 16
...ma non ha eliminato la sovrapproduzione	17 - 19
Le misure di smaltimento hanno avuto un effetto limitato sull'equilibrio del mercato	20 - 21
Il prezzo del latte è stato stabilizzato?	22 - 32
Prezzo del latte alla produzione: prezzi nominali stabili, ma in ribasso se considerati in valore reale	22 - 27
Prezzo del latte al consumo: in gran parte scollegato dal prezzo alla produzione	28 - 32
Qual è l'impatto sul reddito dei produttori?	33 - 37
L'evoluzione del reddito netto dei produttori presenta dei contrasti e gli aiuti contribuiscono in misura importante e crescente a tale reddito	33

La ristrutturazione porta a una forte diminuzione del numero di aziende agricole	34 - 37
I prodotti lattiero-caseari europei sono diventati più competitivi sui mercati mondiali?	38 - 45
Le esportazioni europee di prodotti lattiero-caseari di base tendono a diminuire	38 - 41
L'Unione europea ha sensibilmente ridotto gli aiuti all'esportazione di prodotti lattiero-caseari	42 - 43
Il mercato mondiale è difficilmente accessibile senza il sostegno al bilancio	44 - 45
Gli elementi di fatto più critici da prendere in considerazione nel processo di liberalizzazione del settore lattiero-caseario	46 - 62
Osservazione preliminare: le quote latte sono destinate a scomparire in seguito alla riforma del 2003	46 - 51
Equilibrio del mercato: l'instabilità dei mercati può ricreare rapidamente delle eccedenze	52 - 54
Ristrutturazione della produzione lattiera: rischio di una riduzione significativa della produzione nelle zone meno favorite e di una concentrazione geografica della produzione	55 - 59
Competitività sui mercati mondiali: un obiettivo che incide sia sui produttori che sulle imprese di trasformazione	60 - 62
Conclusioni e raccomandazioni	63 - 72

Allegato I - Produzione e consumo di latte nell'UE

Allegato II - Dati di base riguardanti la zootecnia lattiera nell'UE

Risposte della Commissione

ACRONIMI

COPA-COGECA: *Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne*, Comitato delle organizzazioni agricole professionali dell'UE (COPA - Bruxelles) - *Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne*, Confederazione generale delle cooperative agricole dell'UE (COGECA - Bruxelles)

EDA: *European Dairy Association*, Associazione lattiero-casearia europea (Bruxelles)

EUROSTAT: Ufficio statistico delle Comunità europee

FAO: *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Roma)

LSP: latte scremato in polvere

OCM: Organizzazione comune dei mercati

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Parigi)

OMC: Organizzazione mondiale del commercio (Ginevra)

PAC: Politica agricola comune

UE: Unione europea

USDA: *United States Department of Agriculture*, Ministero dell'agricoltura degli Stati Uniti d'America

ZMP. *Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH*, Servizio centrale di informazione sui mercati e sui prezzi (Bonn)

GLOSSARIO DEI PRINCIPALI TERMINI ASSOCIATI ALLA POLITICA LATTIERO-CASEARIA

Equivalente latte: quantità di latte utilizzata per la fabbricazione di un prodotto lattiero-caseario.

Prezzo indicativo: prezzo fissato dal Consiglio e corrispondente al livello di retribuzione desiderato per i produttori. La riforma della PAC del 2003 ha abolito il prezzo indicativo del latte e introdotto un pagamento diretto disaccoppiato dalla produzione a guisa di sostegno al reddito dei produttori.

Prezzo di intervento (o di riferimento) per il burro e il latte scremato in polvere (LSP): prezzo fissato dal Consiglio e pari a 246,39/100 kg per il burro e a 174,69/100 kg per il LSP a partire dal 1° luglio 2007. Gli organismi d'intervento possono agire (attraverso l'ammasso pubblico), in caso di squilibrio del mercato, acquistando burro e/o LSP nel corso del periodo di intervento (dal 1° marzo al 31 agosto), quando i prezzi di mercato sono inferiori a una determinata soglia (il 92 % e 100 % del prezzo di intervento, rispettivamente, per il burro e il LSP). Gli acquisti si effettuano a un prezzo corrispondente al 90 %, per il burro, e al 100 %, per il LSP, del prezzo di riferimento. L'intervento viene sospeso quando i prezzi di mercato risalgono o quando le scorte raggiungono il massimale autorizzato dal Consiglio (30 000 tonnellate per il burro e 109 000 tonnellate per il LSP). Tuttavia, la Commissione può autorizzare acquisti mediante gara, al di là di tali soglie.

Quota "consegne": riguarda il latte consegnato dai produttori ad acquirenti riconosciuti; in generale, si tratta di latte raccolto dalle latterie.

Quota "vendite dirette": riguarda il latte venduto o ceduto direttamente dai produttori ai consumatori, nonché gli altri prodotti lattiero-caseari venduti o ceduti dai produttori.

Riforma del 2003: riforma della PAC, risultante dall'accordo di Lussemburgo del 26 giugno 2003, che rafforza il processo iniziato nel 1992 (riforma Mc Sharry) e

confermato nel 1999 (riforma Agenda 2000) al fine di diminuire del sostegno ai prezzi compensato da aiuti diretti al reddito. La riforma del 2003 introduce il disaccoppiamento degli aiuti e la condizionalità degli stessi consolidando, al contempo, gli aiuti allo sviluppo rurale.

SINTESI

I. Il latte occupa un posto di grande rilievo nell'economia agricola dell'Unione europea. Più di un milione di produttori forniscono annualmente 148 milioni di tonnellate di latte per un valore di 41 miliardi di euro, calcolati a livello delle aziende agricole. La trasformazione del latte occupa circa 400 000 persone e genera un fatturato di 120 miliardi di euro. La materia grassa e le proteine del latte vengono valorizzate nella fabbricazione di formaggi, burro e latte alimentare.

II. L'UE attua una politica del settore lattiero-caseario volta essenzialmente a equilibrare il mercato, a stabilizzare i prezzi, a garantire un tenore di vita equo ai produttori e a migliorare la loro competitività. L'OCM del settore del latte, instaurata nel 1968, è stata profondamente segnata dall'introduzione, nel 1984, delle quote latte. In un'ottica di continuità con l'Agenda 2000, la riforma del 2003 ha avviato la liberalizzazione del settore alleggerendo il meccanismo di sostegno dei prezzi e introducendo gli aiuti diretti al reddito. La "valutazione dello stato di salute" condotta nel 2008 ha confermato che il settore lattiero-caseario avrebbe proseguito il processo di liberalizzazione, attraverso lo smantellamento delle quote previsto entro il 2015. La spesa per questo settore è aumentata, passando da 2 750 milioni di euro nel 2005 a circa 4 500 milioni di euro nel 2007, se si tiene conto dell'importo stimato per gli aiuti diretti che sono stati integrati nel pagamento unico per azienda.

III. L'audit della Corte ha riguardato l'efficacia della gestione, da parte della Commissione, del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari rispetto ai principali obiettivi perseguiti dalla politica comunitaria in materia.

IV. Per quanto riguarda l'equilibrio del mercato, la Corte conclude che le quote latte hanno inquadrato rigorosamente la produzione, ma che tali soglie sono risultate a lungo troppo alte rispetto alle capacità di assorbimento del mercato. I prodotti lavorati in eccedenza (burro e polveri) hanno beneficiato di un finanziamento comunitario. Per molto tempo la quota comunitaria per le

consegne è stata superata, anche se solo marginalmente, ma dal 2004 è costantemente sottoutilizzata. Per la campagna di commercializzazione 2007/2008, il sottoutilizzo corrisponde all'1 % della quota totale dell'UE-27. L'attuale regime delle quote non rappresenta più un limite effettivo alla produzione, se non in un numero ristretto di Stati membri. Le misure di smaltimento destinate a incoraggiare il consumo, sul mercato europeo, di materie grasse (burro) o proteiche (latte in polvere) hanno svolto negli ultimi anni un ruolo limitato.

V. Rispetto all'obiettivo della stabilizzazione dei prezzi, la Corte constata che il prezzo nominale del latte alla produzione è variato solo lievemente nel periodo 1984-2006, rispetto al periodo precedente l'introduzione delle quote. In termini reali, invece, il prezzo del latte alla produzione ha subito un'erosione continua a partire dal 1984. Il prezzo del latte alla produzione e quello al consumo non evolvono in parallelo, perché vengono influenzati da parametri diversi. Tra l'inizio del 2000 e la metà del 2007, i prezzi nominali al consumo per i prodotti lattiero-caseari sono aumentati del 17 %, mentre il prezzo nominale pagato al produttore è diminuito del 6 %.

VI. Per quanto riguarda l'obiettivo di garantire il livello di reddito dei produttori, la Corte rileva che il reddito dei produttori lattiero-caseari è leggermente superiore al reddito medio del settore agricolo, che tende a diminuire in moneta costante. I sussidi costituiscono una parte importante, e in aumento, del reddito dei produttori di latte, con notevoli variazioni a seconda degli Stati membri. La ristrutturazione del settore lattiero-caseario e la diminuzione costante del numero di aziende agricole fanno sì che il reddito statistico medio dei produttori lattiero-caseari rimanga stabile. L'UE-15 ha perduto metà delle sue aziende lattiero-casearie tra il 1995 e il 2007; più di 500 000 produttori hanno cessato l'attività in questo periodo.

VII. Per quanto riguarda l'obiettivo della competitività, la Corte constata che la presenza dell'UE sul mercato mondiale dei prodotti lattiero-caseari ha subito una contrazione a partire dal 1984. Gli aiuti comunitari alle esportazioni di

prodotti lattiero caseari sono considerevolmente diminuiti negli ultimi anni. In effetti, i produttori europei di prodotti di base (burro e latte in polvere) sono risultati competitivi sui mercati mondiali solo quando le quotazioni di mercato erano alte. Al di fuori di tali periodi, le esportazioni sono state sostenute dal bilancio comunitario. I prezzi mondiali influenzano meno il livello delle esportazioni di prodotti con un valore aggiunto superiore come i formaggi.

VIII. Nel contesto della liberalizzazione progressiva del settore lattiero-caseario europeo, la Corte sottolinea l'importanza di tre elementi concreti che richiedono l'attenzione degli Stati membri e della Commissione:

- l'instabilità dei mercati, suscettibile di ricreare rapidamente eccedenze;
- l'accelerazione della ristrutturazione del settore, con il rischio della scomparsa di un numero importante di allevatori nelle zone meno favorite e della concentrazione geografica della produzione;
- e, infine, la questione della competitività del settore lattiero-caseario europeo, che dipende dalla sua capacità di adattarsi alla domanda mondiale in termini di prezzo e qualità dei prodotti.

IX. Sulla base di questi elementi, la Corte raccomanda:

- di continuare a sorvegliare l'evoluzione del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari per evitare che la liberalizzazione del settore conduca alla ricomparsa della sovrapproduzione;
- che il processo di formazione dei prezzi nel settore alimentare sia oggetto di un monitoraggio costante da parte della Commissione. La concentrazione delle imprese di trasformazione e distribuzione non deve porre i produttori di latte nell'impossibilità di influire sui prezzi di mercato, né deve limitare la possibilità per i consumatori finali di beneficiare equamente delle riduzioni di prezzo;

- di approfondire la riflessione sulle strategie da attuare per far fronte, al contempo, ai problemi specifici delle regioni nelle quali la produzione lattiero-casearia è vulnerabile, soprattutto quelle di montagna, e alle conseguenze ambientali derivanti dalla concentrazione geografica della produzione;
- di continuare gli sforzi intrapresi per orientare la produzione lattiero-casearia in primo luogo alla soddisfazione dei bisogni del mercato domestico europeo e, a titolo complementare, alla produzione di formaggi e altri prodotti ad alto valore aggiunto esportabili sul mercato mondiale senza aiuti al bilancio.

INTRODUZIONE

Il mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari

1. Il latte è uno dei principali prodotti agricoli dell'Unione europea: più di un milione di aziende agricole vi producono annualmente 148 milioni di tonnellate di latte, per un valore approssimativo di 41 miliardi di euro, pari al 14 % del valore della produzione agricola europea (UE-25, 2006)¹. Più del 60 % della carne bovina prodotta in Europa proviene dall'allevamento lattiero². L'Unione europea è la prima zona di produzione mondiale di latte (27 %), seguita dall'India (20 %) e dagli Stati Uniti (16 %), e largamente in vantaggio sull'Oceania (5 %)³.

2. La trasformazione del latte occupa circa 400 000 persone in Europa, per un fatturato globale dell'ordine di 120 miliardi di euro⁴. Il latte crudo consegnato alle latterie viene trasformato in una vasta gamma di prodotti destinati all'alimentazione umana e animale o all'industria (***grafico 1*** e ***allegato I***). Il latte vaccino contiene, essenzialmente, acqua, lattosio, materie grasse e proteine. Separando la materia grassa dalle proteine si ottengono burro e latte scremato; quest'ultimo viene utilizzato principalmente nella fabbricazione di polvere di latte scremato e caseina. I formaggi, i prodotti freschi, il latte concentrato e le polveri di latte intero sono costituiti, a loro volta, da materie grasse e proteine. Il latte crudo è destinato principalmente alla fabbricazione di formaggi, seguiti dal burro e dal latte alimentare. Nel 2008, la produzione di formaggi utilizzava il

¹ Federazione internazionale di Latteria, *Production of cow milk* (2007), <http://www.fil-idf.org>.
Commissione europea, *L'agriculture dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques*, 2008.

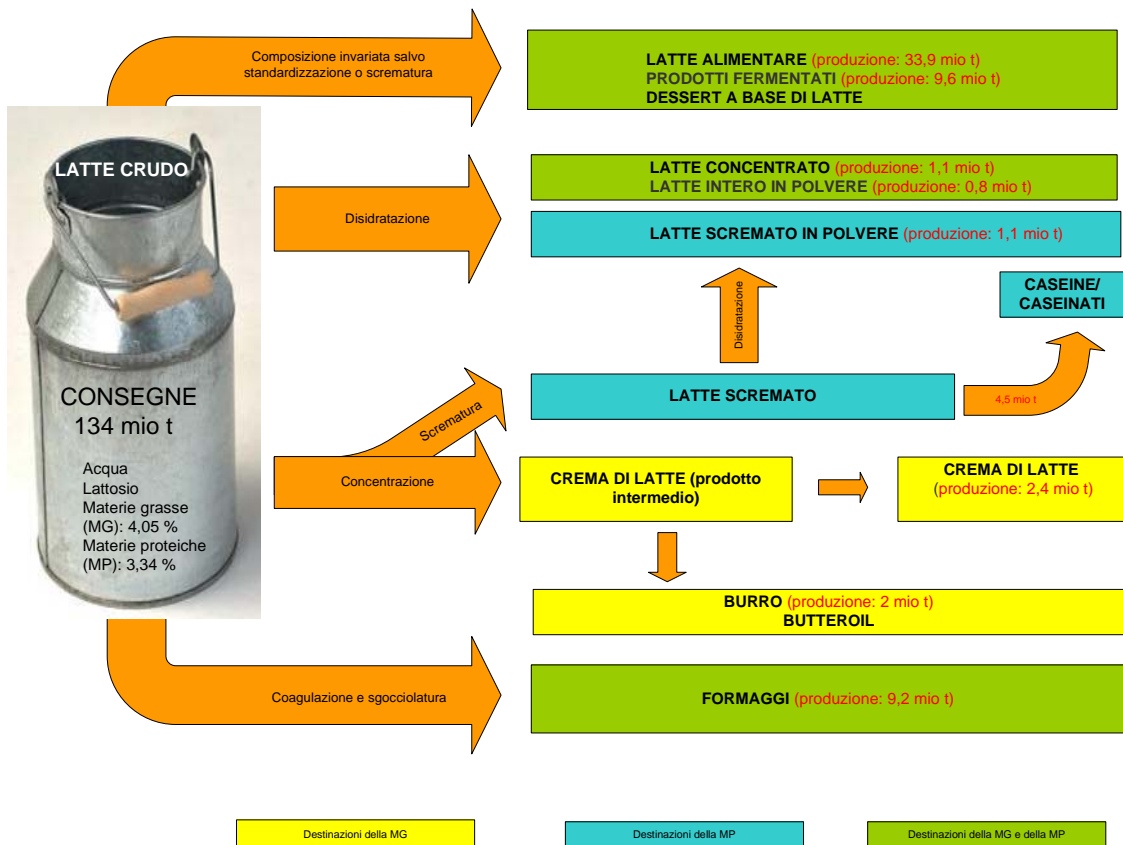
² Ernst and Young, *OCM viande bovine. Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine*, Relazione finale, dicembre 2007.

³ Federazione internazionale di Latteria, *Production of cow milk*, 2007, <http://www.fil-idf.org>.

⁴ Eurostat, dati 2006.

46 % della materia proteica e il 34 % della materia grassa del latte raccolto nell'UE-27; il latte alimentare utilizzava il 23 % delle proteine e il 13 % della materia grassa; il burro assorbiva il 32 % della materia grassa ma, in pratica, nessuna sostanza proteica. Si rileva che se la produzione di burro necessita di una quantità maggiore di latte rispetto alla produzione di latte alimentare, quest'ultimo rappresenta tuttavia per il settore un utilizzo più interessante, in quanto permette di valorizzare sia le proteine che la materia grassa del latte.

Grafico 1 - I principali utilizzi del latte consegnato alle latterie



Fonte: Dati numerici ZMP (UE-27, 2007).

Gli obiettivi della politica comunitaria del settore lattiero-caseario

3. La politica lattiero-casearia comunitaria, analogamente ad altre politiche settoriali agricole, fa capo agli obiettivi globali della PAC, stabiliti nell'articolo 33

del trattato che istituisce la Comunità europea⁵. Data la difficoltà di realizzare simultaneamente tutti questi obiettivi, l'ordine delle priorità assegnate alle organizzazioni di mercato può variare nel corso del tempo⁶. Il regolamento relativo all'OCM del settore del latte si riferisce esplicitamente ai quattro obiettivi seguenti:

- equilibrare il mercato del latte. L'equilibrio fa riferimento all'adeguamento quantitativo dell'offerta alla domanda nell'ambito del mercato del latte e allo smantellamento delle eccedenze strutturali⁷;

⁵ Secondo l'articolo 33 del trattato CE, le finalità della politica agricola comune sono:

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

⁶ La Corte si è occupata di tale questione in particolare nella relazione speciale n. 2/99 sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali (GU C 192 dell'8.7.1999). Inoltre, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, "le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che possa essere richiesta da eventuali contraddizioni tra questi obiettivi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o l'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze di natura economica", sentenza del 19 marzo 1992 - causa c-311/90, Josef Hierl contro Hauptzollamt Regensburg, punto 13, raccolta della giurisprudenza 1992, pagina I-02061.

⁷ Considerando 3 e 9 del regolamento (CE) n. 1255/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 48) e considerando 19, 36, 43 e 60 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1).

- stabilizzare i prezzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari. La stabilità viene valutata attraverso l'evoluzione dei prezzi alla produzione⁸.
- l'evoluzione dei prezzi al consumo fornisce altresì alcune indicazioni sull'incidenza dell'OMC presso i consumatori;
- garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola⁹. Il miglioramento del reddito individuale è legato all'aumento della produttività delle aziende. L'adeguamento strutturale fa parte integrante dell'OCM del latte, anche se l'elaborazione della politica agricola deve tenere conto della necessità di introdurre con gradualità gli opportuni adattamenti¹⁰;
- migliorare la competitività dei prodotti lattiero caseari sui mercati internazionali¹¹. La competitività va ottenuta, tra l'altro, portando i prezzi europei a livello di quelli mondiali, strutturalmente inferiori. L'obiettivo della competitività è diventato uno degli assi principali delle azioni promosse dalla Commissione, da quando, nel 2003, è stata presa la decisione di ridurre il livello di sostegno del mercato e di introdurre un aiuto diretto al reddito dei produttori lattieri¹².

⁸ Considerando 2, 5, 9 e 25 del regolamento (CE) n. 1255/1999 e considerando 10, 19, 43 e 60 del regolamento (CE) n. 1234/2007.

⁹ Considerando 2, del regolamento (CE) n. 1255/1999 e considerando 10 del regolamento (CE) n. 1234/2007.

¹⁰ Articolo 33, paragrafo 2, lettera b), del trattato CE.

¹¹ Considerando 4, del regolamento (CE) n. 1255/1999 e considerando 16 del regolamento (CE) n. 1234/2007.

¹² Considerando 4, del regolamento (CE) n. 1255/1999 e considerando 10 del regolamento (CE) n. 1234/2007.

Gli strumenti di gestione

4. L'organizzazione comune dei mercati (OCM) per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in vigore dal 1968, è stata una delle prime OCM all'interno della politica agricola comune (PAC). Tale organizzazione è stata sottoposta a diverse riforme, la più radicale delle quali, varata nel 1984, è consistita nell'instaurare delle quote latte che ponessero rimedio alle eccedenze strutturali risultanti dallo squilibrio esistente tra offerta e domanda di latte e prodotti lattiero-caseari¹³. Conformemente alle decisioni contenute nell'Agenda 2000, la riforma del 2003 ha avviato la liberalizzazione del settore attraverso la riduzione del sostegno ai prezzi¹⁴ e l'introduzione degli aiuti diretti al reddito. Nel 2007, nel quadro della semplificazione della normativa comunitaria, il Consiglio ha integrato le disposizioni relative al settore lattiero-caseario in un'OCM unica che copre l'insieme delle produzioni agricole regolamentate¹⁵.

5. La riforma del 2003 ha mantenuto come strumenti di gestione del settore lattiero-caseario, oltre alla limitazione della produzione tramite le quote, la maggior parte degli strumenti classici di sostegno interno, di protezione alle frontiere esterne e di aiuto alle esportazioni (cfr. riquadro 1).

Riquadro 1 - Gli strumenti di gestione

Il dispositivo normativo in vigore dopo la riforma del 2003 prevedeva i seguenti strumenti di gestione:

¹³ Regolamento (CE) N. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90 dell'1.4.1984, pag. 10).

¹⁴ Il meccanismo di sostegno attraverso i prezzi è stato indebolito dalla soppressione del prezzo indicativo del latte, dalla riduzione dei prezzi d'intervento, dall'aumento delle quote nazionali dell'1,5 % nonché dalla diminuzione progressiva del prelievo dovuto dai produttori in caso di superamento della quota.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1234/2007.

- il regime delle quote latte, che il Consiglio ha prorogato fino al 31 marzo 2015. Tale regime attribuisce a ciascuno Stato membro una quota nazionale “consegne” per il latte consegnato agli acquirenti (fondamentalmente latterie) e una quota nazionale “vendite dirette” per il latte venduto o ceduto direttamente dai produttori ai consumatori e per gli altri prodotti lattiero-caseari venduti o ceduti. I produttori dispongono di quote individuali per le consegne e/o le vendite dirette, all’interno dei massimali nazionali. In caso di superamento di una delle due quote nazionali, lo Stato membro diventa debitore nei confronti della Comunità di un "prelievo". La riforma del 2003 ha prodotto un aumento delle quote nazionali dell'1,5 % (per 11 Stati membri dell'UE-15) e ha previsto una diminuzione progressiva del prelievo fino a 27,83 euro per 100 kg (anno di contingentamento 2007/2008), proporzionale alla riduzione dei prezzi d'intervento;
- l'ammasso pubblico di burro e latte scremato in polvere, che rappresenta lo strumento di intervento diretto sul mercato utilizzato al fine di mantenere i prezzi di mercato a livelli vicini a quelli dei "prezzi di intervento". Gli acquisti sono tuttavia limitati a un determinato periodo dell'anno (dal 1° marzo al 31 agosto);
- un aiuto all'ammasso privato di crema di latte e di latte scremato in polvere (aiuto soppresso nel 2007), di alcuni prodotti del burro e tipi di formaggio, in modo da regolare le quantità immesse sul mercato.
- gli aiuti allo smaltimento sul mercato interno (in larga misura aiuti destinati al latte scremato in polvere per l'alimentazione animale, alla trasformazione del latte scremato in caseina, all'utilizzo di burro per pasticceria, alla fornitura di latte alle scuole). La finalità di tali aiuti è di limitare il ricorso al meccanismo d'intervento;
- la regolazione degli scambi con l'estero, operata tramite diritti all'importazione¹⁶ e, nel caso in cui in prezzi europei siano superiori ai prezzi mondiali, tramite restituzioni all'esportazione per alcuni prodotti.
- un sostegno al reddito dei produttori lattieri nel periodo 2004-2007 (premio ai produttori di latte e pagamenti supplementari), inteso a compensare parzialmente la

¹⁶ L'OCM del latte e dei prodotti lattiero-caseari comportava inizialmente un meccanismo di prelievo all'importazione basato su un "prezzo d'entrata". Tale sistema è stato abbandonato nel 1995 (accordi GATT del 15 dicembre 1993) e sostituito da dazi doganali fissi.

diminuzione del prezzo del latte a seguito delle riduzioni successive nei prezzi d'intervento¹⁷. Dal 2007, il premio ai produttori di latte e i pagamenti supplementari sono obbligatoriamente disaccoppiati dalla produzione e integrati nel pagamento unico¹⁸.

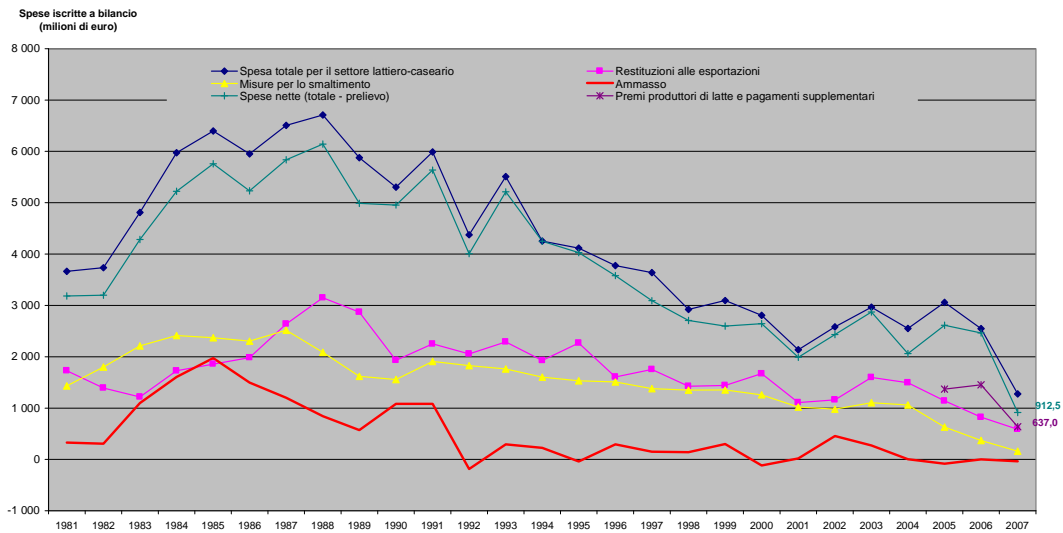
La "valutazione sullo stato di salute" svolta nel 2008 ha condotto ai seguenti principali adeguamenti tecnici: nuovi aumenti delle quote di produzione (cfr. paragrafo 48), soppressione degli aiuti all'ammasso stagionale di taluni formaggi, soppressione dell'aiuto al burro per pasticceria, inclusione delle misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario nell'elenco delle priorità che gli Stati membri possono integrare nei programmi nazionali e regionali di sviluppo rurale e infine possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti specifici ai produttori nel limite del 3,5 % dell'importo degli aiuti diretti.

La spesa a carico del bilancio

6. La spesa di bilancio destinata al sostegno del mercato nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari è considerevolmente diminuita all'indomani dell'introduzione delle quote latte e ancor di più nel periodo in cui l'evoluzione delle quotazioni sul mercato mondiale ha permesso di accantonare temporaneamente il meccanismo d'intervento, gli aiuti allo smaltimento e le restituzioni alle esportazioni (cfr. ***grafico 2***).

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1), articoli 95-97.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 1782/2003, articolo 47, paragrafo 2.

Grafico 2 - Spesa dell'UE per il settore lattiero-caseario (1981-2007)

Fonte: Commissione europea, direzioni generali Bilancio e Agricoltura e sviluppo rurale (DG BUDG e DG AGRI).

7. La riforma del 2003 ha avuto l'effetto di modificare l'organizzazione e la lettura del bilancio. Le spese legate ai mercati sono state dissociate dal sostegno diretto agli agricoltori, tenendo conto dell'introduzione progressiva del disaccoppiamento. Il bilancio delle spese del settore lattiero-caseario, di conseguenza, riflette solo il costo relativo al sostegno al mercato. I premi per i prodotti lattiero-caseari e il premio supplementare sono contabilizzati a titolo degli aiuti diretti disaccoppiati a partire dal 2005 per la Danimarca, la Germania, l'Irlanda, il Lussemburgo e il Regno Unito, dal 2006 per il Belgio, la Spagna, la Francia, la Finlandia e l'Italia, e dal 2007 per il totale degli Stati dell'UE-15. Nei nuovi Stati membri¹⁹ gli aiuti ai produttori di latte sono stati inclusi nell'importo forfettario per ettaro erogato in virtù di un modello semplificato e transitorio di pagamento unico in base alla superficie. A partire dal bilancio 2008, gli aiuti diretti ai produttori di latte sono completamente integrati nel pagamento unico.

¹⁹ Eccezione fatta per Malta e la Slovenia, che hanno optato per l'applicazione, a partire dal 2007 e a scala regionale, del normale regime di pagamento unico.

8. Nel 2001, la Commissione escludeva ancora l'idea di una liberalizzazione della produzione lattiero-casearia analoga a quella applicata al settore dei seminativi, a causa dell'eccessivo²⁰ onere di bilancio che comportava. In seguito, la Commissione si è pronunciata a favore della liberalizzazione nonostante i costi che comporta. I dati disponibili confermano, infatti, che il riorientamento dell'OCM del settore lattiero-caseario non comporterà alcuna nuova economia di bilancio, come spiegato in appresso.

9. Nel 2005, le spese nette a favore del settore lattiero-caseario ammontavano a più di 2 750 milioni di euro, dei quali il 50 % (1 370 milioni di euro) riguardava il premio per i prodotti lattiero-caseari e i pagamenti supplementari²¹.

10. Nel 2007, malgrado l'allargamento avvenuto nel 2004, le spese nette contabilizzate a titolo delle linee di bilancio pertinenti al settore lattiero-caseario non superavano i 912 milioni di euro, di cui 637 milioni destinati ai premi del settore lattiero-caseario e ai pagamenti supplementari non disaccoppiati. Per lo stesso anno, è possibile stimare un importo di 3 600 milioni di euro destinati ai premi per il settore lattiero-caseario e ai pagamenti supplementari disaccoppiati. Nel 2007, il costo totale del settore lattiero-caseario per il contribuente ha dunque superato i 4 500 milioni di euro, registrando quindi un aumento del 64 % rispetto alla spesa iscritta nel bilancio 2005²².

11. Nel 2014, quando ai nuovi Stati membri verrà corrisposto l'intero pagamento, i premi del settore lattiero-caseario e quelli supplementari disaccoppiati potranno arrivare a totalizzare, da soli, più di 4 700 milioni di euro. A questi bisognerà aggiungere le spese per l'intervento, le misure di smaltimento o le restituzioni all'esportazione, se tali strumenti di mercato non

²⁰ Risposte della Commissione alla relazione speciale n. 6/2001 sulle quote latte.

²¹ Spese a carico delle linee di bilancio 050212, 05030216 e 05030217.

²² Nel 2004 l'OCSE aveva stabilito che il premio ai prodotti lattiero-caseari avrebbe inevitabilmente ridotto il "benessere" dei contribuenti. Cfr. *"Analyse de la réforme de la PAC de 2003"*, OCSE, Parigi, 2004.

saranno stati completamente abbandonati. Va tuttavia segnalato che il passaggio agli aiuti disaccoppiati potrebbe indurre alcuni beneficiari ad abbandonare la produzione di latte.

OBIETTIVO E APPROCCIO DELL'AUDIT

12. L'audit ha riguardato l'efficacia della gestione, da parte della Commissione, del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Il principale quesito intorno al quale si articola la relazione è pertanto il seguente:

Gli strumenti di gestione del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari hanno raggiunto i loro principali obiettivi?

Più precisamente, l'audit intendeva rispondere ai seguenti quesiti specifici:

- L'equilibrio del mercato è stato raggiunto?
- Il prezzo del latte è stato stabilizzato?
- Qual è l'impatto sul reddito dei produttori?
- I prodotti lattiero-caseari europei sono diventati più competitivi sui mercati mondiali?

La Corte ha inoltre individuato i punti più critici da prendere in considerazione nel corso del processo di liberalizzazione del mercato, che implica in particolare l'abbandono del regime delle quote latte.

13. I risultati dell'audit si basano sull'analisi della documentazione disponibile e sui colloqui svoltisi con i vari attori del settore. La Corte ha quindi esaminato materiale statistico, articoli, studi, relazioni di attività, nonché i risultati delle valutazioni e degli audit precedenti. Sono stati interpellati rappresentanti della Commissione (Eurostat e DG AGRI, direzione C e D) ed effettuate visite presso associazioni e organismi attivi nel settore lattiero-caseario o con competenze in materia, in modo da integrare le analisi svolte e verificare la pertinenza delle

prime conclusioni formulate sulla situazione e sulle prospettive del settore lattiero-caseario e sulla gestione dell'OCM²³.

OSSERVAZIONI

L'equilibrio del mercato è stato raggiunto?

Il regime delle quote ha permesso di limitare la produzione di latte...

14. A partire dal 1984, la maggior parte degli Stati membri sono riusciti abbastanza rapidamente ad allineare sulle rispettive quote le quantità di latte commercializzate sul territorio nazionale, sia sottoforma di consegne che di vendite dirette. Abbandonate le iniziali reticenze, il regime di contingentamento è stato recepito dalla maggioranza del settore come strumento di regolamentazione potente e politicamente accettabile. A partire dalla sua introduzione, il sistema si è dimostrato efficace, nel senso che la produzione comunitaria rispetta, nel suo insieme, i massimali imposti. Il fatto che il massimale di produzione fissato dal Consiglio sia rimasto a lungo a un livello

²³ Sono state condotte visite presso le seguenti organizzazioni:

- l'Associazione lattiero-casearia europea (*Association laitière européenne*, EDA), che rappresenta gli interessi di questo tipo di industria presso le istituzioni europee, nonché presso organismi internazionali come l'Organizzazione mondiale del commercio o la Commissione del Codex Alimentarius;
- le organizzazioni COPA-COGECA. Il Comitato delle organizzazioni agricole professionali dell'UE (*Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne*, COPA) e la Confederazione generale delle cooperative agricole dell'UE (*Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne*, COGECA) rappresentano gli interessi politici delle cooperative e degli agricoltori europei all'interno dell'UE;
- l'Istituto per l'economia dell'industria agroalimentare (*Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft*);
- la rete internazionale per il confronto delle aziende (*International Farm Comparison Network*, IFCN);
- l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Gli auditor della Corte hanno inoltre partecipato a due seminari sul futuro del settore lattiero-caseario, cioè l'*International Management Forum Milk* (Riga) e il *World Dairy Summit 2007* (vertice mondiale del settore lattiero-caseario, Dublino), nonché ad alcuni incontri d'informazione e consultazione organizzati dalla Commissione nel quadro della "valutazione dello stato di salute" condotta nel 2008.

superiore a quello della domanda interna ha certamente contribuito all'accettazione del regime.

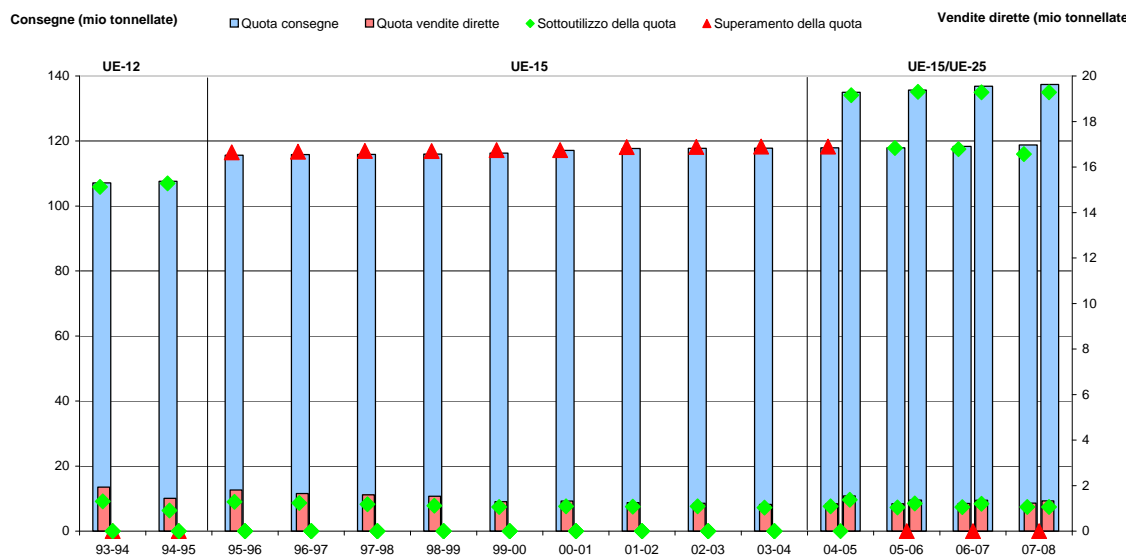
15. Il **grafico 3** riporta un recente prospetto cronologico della somma delle quote nazionali attribuite e del loro effettivo utilizzo da parte degli Stati membri. Nel periodo esaminato, la quota per le consegne è stata spesso superata a livello dell'UE-15, ma solo leggermente, vale a dire quasi sempre per un valore inferiore all'1 % per le campagne 1995/1996 - 2004/2005. Viceversa, nella campagna 2004/2005 e in quelle successive, la quota comunitaria di consegne è stata sottoutilizzata sia a livello dell'UE-25 che dell'UE-27 (riquadro 2).

Riquadro 2 - Un fenomeno recente: il sottoutilizzo della quota latte comunitaria per le consegne

A partire dalla campagna lattiera 2004/2005, il superamento della quota fissata per le consegne da parte di alcuni Stati membri non compensa più il sottoutilizzo delle quote constatato negli altri. Per l'UE-25 il sottoutilizzo netto ha raggiunto la cifra di 0,613 milioni di tonnellate per la campagna 2004/2005 (**0,5 %** della quota), 0,524 milioni di tonnellate per la campagna 2005/2006 (**0,4 %** della quota) e 1,919 milioni di tonnellate per la campagna 2006/2007 (**1,4 %** della quota). Per la campagna 2007/2008 il sottoutilizzo ha raggiunto 1,682 milioni di tonnellate (**1,2 %** della quota) nell'UE-25 e 2,222 milioni di tonnellate nell'UE-27 (**1,0 %** della quota).

Le ragioni alla base del sottoutilizzo delle quote variano, evidentemente, in funzione delle condizioni particolari che prevalgono in ciascuno Stato membro. Non è ancora stato condotto alcuno studio approfondito riguardo all'incidenza del disaccoppiamento degli aiuti sull'abbandono della produzione di latte.

Grafico 3 - Utilizzo delle quote latte comunitarie (campagne 1993/1994 - 2007/2008)

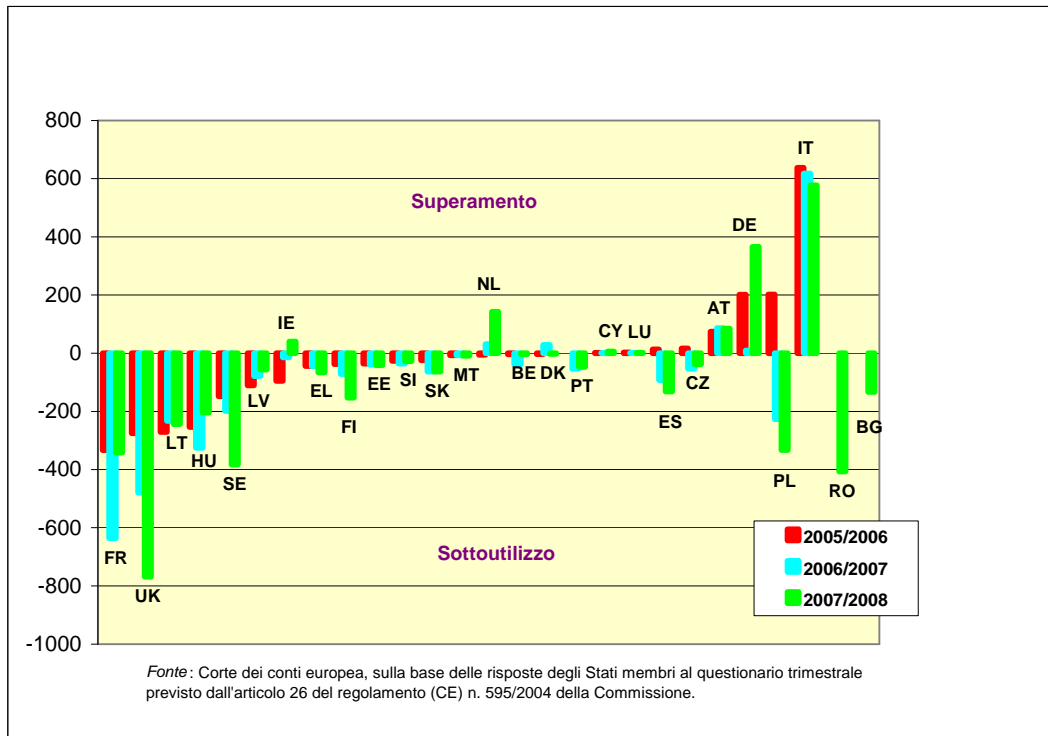


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle risposte fornite dagli Stati membri al questionario previsto dall'articolo 26 del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione.

16. Su scala nazionale, compaiono delle costanti. Nel periodo più recente (dalla campagna 2002/2003 a quella 2007/2008), gli Stati membri che più frequentemente hanno superato le quote assegnate sono stati, in ordine di quantità: l'Italia, la Germania, i Paesi Bassi, l'Austria, la Danimarca²⁴, Cipro e il Lussemburgo. La maggior parte del superamento complessivo (pari a circa l'80 % per la campagna 2006/2007) è stata registrata, in modo ricorrente, in Italia. Sin dall'inizio, la situazione in Italia è stata influenzata dal fatto che la quota nazionale ad essa destinata è stata fissata, come per gli altri Stati membri, sulla base delle quantità prodotte in passato, che erano inferiori al consumo interno. La produzione nazionale è stimolata dal fatto che tale paese è un importatore netto di latte e prodotti lattiero-caseari; ciò spiega la pressione esercitata costantemente sulla quota nazionale per le consegne. Il Regno Unito, la Svezia e, da poco, la Francia sono gli Stati membri che utilizzano sempre meno le quote a loro disposizione (**grafico 4**).

²⁴ La Danimarca ha però sottoutilizzato la propria quota per la campagna 2007/2008.

Grafico 4 - Utilizzo delle quote latte nazionali (Consegne in migliaia di tonnellate)



...ma non ha eliminato la sovrapproduzione

17. Le quote latte hanno rigorosamente inquadrato la produzione europea di latte, ma la regolazione dell'insieme del mercato ha richiesto, per una ventina d'anni, il ricorso all'intervento pubblico, alle esportazioni sovvenzionate e agli aiuti al consumo, onde smaltire le eccedenze strutturali di prodotti industriali²⁵. Dal 1984 al 2004, il regime delle quote non ha eliminato la sovrapproduzione (**grafico 5**). Nel quadro del regime delle quote, la presenza di importanti eccedenze strutturali sovvenzionate dal contribuente non era considerata contraria all'obiettivo dell'equilibrio.

²⁵ Commissione europea, DG VI, *Situation et perspectives du secteur laitier.* "PAC 2000, Documento di lavoro, aprile 1997. AND-International/ABTQ. *Évaluation de l'OCM Lait et produits laitiers et du règlement Quotas*, relazione finale, marzo 2002.

18. Nella relazione speciale n. 6/2001, la Corte aveva constatato che le quote erano state fissate a un livello troppo elevato. La produzione europea di latte continuava ad essere eccedentaria perché non era in linea con le esportazioni e i consumi non sovvenzionati; ciò ha indotto la Corte a raccomandare l'abolizione del regime delle quote latte²⁶. Il livello delle quote è stato corretto a più riprese in modo da renderlo più rispondente alla domanda, ma le correzioni sono state insufficienti. Nel 2002 la Commissione ha proposto di prorogare il regime delle quote latte fino al 31 marzo 2015, ritenendo che "le quote rimanessero necessarie per mantenere un certo equilibrio di mercato"²⁷. Un ulteriore argomento a sostegno del mantenimento delle quote era costituito dal fatto che, preservando le strutture produttive, contribuivano al mantenimento della distribuzione territoriale della produzione di latte, specialmente nelle zone rurali svantaggiate²⁸.

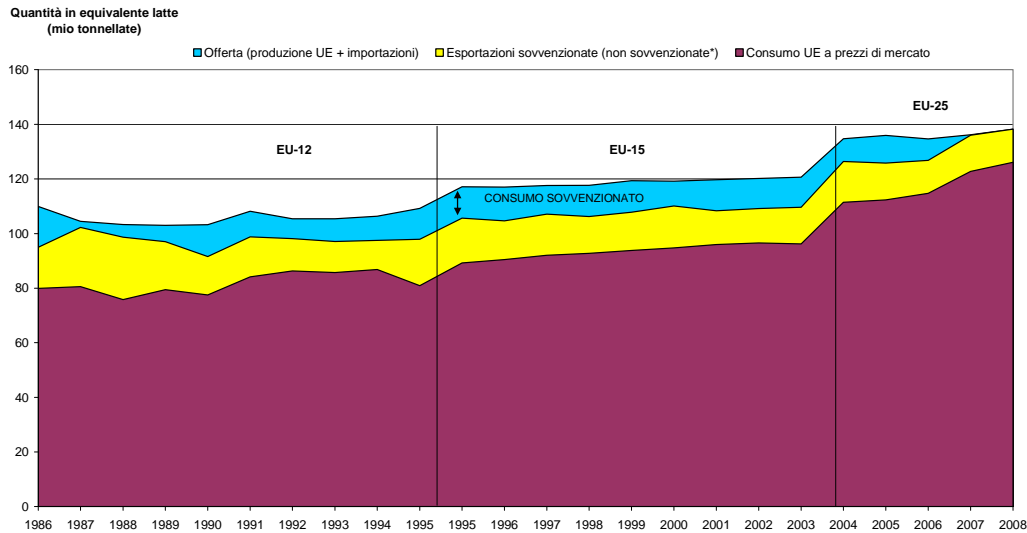
19. A partire dal 2004, e in seguito agli effetti della riforma del 2003, le eccedenze hanno cominciato a diminuire grazie al calo della produzione di latte in polvere e di burro, a vantaggio di quella di formaggi, e grazie altresì all'aumento del consumo interno, in particolare nei nuovi Stati membri. Nel 2006, tuttavia, i prodotti lattiero-caseari sovvenzionati rappresentavano ancora il 15 % della produzione lattiero-casearia europea, anche se con un livello di aiuti più limitato in ragione della riduzione del prezzo d'intervento per il burro e la polvere di latte scremato. Solo in seguito all'impennata delle quotazioni sul mercato mondiale, avvenuta alla fine del 2006 e nel 2007, e alla crescita continua del consumo di formaggi, si è assistito alla temporanea scomparsa delle eccedenze: ciò ha reso inutile il ricorso agli aiuti allo smaltimento e alle restituzioni all'esportazione.

²⁶ Cfr. la relazione speciale della Corte dei conti europea n. 6/2001 sulle quote latte (GU C 305 del 30 ottobre 2001).

²⁷ Commissione europea, Relazione sulle quote latte, documento di lavoro della Commissione, SEC(2002) 789 def. del 10.7.2002.

²⁸ Risposte della Commissione alla relazione speciale n. 6/2001 sulle quote latte.

Grafico 5 - Offerta, consumo e quantitativi sovvenzionati di prodotti lattiero-caseari in equivalente latte (1986-2008)



* Esportazioni completamente non sovvenzionate dal 2006 al 2008: le restituzioni all'esportazione sono state ricondotte a zero il 16 giugno 2006 per il latte scremato in polvere, il 26 gennaio 2007 per il latte concentrato e il latte intero in polvere e il 16 giugno 2007 per il burro e i formaggi.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti europea, su dati ZMP e AND-International.

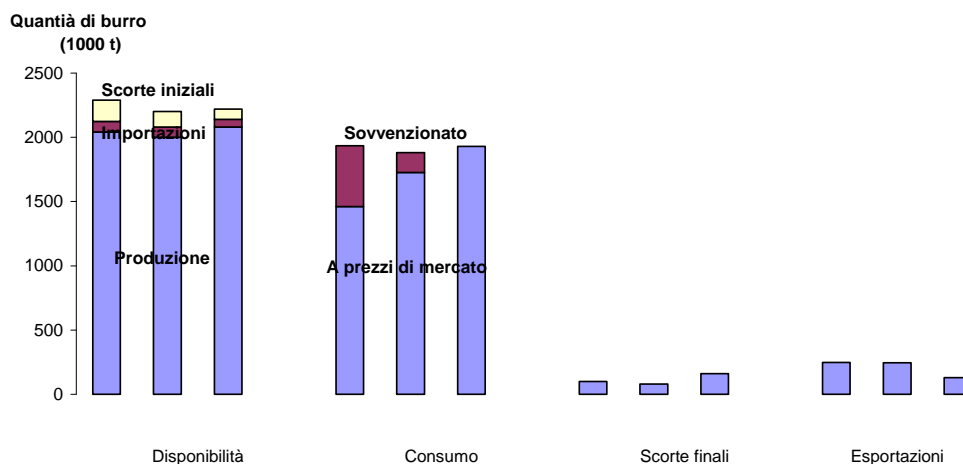
Le misure di smaltimento hanno avuto un effetto limitato sull'equilibrio del mercato

20. Per favorire l'equilibrio del mercato lattiero-caseario e stabilizzarne i prezzi, l'OCM del latte prevedeva diverse misure di smaltimento²⁹:

- l'ammasso privato di crema di latte, di alcuni prodotti del burro e tipi di formaggio;
- la cessione di latte agli allievi delle scuole;
- l'utilizzo di latte in polvere nell'alimentazione degli animali;
- la trasformazione di latte scremato in caseina e caseinati;
- l'utilizzo del burro nel quadro del regime di aiuto destinato al burro per pasticceria e gelateria.

21. La recente evoluzione del consumo interno di materie grasse (burro, **grafico 6**) e di materie proteiche (latte scremato in polvere, **grafico 7**), dopo l'azzeramento degli aiuti allo smaltimento, avvenuto nel 2006 e 2007, indica che la domanda supplementare creata dalle misure di smaltimento aveva un effetto limitato sull'equilibrio di mercato. L'aumento progressivo dei consumi a prezzo di mercato ha quasi totalmente (per il burro) o in larga misura (per il latte in polvere) compensato la diminuzione o sparizione dei consumi sovvenzionati.

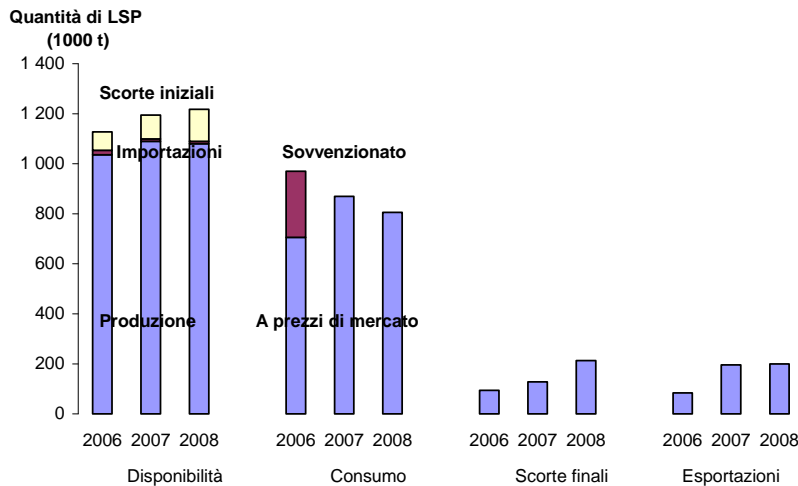
Grafico 6 - Burro: consumo sovvenzionato nel 2006 e consumo non sovvenzionato nel 2007 e 2008



Data di azzeramento dell'aiuto: 26 aprile 2007.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dallo ZMP.

Grafico 7 - LSP: Consumo sovvenzionato nel 2006 e consumo non sovvenzionato nel 2007 e 2008



Data di azzeramento dell'aiuto: 26 ottobre 2006.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dallo ZMP.

Il prezzo del latte è stato stabilizzato?

Prezzo del latte alla produzione: prezzi nominali stabili, ma in ribasso se considerati in valore reale³⁰

Le quote latte hanno stabilizzato i prezzi nominali

22. La prima fase operativa dell'OCM aveva portato a una situazione insostenibile. Fino al 1984, l'OCM ha funzionato come un dispositivo che incitava a investire con l'obiettivo di un aumento continuo della produzione. I produttori contavano su prezzi nominali in costante ascesa per finanziare la propria espansione e venivano incoraggiati in tal senso dall'aumento annuale del prezzo indicativo. La situazione di mercato creata dall'OCM fino al 1984 non era né stabile né equilibrata, in quanto coesistevano un aumento dei prezzi nominali alla produzione e, contemporaneamente, un'imponente

³⁰ Prezzi nominali o prezzi correnti: inflazione monetaria inclusa; prezzi reali: inflazione monetaria detratta.

sovrapproduzione. Per i produttori, tuttavia, l'evoluzione del mercato era prevedibile e le modifiche dei prezzi previste puntavano, per giunta, al rialzo.

23. Solo con l'introduzione, nel 1984, delle quote latte, la gestione dell'OCM ha cominciato a prendere in considerazione, simultaneamente, gli obiettivi della stabilità e dell'equilibrio. Il regime delle quote latte ha limitato l'offerta e ha mantenuto i prezzi nominali a un livello relativamente alto e stabile³¹. A prescindere dalle variazioni stagionali, i prezzi rilevati nell'UE per il latte crudo hanno subito poche oscillazioni nel corso del periodo 1984-2007, rispetto al periodo precedente l'introduzione delle quote. Il prezzo nominale medio stimato dalla Commissione era di 29 euro/100 kg nel 2006; tale media corrisponde a una forchetta di prezzo che va da 20,1 euro/100 kg in Lituania a 40,4 euro/100 kg a Cipro³².

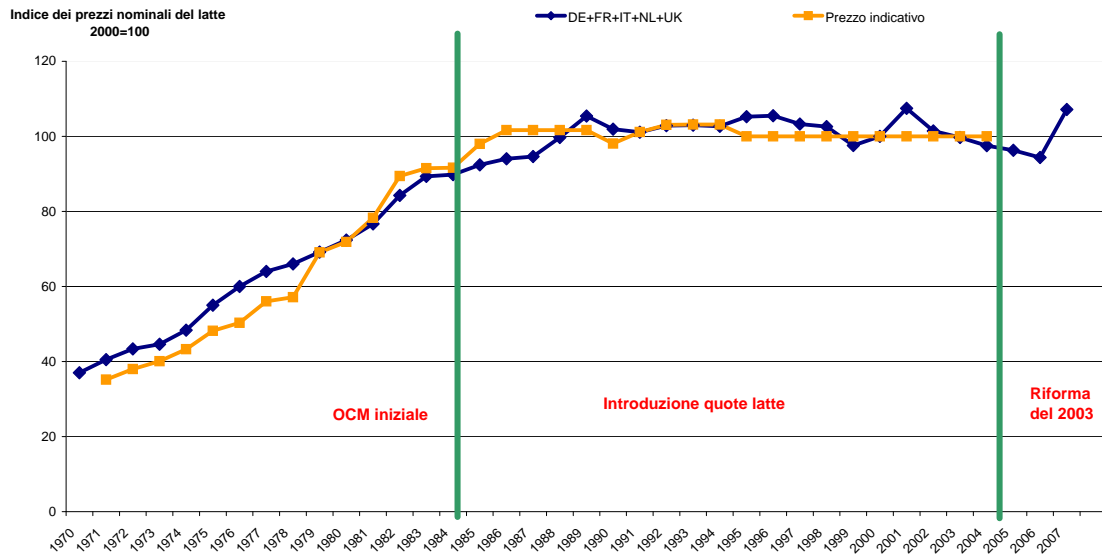
24. Il **grafico 8** traccia l'evoluzione del prezzo medio alla produzione in cinque grandi paesi produttori di latte, a partire dal 1971 fino al periodo più recente³³. Questi paesi effettuano circa il 75 % (UE-15) o il 65 % (UE-25) delle consegne di latte.

³¹ La volatilità dei prezzi tende a diminuire in un sistema regolato da quote: cfr. in particolare Boussard, J.M., "*Price risk management instruments in agricultural and other unstable markets*", *FEA Thursday seminar*, San Paolo, ottobre 2003.

³² Commissione europea, statistiche del Comitato di gestione del latte, dati comunicati dagli Stati membri (22 gennaio 2009).

³³ Come indicatore della stabilità negli Stati membri viene utilizzata l'evoluzione del prezzo medio annuale alla produzione, in quanto, nella produzione di latte, le fluttuazioni del prezzo a breve termine riflettono le variazioni stagionali. Tuttavia, l'affidabilità dei prezzi in valore assoluto trasmessi a Eurostat dagli Stati membri è variabile; essi non permettono di calcolare un prezzo medio ponderato statisticamente rappresentativo. Per questa ragione, l'evoluzione dei prezzi nell'UE è stata qui sintetizzata ponderando gli indici degli Stati membri più rappresentativi in termini di produzione.

Grafico 8 - Prezzo nominale del latte in Germania, Francia, Italia, nei Paesi-Bassi e nel Regno Unito (1971-2007)
(Medie annuali ponderate degli indici)

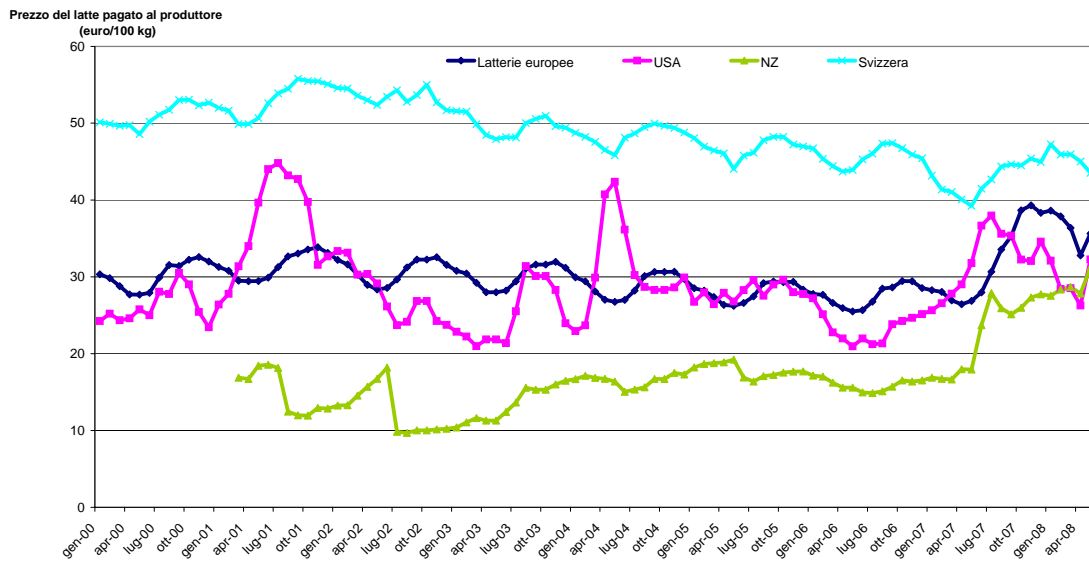


Fonte: Eurostat.

25. L'obiettivo della stabilità dei prezzi è stato quindi globalmente raggiunto dopo il 1984. La priorità data in questo periodo alla stabilità dei prezzi nominali si riflette anche nella quasi-stagnazione del prezzo indicativo, avvenuta prima della sua soppressione nel 2004.

26. I produttori di latte europei beneficiano, solitamente, di prezzi più alti rispetto a quelli ottenuti dai produttori in Nuova Zelanda, ma inferiori a quelli dei produttori svizzeri. I prezzi europei sono abbastanza vicini a quelli osservati negli Stati Uniti, con il vantaggio, però, di una maggiore stabilità (**grafico 9**).

Grafico 9 - Prezzo nominale pagato ai produttori di latte in Europa, negli Stati Uniti e in Nuova Zelanda (2000-2008)

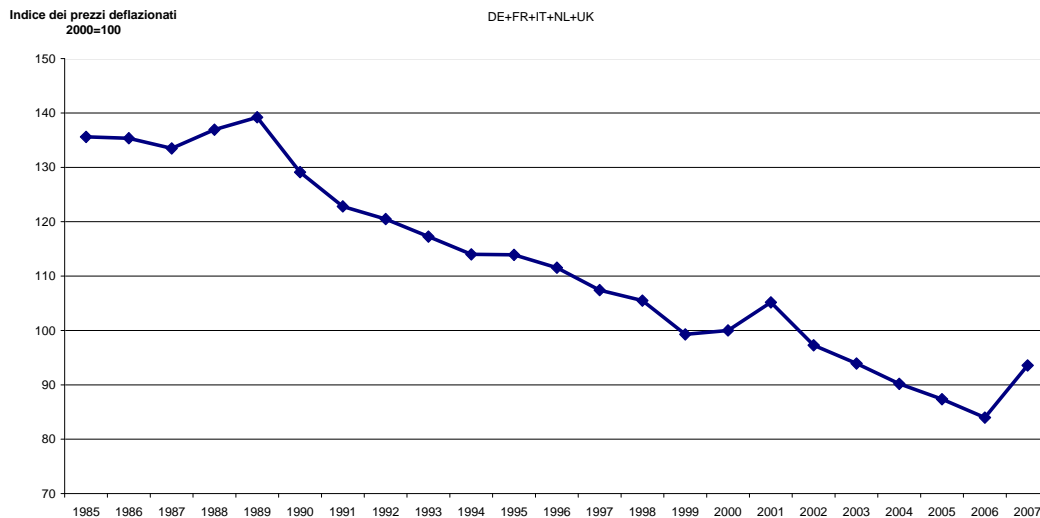


Fonti: Elaborazione Corte dei conti europea, su dati del Bollettino del mercato del latte, dell'LTO Nederland (*Land- en Tuinbouworganisatie Nederland*, Organizzazione olandese dell'agricoltura e dell'orticoltura) e dell'Ufficio federale svizzero dell'agricoltura, settore Osservazione del mercato.

Ma in valore reale, il prezzo del latte alla produzione ha subito una continua erosione

27. L'aumento costante del prezzo del latte verificatosi negli anni Settanta e fino al 1984, ha avuto luogo in un contesto contrassegnato da un'inflazione generalizzata. Nel periodo successivo all'introduzione delle quote, il mantenimento dei prezzi nominali alla produzione maschera in realtà un'erosione piuttosto netta dei prezzi in termini reali. A lungo termine, i produttori di latte non hanno in realtà mai beneficiato di prezzi stabili in moneta costante. Il **grafico 10** illustra tale deterioramento attraverso un indice dei prezzi deflazionati.

Grafico 10 - Prezzo deflazionato del latte pagato ai produttori in Germania, Francia, Italia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito (1985-2007)
(Medie annuali ponderate degli indici deflazionati)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti europea, su dati Eurostat.

Prezzo del latte al consumo: in gran parte scollegato dal prezzo alla produzione

28. Il prezzo del latte al consumo è in gran parte scollegato da quello alla produzione, come dimostrato da uno studio della Commissione secondo il quale, tra l'inizio del 2000 e la metà del 2007, i prezzi nominali al consumo per i prodotti lattiero-caseari sono aumentati del 17 % mentre il prezzo nominale pagato al produttore è diminuito del 6 %³⁴.

29. I dati Eurostat confermano, nel complesso, che i prezzi al consumo evolvono in modo diverso rispetto a quelli alla produzione³⁵. Tra il 1996 e il

³⁴ Commissione europea, DG AGRI, *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*, documento CM/WM/PB D(2007) 34703 del 13.11.2007.

³⁵ La comparabilità dei prezzi non è assoluta: Il **grafico 8** sintetizza l'evoluzione del prezzo pagato ai produttori nei cinque principali Stati membri produttori di latte, nell'UE-15. Il **grafico 11**, oltre a includere i dati relativi alle uova, si riferisce al consumo della popolazione globale dell'UE, i numeri e la struttura della quale hanno subito un'evoluzione importante nel periodo in esame.

2000, l'indice dei prezzi al consumo di Eurostat relativo al latte, ai formaggi e alle uova è rimasto praticamente invariato (**grafico 11**), mentre quello dei prezzi del latte pagati ai produttori si è abbassato per poi risalire (**grafico 8**). Tra il 2000 e il 2007, i prezzi al consumo sono aumentati quasi in modo lineare di circa il 15 %. Nello stesso periodo, l'indice dei prezzi del latte pagati ai produttori segnala cinque annate consecutive di contrazione seguite da un aumento.

30. Nel settore lattiero-caseario, come del resto nell'insieme della catena di approvvigionamento alimentare³⁶, la formazione dei prezzi al consumo è un processo complesso. Mentre i prezzi pagati ai produttori dalle latterie seguono da vicino l'evoluzione del mercato internazionale, i prezzi pagati dai consumatori sono influenzati non solo dal costo della materia prima ma anche da altri parametri, quali i costi energetici o salariali. Il latte inteso come materia prima costituisce una parte relativamente ridotta del prezzo al consumo dei prodotti lattiero-caseari, oscillando tra il 30 e il 50 % a seconda dei prodotti³⁷.

31. Un'altra caratteristica del settore lattiero-caseario europeo è la forte concentrazione delle imprese di trasformazione e distribuzione³⁸, una caratteristica che può conferire loro un peso predominante nella fissazione dei

³⁶ La catena d'approvvigionamento alimentare collega tre settori economici: il settore agricolo, l'industria agroalimentare e il settore della distribuzione.

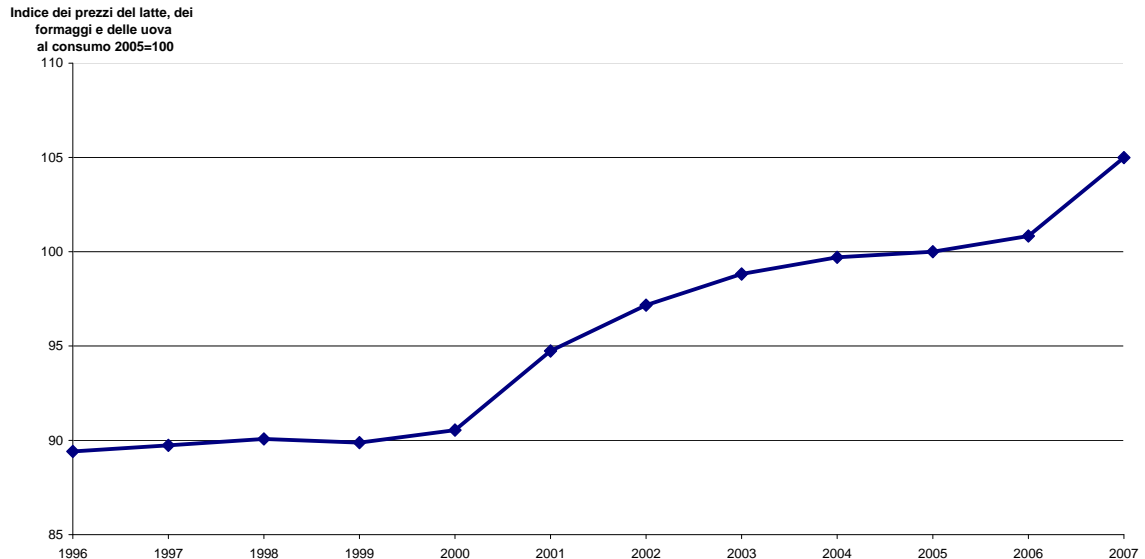
³⁷ Secondo un'indagine svolta in Belgio, il valore agricolo rappresenta solo il 30-40 % del prezzo al consumo per i prodotti lattiero-caseari. Cfr. *Évolution récente des prix et des coûts dans la filière du lait*, Service public fédéral Économie, Bruxelles, 2008. Secondo altre fonti, la percentuale raggiungerebbe il 50 % per formaggi come il Gouda o il Cheddar (cfr. in particolare *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*, pag. 22, Commissione europea).

³⁸ La cifra d'affari totale dei 15 più importanti attori nel campo della grande distribuzione europea rappresenta circa il 77 % del mercato europeo dell'alimentazione. Fonte: Commissione europea, *Développement rural dans l'Union européenne - Informations statistiques et économiques*, Relazione 2008.

prezzi. In una comunicazione sui prezzi dei prodotti alimentari³⁹, la Commissione sottolinea il fenomeno del consolidamento della catena di approvvigionamento alimentare, che riguarda in particolare i prodotti lattiero-caseari, e ricorda che "le autorità responsabili della concorrenza devono fare in modo che il processo di consolidamento in corso non peggiori le condizioni della concorrenza a monte e a valle a livello locale a scapito dei consumatori e dei produttori".

32. La Nuova Zelanda e l'Australia hanno avviato la liberalizzazione del proprio settore lattiero-caseario, rispettivamente nel 1985 e nel 2000. Si è potuto constatare che alla deregolamentazione hanno fatto seguito un'impennata dei prezzi al consumo in Nuova Zelanda e un leggero calo in Australia⁴⁰.

Grafico 11 - Mercato europeo: indice armonizzato dei prezzi nominali al consumo per latte, formaggi e uova (1996-2007)



Fonte: Eurostat, prodotto alimentare voce F 0114; entità geografica Unione europea (UE-12 1994, UE-15 2004, UE-25 2006, UE-27).

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sui prezzi dei prodotti alimentari in europa, COM(2008) 821 def. del 9.12.2008.

⁴⁰ Gouin, D-M, *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*, Université de Laval, maggio 2006.

Qual è l'impatto sul reddito dei produttori?

L'evoluzione del reddito netto dei produttori presenta dei contrasti e gli aiuti contribuiscono in misura importante e crescente a tale reddito

33. Il reddito medio netto delle aziende agricole, in moneta costante, tende a diminuire (***grafico 12***). A prezzi correnti, le aziende lattiere specializzate conservano, in media, un reddito superiore a quello dell'insieme degli agricoltori, se si fa riferimento alle informazioni raccolte attraverso la rete d'informazione contabile agricola (RICA)⁴¹. Nel periodo 1989-2006, il reddito netto di esercizio, a prezzi concorrenti, delle imprese agricole specializzate nel settore lattiero-caseario⁴² ha subito un'evoluzione simile a quello dell'insieme delle aziende agricole (***illustrazione 13***); le ragioni alla base di tale evoluzione sono molteplici:

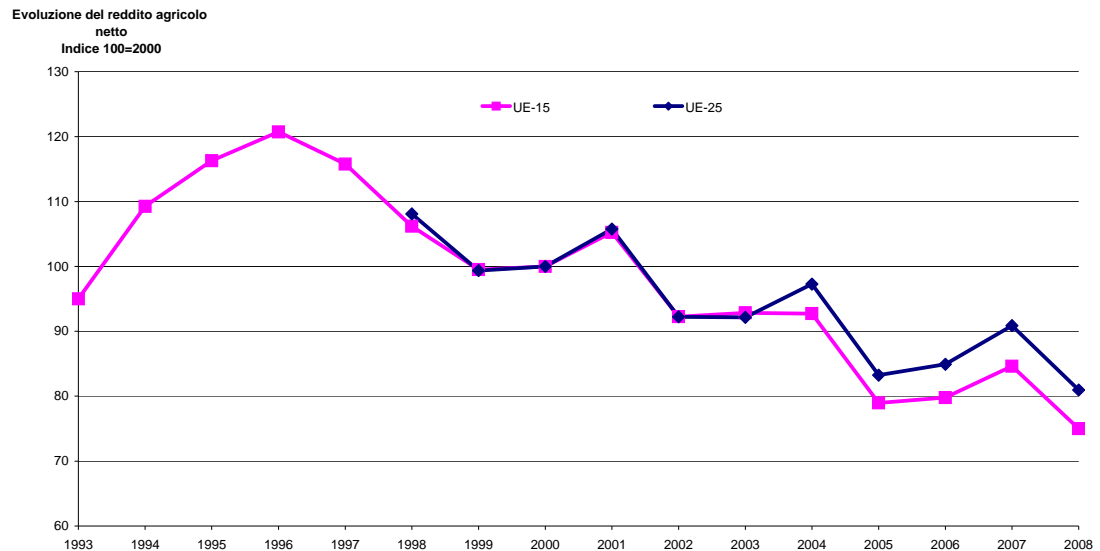
- la riorganizzazione del settore: più del 50 % dei produttori sono scomparsi nel corso degli ultimi anni (cfr. paragrafo 34);
- la dimensione delle aziende è aumentata e la produttività è in costante aumento: gli allevatori lattieri efficienti compensano il calo dei prezzi aumentando continuamente la produzione;
- l'aumento degli aiuti (premi per il settore lattiero-caseario, pagamento unico, aiuto allo sviluppo rurale). Secondo i dati RICA, il latte fornisce circa il 60 % delle entrate delle aziende specializzate del settore, ma tale percentuale tende a diminuire. I dati RICA mostrano altresì che la

⁴¹ I dati RICA non sono però rappresentativi dell'insieme della professione, in quanto le aziende agricole lattiere specializzate registrate in tale rete rappresentano solo il 60 % delle aziende che posseggono almeno una vacca da latte nell'UE-15, e il 25 % nell'UE-25. Nel 2006 le aziende lattiere specializzate comprese nella rete RICA coprivano il 78 % delle aziende lattiere specializzate nell'UE-25 (secondo l'indagine 2007 di Eurostat sulle strutture delle aziende agricole).

⁴² RICA, OTEX 41 (*Bovins-lait*). Cfr. anche: Commissione europea, DG AGRI G3, *Milk margins in the European Union* (2004).

percentuale rappresentata dalle sovvenzioni⁴³ nel reddito lordo d'esercizio varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro; tale proporzione è aumentata notevolmente tra il 2000 e il 2006, in percentuale variabile da Stato a Stato (**tabella 1**).

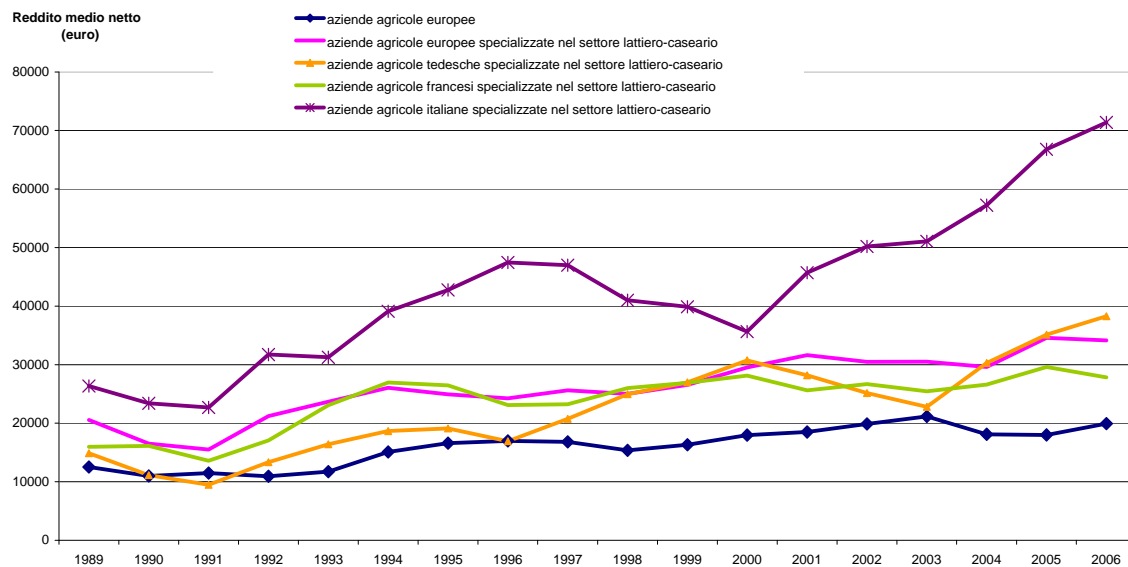
Grafico 12 - Evoluzione del reddito netto a prezzi costanti (Tutti i tipi di produzione, 1993-2008)



Fonte: Eurostat, Conti economici dell'agricoltura - Reddito del settore agricolo (Indicatore C, Reddito netto impresa agricola).

⁴³ Gli aiuti registrati nella variabile SE 605 del RICA coprono tutti i tipi di aiuti, sia di provenienza comunitaria che nazionale, legati al primo o al secondo pilastro della PAC, accoppiati o disaccoppiati, ad eccezione delle sovvenzioni agli investimenti.

Grafico 13 - Evoluzione del reddito a prezzi correnti delle aziende agricole specializzate nel settore lattiero (1989-2006)



Fonte: Banca dati RICA: reddito familiare d'esercizio (SE 420) delle aziende specializzate nel settore lattiero-caseario.

Tabella 1 - Percentuale delle sovvenzioni nel reddito lordo d'esercizio delle imprese lattiero-casearie al lordo delle imposte e delle tasse (2000, 2004 e 2006)

	2000	2004	2006
Belgio	11 %	19 %	28 %
Repubblica Ceca		44 %	60 %
Danimarca	18 %	28 %	31 %
Germania	18 %	31 %	36 %
Grecia	14 %		46 %
Spagna	5 %	12 %	17 %
Estonia		32 %	43 %
Francia	22 %	33 %	40 %
Ungheria		42 %	41 %
Irlanda	15 %	22 %	36 %
Italia	10 %	11 %	16 %
Lituania		35 %	37 %
Lussemburgo	31 %	43 %	46 %
Lettonia		58 %	63 %
Paesi Bassi	4 %	12 %	23 %
Austria	32 %	44 %	42 %
Polonia		22 %	35 %
Portogallo	18 %	27 %	37 %
Finlandia	72 %	73 %	77 %
Svezia	36 %	41 %	56 %
Slovacchia		43 %	65 %
Slovenia		37 %	37 %
Regno Unito	16 %	23 %	34 %

Fonte: RICA; Reddito lordo d'esercizio prima del calcolo di imposte, tasse e IVA = Reddito d'esercizio (SE 410) – Conguaglio sovvenzioni d'esercizio e tasse (SE 600) + Totale sovvenzioni d'esercizio (SE 605).

La ristrutturazione porta a una forte diminuzione del numero di aziende agricole

34. L'obiettivo di assicurare un equo tenore di vita ai produttori di latte, mediante in particolare il miglioramento del reddito individuale, è raggiunto sostanzialmente incrementando la produttività delle aziende. Per effetto della ristrutturazione del settore lattiero-caseario e della diminuzione costante del numero di aziende, il reddito statistico medio dei produttori di latte può rimanere stabile, se non addirittura aumentare. L'UE-15 ha perso metà delle sue aziende lattiero-casearie tra il 1995 ed il 2007; in altri termini, più di 500 000 produttori hanno cessato la loro attività nel corso di tale periodo. La

ristrutturazione è particolarmente visibile in Danimarca, in Grecia, in Spagna, in Italia ed in Portogallo.

35. La ristrutturazione del settore si traduce in tutti gli Stati membri in una crescita costante della dimensione media delle aziende agricole, della quota media per le consegne e della produttività del bestiame (**allegato II**).

36. Tra gli Stati membri e in seno agli stessi, esiste una forte eterogeneità delle strutture di produzione:

- in Danimarca, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, la dimensione media delle mandrie e delle quote “consegne” è nettamente più elevata che negli altri Stati membri dell’UE-15;
- la situazione è molto diversificata nei nuovi Stati membri. Nella Repubblica ceca, in Estonia, in Ungheria e in Slovacchia, la quota media per le consegne è piuttosto elevata, essendo il settore dominato da alcune aziende molto grandi; queste ultime coabitano con un numero elevato di piccoli produttori, molti dei quali non hanno ricevuto una quota “consegne”; per contro, i titolari di quote sono, in grande maggioranza, piccolissime aziende agricole a conduzione familiare situate in Lettonia, in Lituania e in Polonia;
- nell’insieme degli Stati membri dell’Europa centrale e orientale, la maggioranza delle aziende lattiero-casearie pratica un’agricoltura di semisussistenza; nel 2005, il 67 % degli allevatori possedeva al massimo due vacche.

37. Una notevole differenza di scala sussiste tra gli stabilimenti lattieri europei e quelli dei principali concorrenti sul mercato mondiale (**tabella 2**). Le piccole aziende (da 1 a 29 vacche) forniscono ancora il 30 % della produzione europea, ma solamente l’1,2 % della produzione negli Stati Uniti, dove mandrie di più di 2 000 vacche forniscono il 23 % della produzione nazionale di latte. La

maggior parte della produzione europea proviene da aziende che contano tra le 30 e le 49 vacche (20 %), e più di 50 vacche (50 %) ⁴⁴.

Tabella 2 – Strutture di produzione in Europa (2005), negli Stati-Uniti e in Nuova-Zelanda (2006)

	Mandria media
UE-25 (1)	15
UE-15 (1)	35
UE-10 (1)	5
Nuova-Zelanda (2)	322
Stati-Uniti (3)	120

Fonti:

- 1) Eurostat (mandria media = numero di vacche/numero di aziende nel 2005).
- 2) *Livestock Improvement Corporation (LIC), New Zealand Dairy statistics 2005/2006.*
- 3) USDA, *Profits, costs and the changing structure of the dairy farming*, settembre 2007 e USDA, *World markets and trade*, luglio 2008.

I prodotti lattiero-caseari europei sono diventati più competitivi sui mercati mondiali?

Le esportazioni europee di prodotti lattiero-caseari di base tendono a diminuire

38. Il mercato mondiale dei prodotti lattiero-caseari è molto ristretto: esso riguarda solo il 6 % della produzione mondiale di latte (2007) e i prezzi sono fluttuanti ⁴⁵. Esso concerne fundamentalmente i prodotti trasformati a basso tenore di acqua, quali il latte in polvere ed il burro, nonché i formaggi. Nel 2007, l'UE ha esportato il 9 % circa della sua produzione totale in equivalente latte ⁴⁶, qualificandosi pertanto come secondo esportatore mondiale dopo la Nuova-Zelanda.

⁴⁴ Eurostat, *Vaches laitières - Nombre d'exploitations et effectif selon la SAU et l'effectif de vaches laitières de l'exploitation en 2005.*

⁴⁵ FAO, *Prospettive dell'alimentazione*, giugno 2008 e novembre 2008.

⁴⁶ Fonte: ZMP.

39. I prezzi mondiali per il latte in polvere ed il burro sono quasi costantemente inferiori ad i prezzi in vigore nell'UE. Il mercato mondiale, meno remunerativo, serve dunque innanzitutto da sbocco finale alle produzioni che il mercato interno non può assorbire. I prezzi mondiali influenzano meno il livello delle esportazioni di prodotti con un valore aggiunto superiore, come i formaggi.

40. Le posizioni dell'UE sul mercato mondiale sono peggiorate dopo l'introduzione delle quote latte, a favore soprattutto della Nuova-Zelanda e dell'Australia. Il ruolo dell'UE nel commercio mondiale dei prodotti lattiero-caseari registra una regressione continua (**tabella 3**)⁴⁷ e le esportazioni europee di prodotti lattiero-caseari tendono a diminuire (**grafico 14**).

41. Nel 2008 le esportazioni sono diminuite, tranne per il latte intero in polvere. I quantitativi esportati superano tuttavia il livello delle esportazioni non sovvenzionate raggiunto prima del giugno 2007.

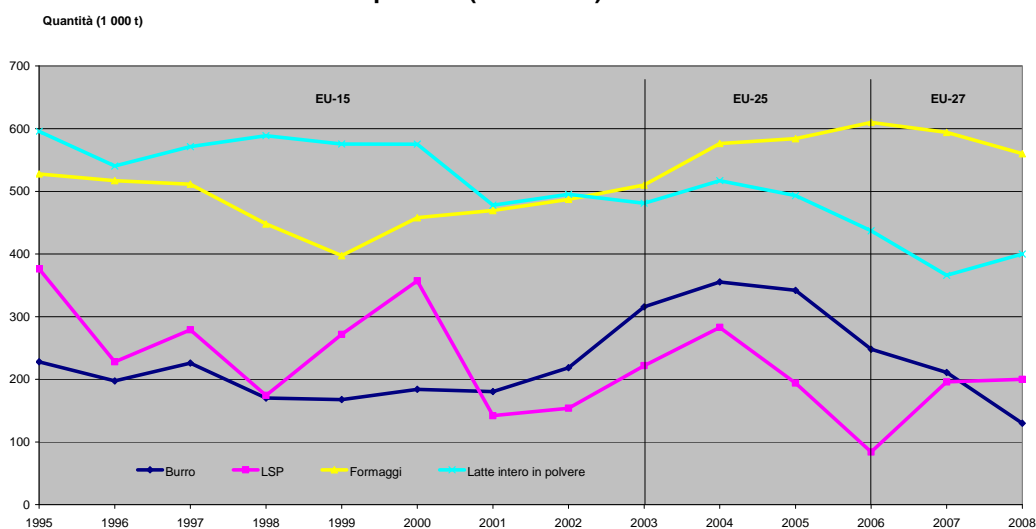
⁴⁷ Commissione europea, dati estratti da diverse relazioni intitolate *La situazione dei mercati agricoli nell'Unione europea*. A proposito della **tabella 3**, va notato che l'evoluzione del ruolo giocato dall'UE nel commercio mondiale di prodotti lattiero-caseari è stata influenzata dai successivi allargamenti dell'Unione; ciascun allargamento ha automaticamente aumentato il volume del commercio intracomunitario e diminuito quello delle esportazioni.

Tabella 3 - Proporzione delle esportazioni UE nel totale delle esportazioni mondiali di alcuni prodotti lattiero-caseari (in %)

	1984	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	UE-10	UE-15					UE-25			UE-27
Burro/butteroil	48,4	27	20,8	19,6	21,8	30	41,4	39,7	29,9	29,1
Polvere di latte scremato	30	31,6	29,1	12,7	13,3	19,4	27,4	17,4	7,2	19,7
Formaggi	52	48,6	28,6	30	32,3	30,3	38,8	34,8	34,1	35,9
Polvere di latte intero	70,2	48,1	37,6	29,8	28,3	27,6	28,3	27,2	23,9	22
Latte condensato	67,7	61,7	51,6	44,4	45,5	38,9	30,7	28,5	29	36,1

Fonte: Commissione europea, DG AGRI.

Grafico 14 - Esportazioni UE di burro, LSP, formaggi e latte intero in polvere (1995-2008)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dallo ZMP.

L'Unione europea ha sensibilmente ridotto gli aiuti all'esportazione di prodotti lattiero-caseari

42. Scopo degli aiuti all'esportazione è di garantire la partecipazione della Comunità al commercio internazionale del latte e dei prodotti lattiero-caseari⁴⁸. Le restituzioni all'esportazione di tali prodotti sono basate sulla differenza tra i prezzi interni dell'UE e quelli dei mercati mondiali. Le esportazioni sovvenzionate sono tuttavia limitate in valore e in volume dalle quote GATT, per quattro categorie di prodotti: il burro ed il butteroil, il latte scremato in polvere, il formaggio e gli altri prodotti lattiero-caseari⁴⁹.

43. A decorrere dal 2004, il tasso di restituzione è stato ridotto in modo meccanico per tener conto della diminuzione programmata dei prezzi d'intervento del burro e del latte scremato in polvere. Le esportazioni europee hanno continuato ad essere sovvenzionate, dato il sussistere di una differenza di prezzo tra il mercato europeo e quello mondiale dopo la riduzione dei prezzi d'intervento. Da giugno 2007 a dicembre 2008, il tasso delle restituzioni fissato dalla Commissione è stato uguale a zero per tutti i prodotti.

Il mercato mondiale è difficilmente accessibile senza il sostegno al bilancio

44. Per i prodotti di base, ossia il burro e il latte in polvere (LSP), il mercato mondiale rappresenta per i produttori europei un mercato di seconda scelta. In passato, i produttori hanno potuto accedervi solo grazie al bilancio comunitario, salvo durante i periodi in cui i prezzi mondiali erano elevati. Qualsiasi diminuzione significativa dei prezzi mondiali rendeva i prodotti di base europei non sufficientemente competitivi sul mercato mondiale.

⁴⁸ Considerando 77 del regolamento (CE) n.1234/2007.

⁴⁹ Questa categoria comprende sostanzialmente il latte intero in polvere, il latte concentrato, il latte alimentare ed i prodotti lattiero-caseari freschi.

45. Poiché la domanda di prodotti lattiero-caseari sul mercato europeo non è elastica, l'aumento della produzione successivamente all'abolizione delle quote latte porterà ad un aumento significativo delle esportazioni di prodotti lattiero-caseari dell'UE. Secondo lo scenario ipotizzato dalla Commissione nell'ambito della verifica dello stato di salute, il 70 % della produzione supplementare dovrà essere esportata⁵⁰. La Commissione mira a incrementare le esportazioni senza far ricorso alle restituzioni all'esportazione, che dovrebbero scomparire all'orizzonte del 2013. La realizzazione di questo obiettivo è condizionata dalla capacità dell'industria dell'UE di rispondere alla domanda mondiale, ma dipende anche da fattori monetari. All'inizio del 2009, il deterioramento dei prezzi mondiali, unito al deprezzamento del dollaro rispetto all'euro, ha rimesso in luce il problema della competitività dei produttori europei e indotto la Commissione a riattivare il regime delle restituzioni all'esportazione.

GLI ELEMENTI DI FATTO PIÙ CRITICI DA PRENDERE IN CONSIDERAZIONE NEL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE LATTIERO-CASEARIO

Osservazione preliminare: le quote latte sono destinate a scomparire in seguito alla riforma del 2003

46. La riforma decisa dal Consiglio nel 2003, in base alle opzioni definite nell'Agenda 2000, ha chiaramente inserito il settore lattiero in una logica di smantellamento delle quote: la fine delle quote latte è programmata per il 2015. La Commissione ha regolarmente informato il settore riguardo alla situazione

⁵⁰ Istituto di economia industriale (IDEI, Università di Tolosa), *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, marzo 2008, pag. 5.

dei mercati e all'evoluzione della politica del settore lattiero-caseario verso la liberalizzazione⁵¹.

47. Nella logica della deregolamentazione progressiva, le decisioni concernenti la scomparsa del prezzo indicativo, la diminuzione dei prezzi d'intervento⁵² e le restrizioni quantitative all'intervento hanno già notevolmente ridotto il meccanismo di sostegno attraverso i prezzi che costituiva la contropartita dei massimali di produzione. Tramite queste decisioni, la Commissione avvertiva il settore che la fabbricazione di burro e di latte scremato in polvere sarebbe divenuta meno redditizia e che era auspicabile⁵³ una transizione verso prodotti dal valore aggiunto più elevato, come il formaggio.

48. Nel 2008, la procedura specifica di consultazione delle parti interessate nel quadro della verifica dello stato di salute ha riguardato soprattutto il modo in cui gestire la transizione verso la scomparsa delle quote. Il Consiglio ha approvato il principio di un incremento graduale delle quote nazionali, per consentire di "attenuare le conseguenze dell'estinzione del regime"⁵⁴. Le quote degli Stati membri formeranno oggetto di cinque aumenti annuali dell'1 % tra le campagne 2009/2010 e 2013/2014, prima della loro scomparsa il 31 marzo 2015. In deroga, la quota dell'Italia è stata aumentata del 5 % a partire dalla campagna 2009/2010. Tali aumenti verranno ad aggiungersi all'aumento generale del 2 % delle quote iniziato il 1° aprile 2008 (2,5 % per undici Stati membri

⁵¹ In virtù della politica della "comitatologia", la Commissione gestisce la politica lattiero-casearia in collegamento con gli Stati membri nel quadro del Comitato di gestione del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

⁵² Per il burro, riduzione del 7 % nel luglio 2004, del 7,5 % nel luglio 2005, dell'8,1 % nel luglio 2006 e del 5,1 % nel luglio 2007.
Per il latte in polvere, riduzione del 5 % nel luglio 2004, del 5,3 % nel luglio 2005, e del 5,5 % nel luglio 2006.

⁵³ Relazione della Commissione al Consiglio, Prospettive di mercato per il settore lattiero-caseario, COM(2007) 800 def.

⁵⁴ Accordo sullo stato di salute, 20 novembre 2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck>.

dell'UE-15)⁵⁵. Inoltre, a partire dalla campagna 2009/2010, l'adeguamento delle quantità consegnate calcolato in base alla differenza tra la materia grassa reale e la materia grassa di riferimento assegnata a ciascun produttore è meno rigido, a beneficio di quest'ultimo⁵⁶. Un effetto immediato di queste misure sarà quello di risolvere totalmente o in gran parte il problema degli Stati membri la cui quota è insufficiente, fra cui, in primo luogo, l'Italia.

49. La Commissione ritiene che in seguito all'abolizione delle quote latte⁵⁷:

- la maggioranza delle aziende specializzate nel settore del latte sarà in grado di proseguire la propria attività;
- i consumatori beneficieranno di una riduzione parziale dei prezzi dei prodotti lattiero-caseari.

50. Diversi studi indicano che l'abolizione delle quote dovrebbe sortire i seguenti effetti generali⁵⁸:

⁵⁵ Regolamento (CE) n.248/2008 del Consiglio del 17 marzo 2008 che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda le quote nazionali per il latte (GU L 76 du 19.3.2008, pag. 6).

⁵⁶ L'attenuazione del requisito sulla materia grassa equivarrebbe ad un aumento dall'1,5 al 1,7 % della quota latte comunitaria (ad esempio: + 0,9 % per la Francia, +2,2 % per la Danimarca, +3,4 % per i Paesi Bassi), Camere dell'agricoltura della Normandia, *Bilan de santé de la PAC – Expertise technique*, novembre 2008.

⁵⁷ Commissione europea, *CAP Health Check, Impact Assessment Note n° 6*, documento D(2008) MK / 15332 del 20 maggio 2008.

⁵⁸ Istituto di economia industriale, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, marzo 2008.
OCSE, Direzione Alimentazione, agricoltura e pesca e Direzione degli scambi, *An analysis of dairy policy reform and trade liberalisation. Trade and economic effects of milk quota systems*. COM/AGR/TD/WP(2004)19/FINAL, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/37/34456378.pdf>.
Langley, S., Somwaru, A., et Normile, M.A., USDA, *Trade liberalization in international dairy markets. Estimated impacts, Economic report research number 16*, febbraio 2006.

- un aumento della produzione di latte che dovrebbe fare abbassare il prezzo di mercato⁵⁹;
- una riduzione del reddito dei produttori, nonostante l'aumento delle quantità prodotte;
- il trasferimento di benessere dai produttori ai consumatori;
- una ripresa delle esportazioni dell'UE, suscettibile di causare un calo dei prezzi mondiali.

51. Pur riconoscendo che il valore predittivo dei modelli è limitato⁶⁰, la Corte desidera richiamare l'attenzione sugli elementi di fatto più critici da prendere in considerazione nel processo di liberalizzazione del mercato del latte.

Equilibrio del mercato: l'instabilità dei mercati può ricreare rapidamente delle eccedenze

52. Secondo la Commissione, sui mercati agricoli "(...) i prezzi saranno soggetti a maggiori fluttuazioni rispetto a quanto osservato gli ultimi decenni (...). Di conseguenza, ogni modifica significativa dell'offerta o della domanda potrebbe

Consorzio INRA-Università di Wageningen, *Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organisation for milk and milk products*, Studio sugli effetti delle scelte future per il regime delle quote latte e per l'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari, giugno 2002.

INRA-ESR, "*Quelle politique laitière pour l'Europe? Sortir du régime des quotas laitiers? Paramètres à considérer et illustration dans le cas français*", Giornata "latte" del dipartimento Economia e sociologia rurale dell'Istituto nazionale della ricerca agronomica (INRA), Parigi, 8 ottobre 2001.

⁵⁹ All'interno dell'Unione europea, un aumento dell'1 % della produzione di latte si traduce in un calo dei prezzi alla produzione dal 3 al 4 % (cfr. Istituto di economia industriale, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, pag. 47).

⁶⁰ Il settore del latte europeo è particolarmente complesso e la sua evoluzione dipende da una moltitudine di parametri il cui effetto combinato è difficile da prevedere. Anche a livello delle principali tendenze, i modelli possono risultare errati, come dimostra il fatto che i prezzi non sono evoluti come previsto dopo la riforma del 2003.

comportare rapidamente un aumento della volatilità dei prezzi. La maggiore capacità di adeguamento della produzione tramite un orientamento più netto verso il mercato, associata a reti di sicurezza adeguate, contribuirà a facilitare la reazione degli agricoltori a condizioni di mercato caratterizzate da maggiore volatilità⁶¹".

53. Nell'ambito della verifica dello stato di salute, il Consiglio ha deciso, su proposta della Commissione, di mantenere l'intervento pubblico sul mercato come una "rete di sicurezza" costituita da acquisti all'intervento per il burro ed il latte scremato in polvere. Il volume degli acquisti a prezzo fisso non può superare le 30 000 tonnellate per il burro e le 109 000 tonnellate per il latte scremato in polvere. Al di là di questi limiti, la Commissione può effettuare degli acquisti supplementari mediante aggiudicazione. Quando i massimali vengono raggiunti, essa stabilisce autonomamente i quantitativi per i quali ricorrere all'intervento e a quale prezzo, in funzione dell'andamento del mercato.

54. Dato che l'UE produce circa 2 milioni di tonnellate di burro e 900 000 tonnellate di latte scremato in polvere, sarà sufficiente che la produzione risulti eccedente in misura dell'1,5 % (burro) o del 12,11 % (latte in polvere) perché la soglia d'intervento sia raggiunta. In altri termini, i due massimali corrispondono all'acquisto di circa 1,8 milioni di tonnellate di equivalente latte sui 148 milioni prodotti in Europa, ossia l'1 %⁶². Data la sua sottile consistenza, la rete di sicurezza rischia di presentare un'utilità limitata, non commisurata all'importanza dei rischi di eccedenze ai quali l'UE potrebbe dover far fronte in caso di grave crisi. Alla fine del 2008, nel contesto della crisi finanziaria ed economica, l'instabilità dei mercati si è tradotta nella ricomparsa delle eccedenze di burro e di latte in polvere. Le scorte d'intervento che erano

⁶¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sui prezzi dei prodotti alimentari in europa, COM(2008) 821 def. del 9.12.2008.

⁶² Coefficienti di equivalenza: 1 Kg per 20,5 litri (burro) e 1 Kg per 11 litri (latte scremato in polvere).

rimaste vuote durante gli anni 2007 e 2008, alla fine del primo trimestre del 2009 contenevano 36 700 tonnellate di burro e 67 500 tonnellate di latte in polvere. In tre mesi, gli acquisti della Commissione hanno quindi superato la soglia d'intervento per il burro e raggiunto più del 60 % del massimale per il latte in polvere.

Ristrutturazione della produzione lattiera: rischio di una riduzione significativa della produzione nelle zone meno favorite e di una concentrazione geografica della produzione

55. La Commissione ritiene che la ristrutturazione del settore proseguirà. Essa colloca tra il 2,8 ed il 3,7 % il tasso di scomparsa annuale delle aziende agricole per gli anni 2003-2013⁶³.

56. La scomparsa, ad un ritmo sostenuto, delle aziende agricole, e di quelle lattiero-casearie in particolare, rappresenta una sfida socio-economica nelle zone svantaggiate, specialmente le zone di montagna, dove i produttori hanno possibilità di ristrutturazione e di riconversione⁶⁴ limitate.

57. Il regime delle quote latte, peraltro, era stato organizzato su base nazionale per evitare che la produzione fosse progressivamente delocalizzata verso bacini più propizi all'allevamento per la produzione lattiera. Nel 2005, tuttavia, la maggior parte della produzione lattiera europea, ossia circa il 50 %, era già concentrata sull'11 % del territorio comunitario⁶⁵. La sfida ambientale è evidente: uno dei probabili effetti della deregolamentazione e del calo dei prezzi sarà un'ulteriore intensificazione della produzione nelle regioni ad alto

⁶³ Commissione europea, *Development in the structure of the agricultural sector*, TV D(2007) del 27 marzo 2007.

⁶⁴ Chatellier, V., e Delattre, F., "Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne", *Economia rurale* n° 288/luglio-agosto 2005.

⁶⁵ Commissione europea, *Développement rural dans l'Union européenne - Informations statistiques et économiques*, Relazione 2008, dicembre 2008.

rendimento, dove l'impatto ambientale è già forte, mentre numerosi allevatori saranno costretti ad abbandonare l'attività nelle regioni meno produttive, in particolare nei territori montani ⁶⁶.

58. Nel 2001, la Commissione riconosceva implicitamente le sfide socio-economiche o ambientali associate alla ristrutturazione del settore, tra cui, innanzitutto, il mantenimento della produzione nelle "regioni svantaggiate della Comunità, e in primo luogo nelle aree montuose, caratterizzate da costi di produzione più elevati e dove spesso la produzione di latte è l'unica attività agricola possibile". Essa riteneva anche che "la concentrazione della produzione di latte potrebbe provocare gravi problemi ambientali", e che inoltre avrebbe avuto l'effetto di "standardizzare i prodotti, impoverendone pertanto la qualità"⁶⁷.

59. La Commissione ha riconosciuto la necessità di adottare misure specifiche nelle zone meno favorite (il 24 % del territorio dell'UE, che corrisponde al 57 % della superficie agricola utile), soprattutto nelle zone di montagna. In particolare, a seguito della valutazione dello stato di salute del 2008, la ristrutturazione del settore lattiero-caseario fa parte delle nuove sfide che gli Stati membri possono integrare nei rispettivi programmi di sviluppo rurale⁶⁸.

⁶⁶ Nei nuovi Stati membri, gli allevatori che operano su scala molto ridotta e che hanno potuto inserirsi nel mercato ottenendo delle quote latte rischiano di essere colpiti per primi da un calo dei prezzi.

⁶⁷ Risposte della Commissione alla relazione speciale n. 6/2001 sulle quote latte.

⁶⁸ Decisione 2009/61/CE del Consiglio del 19 gennaio 2009 recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 112).

Competitività sui mercati mondiali: un obiettivo che incide sia sui produttori che sulle imprese di trasformazione

60. L'obiettivo di rendere competitivi i produttori di latte europei è al centro della riforma. La realizzazione di questo obiettivo dipende dalla capacità del settore lattiero europeo di adattarsi alla domanda mondiale in termini di prezzi e di qualità dei prodotti.

61. Affinchè i prezzi europei diventino competitivi, il loro livello deve avvicinarsi a quello dei prezzi mondiali, strutturalmente inferiori, considerando che, dal 2003, aiuti diretti e pagamenti supplementari compensano in parte il calo dei prezzi. La liberalizzazione ha l'effetto di aumentare l'influenza del mercato mondiale del burro e del latte in polvere sui prezzi alla produzione praticati nell'UE. La convergenza dei prezzi rende inevitabile il proseguimento della ristrutturazione, poiché le strutture europee di produzione sono ancora molto diverse da quelle dei concorrenti extracomunitari (cfr. paragrafo 37). Nell'UE-15, tuttavia, il margine delle aziende lattiere non è direttamente correlato alle dimensioni della loro mandria⁶⁹. Si constata che le aziende che raggiungono margini positivi non sono necessariamente le più grandi, ma quelle che hanno una densità più elevata, un rendimento alto e un'unità di lavoro annuale modesta.

62. Per quanto riguarda i prodotti, nonostante l'UE rappresenti il primo esportatore di formaggi a livello mondiale, le sue vendite sul mercato mondiale riguardano ancora, in maggioranza, i prodotti di base, vale a dire il latte in

⁶⁹ Una diseconomia di scala ha luogo quando all'aumento della produzione non segue più una diminuzione dei costi medi di produzione. Tale situazione si verifica quando l'offerta di determinati mezzi di produzione è fissa e non può essere facilmente portata al livello necessario per raggiungere l'efficienza. Ciò può esser dovuto a debolezze dell'ambiente operativo (condizioni climatiche e topografia) o alla mancanza di efficacia di un operatore rispetto agli altri. Cfr. MacDonald, James M., O'Donoghue, Erik J., McBride, William D., Nehring, Richard F., Sandretto, Carmen L. et Mosheim, Roberto, *Profits, costs and the changing structure of dairy farming*, United States Department of Agriculture, Economic Research Report n. 47, settembre 2007.

polvere ed il burro (dati 2008). In passato, i fabbricanti europei di tali prodotti sono stati competitivi solo quando i prezzi mondiali erano alti. Il mantenimento di quote di mercato significative sul mercato mondiale implica dunque un ruolo più incisivo dei produttori di formaggi e di altri prodotti ad alto valore aggiunto, in linea con l'obiettivo della liberalizzazione che consiste appunto nell'orientare maggiormente il settore verso il mercato.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

63. La politica comunitaria per il settore lattiero-caseario è stata concepita per realizzare una gamma complessa di obiettivi, in particolare equilibrare il mercato, stabilizzare i prezzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari, garantire ai produttori un tenore di vita equo e migliorare la competitività di tali prodotti europei sui mercati internazionali. La relazione della Corte esamina il grado di realizzazione di questi obiettivi e pone l'accento sugli elementi di fatto che risultano particolarmente critici nel processo di liberalizzazione del settore lattiero europeo attualmente in corso.

Equilibrio del mercato

64. Le quote latte sono, dal 1984, la chiave di volta della politica europea per il settore lattiero-caseario. Sin dalla loro istituzione, esse hanno inquadrato rigorosamente la produzione, ma il loro livello è risultato a lungo troppo elevato rispetto alle capacità di assorbimento del mercato. I massimali nazionali sono stati fissati sulla base dei dati storici relativi alla produzione, cosicché talune quote nazionali – in particolare quella dell'Italia - sono state sistematicamente superate.

65. Il regime delle quote è stato accompagnato per molto tempo da eccedenze strutturali sovvenzionate. In seguito all'impennata dei prezzi mondiali, a fine 2006 e nel 2007, le eccedenze, per la prima volta, sono quasi scomparse. Tale situazione non poteva essere considerata definitiva, come ha dimostrato la ricomparsa delle eccedenze nel 2008 e 2009.

66. Nel mercato liberalizzato mediante l'abolizione delle quote, le capacità produttive rimarranno relativamente rigide e i produttori potrebbero non essere in grado di adattarsi rapidamente alle fluttuazioni della domanda. Il Consiglio ha deciso di mantenere lo strumento dell'intervento pubblico come "rete di sicurezza". Data la sua debole consistenza, la rete di sicurezza rischia però di presentare un'utilità limitata in caso di grave crisi, non commisurata all'importanza dei rischi di eccedenze ai quali l'UE potrebbe dover far fronte.

Raccomandazione n. 1

La Commissione deve continuare a vigilare sull'evoluzione del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari, attuando le misure necessarie per evitare che la deregolamentazione del settore finisca col ricreare una situazione di sovrapproduzione. In mancanza di ciò, l'obiettivo della Commissione di attenersi ad un livello di regolamentazione minimo, che funga da rete di sicurezza, potrebbe rapidamente rivelarsi impossibile da conseguire.

Prezzo del latte

67. La fissazione di prezzi di riferimento e di quote ha permesso di garantire una grande stabilità dei prezzi nominali negli ultimi vent'anni. Tenuto conto dell'inflazione, i prezzi effettivi hanno tuttavia subito una notevole erosione durante il medesimo periodo e, pertanto, i margini dei produttori sono stati notevolmente ridotti. Questi ultimi sono stati sottoposti ad una pressione costante per migliorare l'efficienza e la produttività - pena l'esclusione dal mercato per i meno efficienti - sebbene questo fenomeno abbia potuto essere attenuato, in alcuni casi, dalla capitalizzazione delle quote. L'evoluzione dei prezzi al consumo del latte e dei prodotti lattiero-caseari non riflette necessariamente le modifiche dei prezzi alla produzione.

Raccomandazione n. 2

Pur riconoscendo che il processo di formazione dei prezzi nel settore alimentare è particolarmente complesso, la Corte ritiene che debba essere

oggetto di un monitoraggio regolare da parte della Commissione. Quest'ultima, come del resto gli Stati membri, devono fare in modo che la concentrazione delle imprese di trasformazione e di distribuzione non ponga i produttori di latte nell'impossibilità di influire sui prezzi e non limiti la possibilità per i consumatori finali di beneficiare equamente dei cali di prezzo.

Reddito dei produttori

68. In un contesto di deprezzamento generale del reddito agricolo, gli allevatori del settore lattiero hanno mantenuto in media un reddito leggermente superiore a quello degli altri agricoltori. Di fatto, è l'adeguamento strutturale che permette di salvaguardare il reddito statistico medio dei produttori di latte. L'UE-15 ha perso metà delle sue aziende lattiero-casearie tra il 1995 e il 2007.

69. Questa tendenza al consolidamento della produzione dovrebbe proseguire, o addirittura subire un'accelerazione, non appena le zone meno favorite registrano una regressione o la scomparsa della produzione o quando si verifica una concentrazione della produzione nelle zone sottoposte ad agricoltura intensiva. Questa evoluzione può rivelarsi negativa per l'ambiente e per il tessuto sociale delle zone svantaggiate nelle quali la produzione lattiera costituisce una delle rare attività agricole possibili.

Raccomandazione n. 3

Per quanto riguarda il settore lattiero-caseario, tanto il precedente sostegno attraverso i prezzi, quanto l'attuale aiuto diretto al reddito non sono, nella pratica, politiche mirate, né sul piano territoriale né su quello sociale⁷⁰. Data

⁷⁰ Nel 2005, con l'instaurazione del regime di pagamento unico, gli Stati membri potevano fruire maggiormente della possibilità di indirizzare l'erogazione degli aiuti diretti a territori specifici, applicando il modello regionale. In pratica, però, il disaccoppiamento del premio ai produttori di latte e dei pagamenti supplementari non ha dato luogo ad alcun riorientamento del sostegno verso i produttori lattiero-caseari delle zone svantaggiate. Il disaccoppiamento si è tradotto, in tutti gli Stati membri dell'UE-15, nell'attribuzione di un diritto specifico ai titolari delle quote

l'importanza della produzione lattiero-casearia nell'economia agricola e la sua incidenza sull'organizzazione dello spazio rurale, la Corte raccomanda alla Commissione di approfondire la riflessione sulle strategie da attuare per far fronte:

- ai problemi specifici delle regioni in cui la produzione lattiero-casearia è più vulnerabile, in particolare le zone montuose;
- alle conseguenze ambientali della concentrazione geografica della produzione lattiero-casearia.

Competitività sui mercati mondiali

70. Il ruolo dell'UE nel commercio mondiale dei prodotti lattiero-caseari non cessa di diminuire dal 1984. L'obiettivo di rendere competitivi i produttori di latte europei è al centro dell'attuale evoluzione verso la liberalizzazione del settore. Conformemente agli accordi dell'OMC, gli aiuti europei all'esportazione di prodotti lattiero-caseari sono stati drasticamente ridotti nel corso degli ultimi anni.

71. In realtà, il mercato mondiale dei prodotti lattiero-caseari riguarda sostanzialmente dei prodotti di base, quali il latte in polvere e il burro. I fabbricanti europei di questi prodotti sono stati competitivi sui mercati mondiali solo quando i prezzi erano alti. Al di fuori di tali periodi, le esportazioni sono state sostenute dal bilancio comunitario.

72. Dopo aver registrato una forte crescita negli ultimi anni, la domanda sul mercato mondiale è in calo. Di conseguenza, la Commissione ha riattivato nel 2009 il sistema delle restituzioni all'esportazione, il cui tasso era stato azzerato nel 2007. Questa soluzione non sarà tuttavia più possibile a medio termine, se

gli accordi sul commercio mondiale, attualmente in fase di trattativa, condurranno alla soppressione delle restituzioni all'esportazione. Il futuro sviluppo delle esportazioni è condizionato dall'evoluzione della domanda mondiale e dalla capacità dell'industria UE di soddisfarla.

Raccomandazione n. 4

Per il settore europeo del latte, il mercato mondiale resterà un mercato secondario, al quale non potrà accedere se non durante i periodi in cui i prezzi mondiali saranno elevati. Solo i produttori di formaggi e di altri prodotti ad alto valore aggiunto potranno rivendicare delle quote di mercato durature. È quindi indispensabile che la Commissione e gli Stati membri proseguano negli sforzi intrapresi per riorientare la produzione lattiero-casearia, in primo luogo verso la soddisfazione del fabbisogno del mercato interno europeo e, complementariamente, verso la produzione di formaggi e di altri prodotti ad alto valore aggiunto esportabili senza aiuti di bilancio.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 23 luglio 2009.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

ALLEGATO I**PRODUZIONE E CONSUMO DI LATTE NELL'UE***(in migliaia di tonnellate)*

	1984 UE-15 (1)	1994 UE-15 (1)	2004 UE-25 (2)	2008 UE-27 (2)
Produzione di latte vaccino	136 247	120 179	136 752	150 647
Consegne	123 588 <i>(91 %)</i>	111 515 <i>(93 %)</i>	124 928 <i>(91 %)</i>	134 346 <i>(89 %)</i>
Produzione di latte alimentare	26 449	30 320	31 942	32 120
Produzione di burro				
di produzione industriale	2 622	1 799	1 979	2 072
Totale	2 657	1 817	2 015	2 167
Consumo di burro	1 893	n.d.	1 973	1 882
Produzione di formaggi				
di produzione industriale (latte vaccino)	4 508	5 650	7 399	8 163
Totale	4 882	6 168	8 341	9 547
Consumo di formaggi	4 201	n.d.	8 024	7 748
Produzione di latte in polvere				
Scremato	2 364	1 232	891	928
Parzialmente scremato + Intero	867	1 001	870	864
Latticello in polvere	52	52	73	70
Totale	3 283	2 285	1 834	1 862
Consumo di latte scremato in polvere	n.d.	n.d.	n.d.	660 (3)
Produzione di latte condensato e concentrato	1 645	1 284	1 188	1 138
Produzione di caseina e caseinati	127	111	122	137

Fonti: (1) Cronos, (2) Commissione: risposte degli Stati membri al questionario trimestrale e (3) Commissione: *January 2009 dairy monthly*.

DATI DI BASE RIGUARDANTI LA ZOOTECNIA LATTIERA NELL'UE

	Numero di vacche (1000)				Numero di produttori di latte (1000)				Taglia media dell'allevamento (vacche per azienda)				Resa per vacca (kg)			
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007
Belgio	951,19	683,80	549,33	523,70	44,58	22,05	15,18	13,32	21,34	31,02	36,19	39,32	3990,79	4935,65	5622,55	5490,44
Danimarca	913,00	714,00	564,27	545,42	31,77	16,39	6,51	5,38	28,74	43,56	86,73	101,38	5584,88	6544,82	8218,64	8137,21
Germania	n.d.	5229,40	4235,96	4076,38	369,00	209,42	110,37	101,07	n.d.	24,97	38,38	40,33	n.d.	5470,42	6833,09	6721,96
Grecia	218,91	185,00	167,92	150,00	73,42	28,00	9,78	n.d.	2,98	6,61	17,17	n.d.	3499,34	4127,03	5000,00	4819,40
Spagna	1880,20	1281,00	1001,92	903,00	n.d.	114,60	42,39	37,29	n.d.	11,18	23,64	24,22	n.d.	4800,62	6445,73	n.d.
Francia	6506,10	4700,40	3883,84	3758,50	328,70	158,57	103,85	93,12	19,79	29,64	37,40	40,36	n.d.	5406,56	6334,43	6344,43
Irlanda	1495,20	1220,79	1081,96	1058,21	76,70	42,10	23,82	21,32	19,49	29,00	45,42	49,63	3894,13	4380,03	4631,79	6111,47
Italia	2804,00	2080,00	1860,18	1890,91	337,69	113,19	61,02	62,79	8,30	18,38	30,48	30,11	n.d.	5046,73	5958,20	5581,96
Lussemburgo	70,29	47,75	39,34	40,04	2,31	1,42	0,97	1,09	30,42	33,63	40,72	36,73	4278,84	5625,13	6567,08	6450,25
Paesi Bassi	2333,00	1777,00	1433,20	1468,30	61,31	40,06	23,53	24,51	38,06	44,36	60,91	59,91	5379,34	6356,22	7298,47	7247,40
Austria	n.d.	706,49	535,79	521,68	n.d.	90,73	54,58	49,45	n.d.	7,79	9,82	10,55	n.d.	4173,02	5826,32	5074,15
Portogallo	n.d.	384,00	287,29	272,66	n.d.	86,00	15,86	13,50	n.d.	4,47	18,11	20,20	n.d.	4583,33	6361,56	n.d.
Finlandia	n.d.	402,30	318,76	296,07	n.d.	32,36	16,94	14,39	n.d.	12,43	18,82	20,57	n.d.	8212,78	7775,04	7744,07
Svezia	n.d.	481,70	393,26	369,65	n.d.	17,74	8,55	7,10	n.d.	27,15	46,01	52,06	n.d.	6859,04	8206,20	8163,25
Regno Unito	3256,47	2631,93	2065,07	1978,00	52,88	36,68	26,31	28,14	61,58	71,76	78,49	70,29	4956,41	5578,63	7073,20	6899,29
UE-15		22525,56	18418,09	17852,52		1009,32	519,65	472,47		22,32	35,44	35,24	4486,21	5396,16	6549,51	n.d.
Repubblica ceca	n.d.	713,00	440,50	416,52	n.d.	n.d.	6,78	5,62	n.d.	n.d.	64,97	74,11	n.d.	4378,58	6434,91	6002,75
Estonia	n.d.	185,40	115,23	107,84	n.d.	n.d.	9,21	6,08	n.d.	n.d.	12,51	17,74	n.d.	3812,84	5927,50	5705,22
Cipro	n.d.	29,50	24,25	23,70	n.d.	n.d.	0,24	0,24	n.d.	n.d.	n.d.	98,75	n.d.	4711,86	5990,65	6079,32
Lettonia	n.d.	291,90	172,36	182,32	n.d.	n.d.	50,90	43,69	n.d.	n.d.	3,39	4,17	n.d.	3233,64	4356,37	3496,12
Lituania	n.d.	586,00	493,89	398,37	n.d.	n.d.	170,79	123,17	n.d.	n.d.	2,89	3,23	n.d.	3087,88	4450,42	3330,36
Ungheria	n.d.	390,00	286,83	265,43	n.d.	n.d.	16,25	12,17	n.d.	n.d.	17,65	21,81	n.d.	5054,95	6767,51	5442,59
Malta	n.d.	n.d.	7,27	8,08	n.d.	n.d.	0,15	0,19	n.d.	n.d.	49,12	42,53	n.d.	n.d.	5296,30	5340,79
Polonia	n.d.	n.d.	2853,74	2767,78	n.d.	n.d.	727,10	651,05	n.d.	n.d.	3,92	4,25	n.d.	n.d.	4328,07	3266,12
Slovenia	n.d.	n.d.	130,68	124,19	n.d.	n.d.	19,71	19,20	n.d.	n.d.	6,63	6,47	n.d.	n.d.	5479,59	4525,34
Slovacchia	n.d.	n.d.	193,20	177,22	n.d.	n.d.	13,46	11,54	n.d.	n.d.	14,35	15,36	n.d.	n.d.	5538,47	5350,83
UE-10			4717,95	4471,45			1014,58	872,95			4,63	5,10		3958,77	4830,06	3866,06
Bulgaria	n.d.	n.d.	n.d.	335,90	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2219,41
Romania	n.d.	n.d.	n.d.	1572,90	n.d.	n.d.	n.d.	1012,40	n.d.	n.d.	n.d.	1,55	n.d.	n.d.	n.d.	1168,03
UE-2				1908,80												1353,04

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti da Eurostat.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.10.2009
SEC(2009)1282 definitivo

Risposte della Commissione alla relazione speciale della Corte dei conti

**"GLI STRUMENTI DI GESTIONE DEL MERCATO DEL LATTE E DEI PRODOTTI
LATTIERO-CASEARI HANNO RAGGIUNTO I LORO PRINCIPALI OBIETTIVI?"**

Risposte della Commissione alla relazione speciale della Corte dei conti

"GLI STRUMENTI DI GESTIONE DEL MERCATO DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI HANNO RAGGIUNTO I LORO PRINCIPALI OBIETTIVI?"

SINTESI

Il 1° aprile 2015 le quote latte saranno eliminate, come deciso dal Consiglio in base al parere del Parlamento del 2003. Tale soppressione si basa, fra l'altro, sulle conclusioni e raccomandazioni formulate nella relazione speciale della Corte dei conti europea n. 6/2001. Lo scopo della riforma del settore lattiero-caseario, conformemente alla riforma generale della PAC, era orientare maggiormente la produzione verso il mercato. Di conseguenza, sono state ridefinite le misure di intervento e progressivamente sono stati applicati prezzi di intervento più bassi. A titolo compensativo sono stati distribuiti ai produttori lattiero-caseari 5 miliardi di euro sotto forma di aiuti diretti al reddito legati alla produzione. Gli aiuti sono oggi pienamente disaccoppiati e subordinati al rispetto di norme in materia ambientale, di pubblica sanità e di salute degli animali (condizionalità). Tutte queste misure erano volte a rafforzare la competitività e ad aiutare i produttori lattiero-caseari a prepararsi alle sfide future sui mercati internazionali, offrendo un aiuto al reddito attraverso i pagamenti diretti.

La Commissione era consapevole delle difficoltà connesse alla realizzazione di tale riforma. Pertanto sono state e continuano ad essere disponibili misure a favore dello sviluppo rurale per aiutare gli agricoltori a riorganizzarsi e adeguarsi alle nuove condizioni di mercato. La recente valutazione dello stato di salute e il piano europeo di ripresa economica offrono agli Stati membri ulteriori possibilità di sostegno del settore lattiero-caseario, ammortizzando le conseguenze dell'estinzione del sistema delle quote.

Negli ultimi due anni, gli agricoltori hanno assistito a un'instabilità nei prezzi del latte, che sono aumentati rapidamente nel 2007 e poi diminuiti bruscamente nel 2008. I prezzi al consumo dei prodotti lattiero-caseari sono anch'essi aumentati nel 2007 ma non sono scesi in egual misura nel 2008. L'andamento diseguale dei prezzi alla produzione e al consumo ha sollevato dubbi circa il funzionamento della concorrenza nella catena dalla stalla alla tavola. La Commissione sta esaminando attentamente la situazione.

II. La valutazione dello stato di salute ha rappresentato un ulteriore progresso verso una PAC più orientata al mercato nella quale gli aiuti diretti disaccoppiati svolgono un ruolo significativo per il reddito delle aziende agricole mentre gli strumenti di sostegno al mercato dovrebbero avere minore importanza. Dopo la valutazione dello stato di salute, gli strumenti del settore delle importazioni sono ancora applicabili come meccanismi d'intervento. I premi per i prodotti lattiero-caseari e i pagamenti supplementari sono stati aboliti al più tardi dal 2007. Gli importi corrispondenti sono stati integrati nel regime di pagamento unico. Di conseguenza, i produttori lattiero-caseari non ricevono più aiuti connessi alla loro produzione di latte.

IV. Occorre sottolineare, come la Commissione ha fatto notare nella risposta alla relazione speciale della Corte dei conti europea n. 6/2001 sulle quote latte, che adeguare la produzione di latte al livello del consumo interno non era un obiettivo né politico né economico.

La Commissione ritiene che le misure interne di smaltimento per il burro sono state indispensabili in passato e si sono dimostrate uno strumento efficace per mantenere la stabilità ed evitare ulteriori acquisti dispendiosi mediante intervento pubblico. Tuttavia, conformemente alla riduzione del prezzo d'intervento per il burro e alle conseguenti variazioni delle condizioni di mercato, l'aiuto è stato ridotto a zero nel 2007. L'industria dolciaria può adesso acquistare il burro a prezzi analoghi al precedente prezzo netto (prezzi al netto dell'aiuto).

I regimi di smaltimento per il burro sono stati aboliti nel quadro della valutazione dello stato di salute, mentre i regimi per il latte scremato in polvere sono diventati discrezionali, e dipendono dalla valutazione della Commissione circa l'adeguatezza alle condizioni del momento.

V. La stabilità dei prezzi nominali e il calo dei prezzi reali è un fenomeno comune a molti settori, non solo al settore del latte. I produttori di latte non sono stati gli unici a far fronte all'assenza di prezzi reali stabili, come descritto dalla Corte.

È inoltre necessario valutare l'evoluzione dei prezzi anche alla luce dell'andamento del mercato internazionale e occorre ridurre la differenza rispetto al prezzo del mercato mondiale.

VII. Una molteplicità di fattori ha influito sulla posizione relativa dell'Unione europea come esportatore, non da ultimo la capacità produttiva rafforzata di alcuni paesi terzi. Tuttavia, insieme ai risultati delle riforme recenti, ciò ha incoraggiato i produttori dell'Unione europea a concentrarsi sullo sviluppo e sull'espansione in mercati di prodotti ad alto valore aggiunto dove l'Europa ha un vantaggio competitivo più sostenibile, come quello del formaggio.

VIII.

- La Commissione osserva che l'instabilità dei mercati può provocare eccedenze e non solo carenze.

- La PAC dispone di una serie di strumenti, in particolare nel settore dello sviluppo rurale, che, oltre a promuovere la competitività, cercano di evitare l'abbandono dei terreni, di salvaguardare e migliorare l'ambiente, di integrare meglio l'attività agricola nel contesto socio-economico delle aree rurali e di sostenere la ristrutturazione dei settori più esposti al cambiamento.

- Il settore lattiero-caseario fa fronte alla concorrenza proveniente da diverse fonti: soprattutto dal settore lattiero-caseario di altre parti del mondo ma anche da prodotti analoghi in Europa. Ogni parte del settore, che è estremamente vario, deve individuare e sviluppare una strategia ottimale per affrontare queste sfide.

IX.

- La Commissione continuerà a monitorare attentamente l'evoluzione del settore. A tale proposito le relazioni sul mercato da presentare al Parlamento e al Consiglio nel 2010 e nel 2012 forniranno informazioni utili sull'evoluzione della produzione e del mercato mano a mano che si avvicina l'estinzione del regime delle quote, prevista per il 2015.

Su richiesta del Consiglio europeo, il 22 luglio 2009 la Commissione ha adottato la comunicazione "La situazione del mercato lattiero nel 2009" (COM(2009) 385) che contemplava le possibili opzioni per stabilizzare il mercato, nel rispetto dei risultati emersi

dalla valutazione dello stato di salute. Il Consiglio discuterà la comunicazione nel settembre 2009.

- Un gruppo ad alto livello sulla competitività dell'industria agroalimentare¹ ha recentemente proposto una serie di iniziative che la Commissione intende realizzare nei prossimi mesi. Queste iniziative rientrano nell'attuazione della tabella di marcia volta a migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare che è stata presentata dalla Commissione alla fine del 2008 nella comunicazione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa" (COM(2008) 821 definitiva). Fra le cinque componenti principali della tabella di marcia approvata dal Consiglio nel dicembre 2008 figurava il monitoraggio costante a livello europeo dei prezzi degli alimentari e della catena di approvvigionamento. Tale strumento di monitoraggio dovrebbe fornire migliori informazioni ai consumatori, alle autorità pubbliche e agli operatori del mercato, rimediando così alla mancanza di trasparenza dei prezzi e migliorando la consapevolezza dell'incidenza della normativa sulla catena di approvvigionamento alimentare. Alla fine del 2009 la Commissione presenterà una relazione su questa tabella di marcia. Inoltre, nella riunione svoltasi a inizio luglio 2009 il sottogruppo responsabile dell'alimentazione nell'ambito della rete europea della concorrenza è stato invitato a compiere un'indagine accelerata sui mercati lattiero-caseari, per stimolare e coordinare la sorveglianza e la raccolta di dati simultanee da parte delle autorità nazionali della concorrenza. Infine, nell'ambito della sorveglianza del mercato al dettaglio, la Commissione analizza anche le migliori pratiche diffuse tra gli Stati membri a livello di relazioni contrattuali tra fornitori e distributori al dettaglio. Il lavoro si concluderà entro la fine del 2009.

Attualmente, è molto più importante concentrarsi sul livello della distribuzione anziché su quello della trasformazione.

- Dal 2005 la Commissione è attenta ai problemi delle zone svantaggiate, tenendo conto fra l'altro della relazione speciale n. 4/2003 della Corte dei conti. Il dibattito, ancora in corso, ha già dato luogo a modifiche al quadro legislativo per queste zone (si veda la recente comunicazione della Commissione COM(2009) 161 del 21 aprile 2009). La situazione specifica delle aree montuose verrà affrontata nel documento di lavoro della Commissione che sarà presentato nel novembre 2009.

Per quanto riguarda le conseguenze ambientali derivanti dalla concentrazione territoriale della produzione, la Commissione è convinta che sia necessario intervenire su due livelli: i) a livello legislativo, controllando il rispetto delle norme per la tutela ambientale e delle buone pratiche agricole e ambientali, che sono requisiti per gli aiuti diretti e gli aiuti a titolo del secondo asse per lo sviluppo rurale; ii) a livello di incentivi, accordando aiuti per l'introduzione di pratiche agricole più rispettose dell'ambiente, quali le misure agro-ambientali nell'ambito dello sviluppo rurale.

¹ La principale funzione del gruppo ad alto livello (presieduto da uno dei vicepresidenti della Commissione e con la partecipazione dei commissari responsabili dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e della salute e tutela dei consumatori) era fornire consulenza alla Commissione europea al fine di migliorare e promuovere il ruolo guida dell'industria agroalimentare europea. Il gruppo era stato creato per imprimere uno slancio politico al processo e per fornire una piattaforma di discussione delle raccomandazioni specifiche del settore (ma non per seguire le dinamiche fra prezzi alla produzione e prezzi al consumo). Il gruppo cerca di far incontrare i principali attori dell'industria alimentare. I partecipanti sono stati del più alto livello.

- La Commissione concorda sul fatto che, affinché i produttori lattiero-caseari europei ottengano un reddito sostenibile, è essenziale che questi offrano ai consumatori e agli utilizzatori prodotti di alta qualità e convincenti. Essa riconosce l'importanza di soddisfare le esigenze dei consumatori per una serie di prodotti di base e ad alto valore aggiunto nonché la necessità di sfruttare tutti i componenti del latte, compresi grassi e proteine, e tiene conto della diversità delle condizioni di produzione del latte all'interno della Comunità.

INTRODUZIONE

3.

Primo trattino: occorre sottolineare, come la Commissione ha fatto notare nella risposta alla relazione speciale della Corte dei conti europea n. 6/2001 sulle quote latte, che emerge chiaramente dalle decisioni del Consiglio che adeguare la produzione di latte al livello del consumo interno non era un obiettivo né politico né economico (si veda la risposta della Commissione ai punti 68 e 69 della relazione speciale n. 6/2001).

Terzo trattino: alla luce dell'estinzione delle quote latte, la Commissione ha proposto - e il Consiglio e il Parlamento europeo hanno accettato - un aumento graduale e pianificato delle quote. Ciò consentirà ai produttori di latte di adeguarsi alla nuova situazione durante il periodo di transizione al fine di attenuare le conseguenze del cambiamento del 1° aprile 2015.

Inoltre, l'adeguamento delle strutture agricole alle nuove opportunità del mercato o ai nuovi cambiamenti delle politiche è sostenuto in grande misura dal fondo per lo sviluppo rurale.

Quarto trattino: il prezzo è uno dei fattori in grado di migliorare la competitività dei prodotti dell'Unione europea sui mercati internazionali, ma in molti segmenti di prodotto altri fattori, fra cui l'innovazione di prodotto e l'alta qualità, sono essenziali per la soddisfazione delle esigenze dei consumatori e degli utilizzatori.

8. Il cambiamento della politica non influisce solamente sul bilancio comunitario e sugli agricoltori beneficiari di aiuti diretti. Mano a mano che i prezzi istituzionali diminuiscono, anche i prezzi di mercato si adegueranno, in funzione dell'offerta e della domanda, e i consumatori beneficeranno di prezzi di mercato inferiori, a seconda dell'efficacia della trasmissione dei prezzi.

Inoltre, ciò ha ridotto i costi non solo per gli Stati membri ma anche per le industrie che vendono e/o che usano i prodotti oggetto del sostegno. Per di più, il cambiamento della politica migliora la posizione negoziale nel contesto multilaterale.

10.- 11. I premi per i prodotti lattiero-caseari e i pagamenti supplementari sono stati aboliti al più tardi dal 2007. Gli importi corrispondenti sono stati integrati nel regime di pagamento unico. Di conseguenza, i produttori lattiero-caseari non ricevono più aiuti connessi alla loro produzione di latte.

La Commissione ritiene che un confronto fra il costo totale del settore lattiero-caseario nel 2005 e nel 2007 dovrebbe basarsi sulla spesa totale sostenuta, indipendentemente da come è stata finanziata (stanziamenti annuali dal bilancio, spese negative o entrate con destinazione specifica - dall'esercizio finanziario 2007 sono state introdotte delle modifiche al trattamento delle entrate con destinazione specifica). Considerando la spesa totale di 3 202 miliardi di

euro nell'esercizio finanziario 2005 e la stima di 4 875 miliardi di euro nel 2007, l'aumento è del 52 %.

L'aumento della spesa di bilancio fra il 2005 e il 2007 è anche dovuta all'allargamento della Comunità.

OSSERVAZIONI

14. Come già accennato in relazione al punto 3, è opportuno fare riferimento alle risposte fornite dalla Commissione alla relazione speciale della Corte dei conti n. 6/2001 sulle quote latte. La Commissione ha sottolineato che emerge chiaramente dalle decisioni del Consiglio che adeguare la produzione di latte al livello del consumo interno non era un obiettivo né politico né economico (si vedano le risposte della Commissione ai punti 68 e 69 della relazione speciale n. 6/2001).

Riquadro 2

Secondo riquadro: finora era troppo presto per condurre uno studio approfondito sull'incidenza del disaccoppiamento degli aiuti sull'abbandono della produzione di latte, in quanto il disaccoppiamento è entrato in vigore solamente nell'anno civile 2006 (bilancio 2007). Il piano di valutazione della DG AGRI per il periodo 2009-2011 prevede una valutazione degli effetti sul mercato del disaccoppiamento parziale introdotto quest'anno, con l'obiettivo di analizzare gli effetti sul mercato dei regimi di aiuti che continuano a rimanere del tutto o parzialmente accoppiati. Nell'autunno 2009 è prevista la firma del contratto e nel 2010 verrà condotta la valutazione. In aggiunta, fra il 2010 e il 2011 sono programmate due valutazioni rispettivamente degli effetti sul reddito del sostegno diretto e del settore lattiero-caseario.

16. Al momento dell'introduzione del sistema delle quote latte, per la maggior parte degli Stati membri è stata fissata una quantità totale garantita corrispondente al latte consegnato nel 1981, più l'1 % (articolo 5, lettera c), comma 3, del regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio modificato dall'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio). Per tenere conto delle circostanze particolari della produzione di latte in Irlanda e in Italia, le quantità totali garantite per questi Stati membri si basavano sui quantitativi consegnati nel 1983 (per quanto riguarda l'Italia, si veda il considerando 9 del regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio). L'Italia ha pertanto ricevuto un trattamento più favorevole rispetto agli altri Stati membri. La crescente sottoutilizzazione della quota da parte di Regno Unito, Svezia e Francia è dovuta a vari motivi: in Francia, ad esempio, è dovuta al rigoroso sistema di gestione della quota applicato dall'amministrazione francese.

17. Come già illustrato nella risposta al punto 16, nel 1984 il Consiglio ha fissato il livello delle quote per gli Stati membri facendo riferimento a una base comune.

Successivamente, la Commissione è stata incaricata di gestire le quantità prodotte nei limiti delle quote.

Il principale obiettivo delle quote era limitare la produzione e di conseguenza porre fine all'accumulo di scorte di burro e latte in polvere che avevano raggiunto livelli eccessivi. Per esempio, alla fine del 1986 le scorte totali di burro erano pari a 1,3 milioni di tonnellate, equivalenti al 59 % dei 2,2 milioni di tonnellate prodotte quell'anno, mentre nel 2007 le scorte

sono state appena superiori alle 80 000 tonnellate ovvero il 4 % della produzione di burro dell'Unione europea nello stesso anno.

L'obiettivo di ridurre le scorte è stato raggiunto e di conseguenza non si può più parlare di ingenti eccedenze strutturali.

Inoltre, con il sistema delle quote, la produzione di burro e di latte scremato in polvere non è mai stata considerata come produzione in eccedenza bensì come maniera di utilizzare il latte necessaria per il fabbisogno del mercato interno ma tuttavia più vulnerabile, più esposta alla concorrenza esterna e meno redditizia. Questa produzione non cesserà ma senza gli aiuti potrebbe essere meno interessante.

18. Si veda la risposta al punto 14.

21. La Commissione ritiene che le misure interne di smaltimento per il burro sono state indispensabili in passato e si sono dimostrate uno strumento efficace per mantenere la stabilità ed evitare ulteriori acquisti dispendiosi mediante intervento pubblico. Tuttavia, conformemente alla riduzione del prezzo d'intervento per il burro e alle conseguenti variazioni delle condizioni di mercato, l'aiuto è stato ridotto a zero nel 2007. L'industria dolciaria può adesso acquistare il burro a prezzi analoghi al precedente prezzo netto (prezzi al netto dell'aiuto).

I regimi di smaltimento per il burro sono stati aboliti nel quadro della valutazione dello stato di salute, mentre i regimi per il latte scremato in polvere sono diventati discrezionali, e dipendono dalla valutazione della Commissione circa l'adeguatezza alle condizioni del momento.

26. Rispetto all'andamento dei prezzi equivalenti del latte sul mercato mondiale, il prezzo del latte europeo è stato molto stabile grazie ai diversi strumenti di gestione.

27. La stabilità dei prezzi nominali e il calo dei prezzi reali è un fenomeno comune a molti settori, non solo al settore del latte. I produttori di latte non sono stati gli unici a far fronte all'assenza di prezzi reali stabili, come descritto dalla Corte.

È inoltre necessario valutare l'evoluzione dei prezzi anche alla luce dell'andamento del mercato internazionale e occorre ridurre la differenza rispetto al prezzo del mercato mondiale.

33. La relazione presentata dall'unità della Commissione responsabile del RICA, sull'economia delle aziende lattiero-casearie nell'Unione europea ("*EU Dairy Farm Economics*", 2009), dimostra che il reddito delle aziende specializzate nel settore del latte in termini di valore aggiunto netto per unità di lavoro in prezzi reali è superiore alla media di tutte le aziende agricole per il periodo 2000-2006. Ciononostante, il profitto per unità di lavoro (importo stimato rimanente dopo la remunerazione di tutti i fattori della produzione) delle aziende specializzate nel settore del latte dell'UE-15 è stato superiore alla media solo dal 2005. Per finire, il reddito per unità di lavoro delle aziende specializzate nel settore del latte dell'UE-15 è aumentato in misura uguale alla media di tutte le aziende agricole nel periodo 1998-2005 (in prezzi reali, si veda la relazione sull'evoluzione dei margini del latte nell'Unione europea fra il 1998 e il 2005, "*Milk margins' evolution in the European Union (1998-2005)*"). Nell'UE-10 l'aumento è maggiore per le aziende specializzate nel settore del latte.

Terzo trattino: è normale che fra il 2000 e il 2006 la percentuale rappresentata dagli aiuti nel reddito delle aziende lattiero-casearie sia aumentata dato che i premi per i prodotti lattiero-caseari compensavano i prezzi d'intervento inferiori. L'aiuto diretto è calcolato per chilogrammo di latte compreso nella quota ad una data di riferimento: è logico che ci sia variabilità fra produttori e fra Stati membri, in quanto esistono differenze a livello di strutture, di dimensioni della quota, ecc.

45. Dalla nostra analisi, basata su determinate ipotesi formulate sui prezzi del mercato europeo e mondiale e sulla conclusione dell'accordo di Doha per lo sviluppo, emerge che vi sarà una certa produzione supplementare dopo la soppressione del sistema delle quote.

54. La crisi economica e finanziaria mondiale del 2008 e 2009 rappresenta un fattore estremamente importante per il calo della domanda nei mercati interni ed esterni.

Le soglie d'intervento (su prezzi d'intervento) sono 30 000 tonnellate per il burro e 109 000 tonnellate per il latte scremato in polvere. A norma del regolamento n. 1234/2007, la Commissione può decidere di proseguire l'intervento pubblico oltre questi quantitativi (mediante gara) qualora la situazione del mercato e in particolare l'andamento dei prezzi di mercato lo giustifichino.

È quanto si è verificato nel 2009. Alla fine di giugno 2009 le scorte erano pari a 81 237 tonnellate di burro e 202 914 tonnellate di latte scremato in polvere.

55. L'adeguamento strutturale del settore agricolo nell'Unione europea e oltre i suoi confini è un processo lento, in corso da parecchi anni. Poiché la grande maggioranza dei terreni di aziende agricole che cessano la produzione passa generalmente ad altre, la riduzione del numero di aziende agricole non costituisce di per sé un problema per la produzione di esternalità positive per l'agricoltura. I sondaggi Eurostat hanno registrato una diminuzione del numero di aziende specializzate nel settore del latte nella CE-12 del 5 % annuo fra il 1990 e il 2003. I sondaggi indicano inoltre che fra il 2003 e il 2007 nell'UE-27 le aziende agricole in generale sono diminuite di circa il 2,3 % all'anno, mentre le aziende specializzate nel settore del latte solo dell'1,0 %.

56. La ristrutturazione del settore lattiero è una sfida particolarmente importante nelle aree montuose e in altre zone svantaggiate dove sono situate il 60 % delle aziende lattiero-casearie dell'UE-25. La valutazione dello stato di salute della PAC, a seguito della modulazione obbligatoria, ha individuato risorse aggiuntive per finanziare, fra l'altro, misure di accompagnamento per ristrutturare il settore nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale. Le stesse misure possono beneficiare di un'intensità di aiuto maggiorata di dieci punti percentuali. L'intensità di aiuto massima per gli investimenti in attività agricole nelle zone svantaggiate è già più elevata del 10% rispetto ad altre zone.

Inoltre, l'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio autorizza gli Stati membri a concedere sostegno supplementare agli agricoltori per far fronte a specifici svantaggi a carico degli agricoltori del settore lattiero-caseario (fra altri) e a favore di zone oggetto di ristrutturazione e/o di programmi di sviluppo onde evitare che i terreni vengano abbandonati e/o per affrontare svantaggi specifici che colpiscono gli agricoltori di tali zone.

57. Il sistema delle quote è stato introdotto nel 1984 come risposta all'eccedenza dell'offerta di prodotti lattiero-caseari. Tuttavia, il sistema doveva agevolare la mobilità della quota all'interno degli Stati membri per consentire ai produttori di raggiungere una dimensione sufficiente mano a mano che i costi e la necessità di reddito aumentavano. Gli Stati membri

erano liberi di scegliere se organizzare il sistema delle quote a livello nazionale o regionale. La normativa agro-ambientale comunitaria e nazionale e i requisiti di condizionalità per il pagamento unico per azienda sono strumenti adeguati per assicurare che qualsiasi cambiamento nelle strutture produttive o nelle pratiche agricole non danneggi l'ambiente.

58. La Commissione ha preso atto delle questioni sollevate dalla Corte durante la valutazione dello stato di salute della PAC (si veda la risposta al punto 56).

59. Gli orientamenti strategici comunitari consentono di prendere in considerazione le priorità regionali, a seconda della situazione specifica, e regolano la ristrutturazione e la modernizzazione dei settori prioritari. I programmi di sviluppo rurale possono tenere conto della situazione specifica in due modi. In primo luogo, finalizzando le misure di investimento a obiettivi chiaramente definiti rispondenti a precise esigenze strutturali e territoriali e a svantaggi strutturali (articolo 43 del regolamento (CE) n. 1974/2006). Nell'approvare i programmi, la Commissione ha insistito sulla necessità di tale finalizzazione.

In secondo luogo, le zone svantaggiate possono beneficiare di un'intensità di aiuto di dieci punti percentuali più elevata per la modernizzazione di aziende agricole (allegato del regolamento (CE) n. 1698/2005).

Inoltre, la valutazione dello stato di salute del 2008 ha rafforzato gli strumenti di ristrutturazione applicabili alle esigenze strutturali e territoriali.

62. Il settore lattiero-caseario dell'Unione europea è altamente competitivo in numerosi segmenti di mercato per la qualità e l'innovazione dei prodotti. Ad esempio, il formaggio è il prodotto maggiormente esportato del settore lattiero-caseario dell'Unione europea e la maggioranza delle esportazioni non beneficiano delle restituzioni all'esportazione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

64. Occorre sottolineare, come la Commissione ha fatto notare nella risposta alla relazione speciale della Corte dei conti europea n. 6/2001 sulle quote latte, che adeguare la produzione di latte al livello del consumo interno non era un obiettivo né politico né economico.

Al momento dell'introduzione del sistema delle quote latte, per la maggior parte degli Stati membri è stata fissata una quantità totale garantita corrispondente alle consegne del 1981, più l'1 % (articolo 5, lettera c), comma 3, del regolamento (CEE) n. 804/68 del Consiglio modificato dall'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio). Per tenere conto delle circostanze particolari della produzione di latte in Irlanda e in Italia, le quantità totali garantite per questi Stati membri si basavano sui quantitativi consegnati nel 1983 (per quanto riguarda l'Italia, si veda il considerando 9 del regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio). L'Italia ha pertanto ricevuto un trattamento più favorevole rispetto agli altri Stati membri.

65. Nel 2008 e 2009 la gestione delle misure di mercato ha risentito notevolmente delle condizioni economiche eccezionali e impreviste.

66. Al punto 54 la Corte ha fatto riferimento alla flessibilità che il regolamento unico OCM ha offerto alla Commissione relativamente alla gestione di misure d'intervento mediante gare dopo l'acquisto di determinate quantità e all'uso di questa flessibilità da parte della Commissione. Ciò mette in evidenza la portata delle misure di gestione del mercato per contribuire al raggiungimento della stabilità anche durante una profonda crisi.

Raccomandazione n. 1

La Commissione continuerà a monitorare attentamente l'evoluzione del settore. A tale proposito le relazioni sul mercato da presentare al Parlamento e al Consiglio nel 2010 e nel 2012 forniranno informazioni utili sull'evoluzione della produzione e del mercato mano a mano che si avvicina l'estinzione del regime delle quote, prevista per il 2015.

Su richiesta del Consiglio europeo, il 22 luglio 2009 la Commissione ha adottato la comunicazione "La situazione del mercato lattiero nel 2009" (COM(2009) 385) che contemplava le possibili opzioni per stabilizzare il mercato, nel rispetto dei risultati emersi dalla valutazione dello stato di salute. Il Consiglio discuterà la comunicazione nel settembre 2009.

67. La stabilità dei prezzi nominali e il calo dei prezzi reali è un fenomeno comune a molti settori, non solo al settore del latte. I produttori di latte non sono stati gli unici a far fronte all'assenza di prezzi reali stabili, come descritto dalla Corte.

È inoltre necessario valutare l'evoluzione dei prezzi anche alla luce dell'andamento del mercato internazionale e occorre ridurre la differenza rispetto al prezzo del mercato mondiale.

L'adeguamento strutturale del settore alle nuove opportunità del mercato è sostenuto dal fondo per lo sviluppo rurale, mentre gli aiuti diretti disaccoppiati contribuiscono ad assicurare un reddito agli agricoltori.

Come precisato dalla Corte nella raccomandazione n. 2, la formazione dei prezzi al dettaglio è un processo complesso nel quale il costo del latte crudo ha un peso limitato. Nonostante ciò, al fine di fornire migliori informazioni ai consumatori, alle autorità pubbliche e agli operatori del mercato, la comunicazione della Commissione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa" (COM(2008) 821 definitiva) ha proposto il monitoraggio costante a livello europeo dei prezzi degli alimentari e della catena di approvvigionamento.

Raccomandazione n. 2

Un gruppo ad alto livello sulla competitività dell'industria agroalimentare² ha recentemente proposto una serie di iniziative che la Commissione intende realizzare nei prossimi mesi. Queste iniziative rientrano nell'attuazione della tabella di marcia volta a migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare che è stata presentata dalla Commissione alla fine del 2008 nella comunicazione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa" (COM(2008) 821 definitiva). Fra le cinque componenti principali della tabella di marcia approvata dal Consiglio nel dicembre 2008 figurava il monitoraggio costante a livello europeo dei prezzi degli alimentari e della catena di approvvigionamento. Tale strumento di monitoraggio dovrebbe fornire migliori informazioni ai consumatori, alle autorità pubbliche e agli operatori del mercato, rimediando così alla mancanza di trasparenza dei prezzi e

² La principale funzione del gruppo ad alto livello (presieduto da uno dei vicepresidenti della Commissione e con la partecipazione dei commissari responsabili dell'agricoltura e dello sviluppo rurale e della salute e tutela dei consumatori) era fornire consulenza alla Commissione europea al fine di migliorare e promuovere il ruolo guida dell'industria agroalimentare europea. Il gruppo era stato creato per imprimere uno slancio politico al processo e per fornire una piattaforma di discussione delle raccomandazioni specifiche del settore (ma non per seguire le dinamiche fra prezzi alla produzione e prezzi al consumo). Il gruppo cerca di far incontrare i principali attori dell'industria alimentare. I partecipanti sono stati del più alto livello.

migliorando la consapevolezza dell'incidenza della normativa sulla catena di approvvigionamento alimentare. Alla fine del 2009 la Commissione presenterà una relazione su questa tabella di marcia. Inoltre, nella riunione svoltasi a inizio luglio 2009 il sottogruppo responsabile dell'alimentazione nell'ambito della rete europea della concorrenza è stato invitato a compiere un'indagine accelerata sui mercati lattiero-caseari, per stimolare e coordinare la sorveglianza e la raccolta di dati simultanee da parte delle autorità nazionali della concorrenza. Infine, nell'ambito della sorveglianza del mercato al dettaglio, la Commissione analizza anche le migliori pratiche diffuse tra gli Stati membri a livello di relazioni contrattuali tra fornitori e distributori al dettaglio. Il lavoro si concluderà entro la fine del 2009.

Attualmente, è molto più importante concentrarsi sul livello della distribuzione anziché su quello della trasformazione.

69. La PAC dispone di una serie di strumenti, in particolare nel settore dello sviluppo rurale, che, oltre a promuovere la competitività, cercano di evitare l'abbandono dei terreni, di salvaguardare e migliorare l'ambiente, di integrare meglio l'attività agricola nel contesto socio-economico delle aree rurali e di sostenere la ristrutturazione dei settori più esposti al cambiamento.

Raccomandazione n. 3

- Dal 2005 la Commissione è attenta ai problemi delle zone svantaggiate, tenendo conto fra l'altro della relazione speciale n. 4/2003 della Corte dei conti. Il dibattito, ancora in corso, ha già dato luogo a modifiche al quadro legislativo per queste zone (si veda la recente comunicazione della Commissione COM(2009) 161 del 21 aprile 2009). La situazione specifica delle aree montuose verrà affrontata nel documento di lavoro della Commissione che sarà presentato nel novembre 2009. Nell'ambito sia del primo sia del secondo pilastro, gli Stati membri possono adeguare gli strumenti disponibili alle esigenze specifiche delle regioni. Le misure disponibili sono le possibilità previste dall'articolo 68 del regolamento n. 73/2009 e la possibilità di offrire alle regioni misure specifiche di sviluppo rurale rispondenti alle loro esigenze.

È necessario tenere conto della dimensione ambientale a due livelli: i) a livello legislativo, controllando simultaneamente il rispetto delle norme per la tutela ambientale e delle buone pratiche agricole e ambientali, che sono requisiti per gli aiuti diretti e gli aiuti a titolo del secondo asse per lo sviluppo rurale; ii) a livello di incentivi, accordando aiuti per l'introduzione di pratiche agricole più rispettose dell'ambiente, quali le misure agro-ambientali nell'ambito dello sviluppo rurale.

71. Il mercato mondiale del formaggio è molto significativo e l'Unione europea è leader mondiale in questa categoria di prodotto. Il settore lattiero-caseario dell'Unione europea è altamente competitivo in numerosi segmenti di mercato per la qualità e l'innovazione dei prodotti.

72. L'accordo di Doha per lo sviluppo non è stato concluso e al momento l'Unione europea non è obbligata ad abolire le sovvenzioni alle esportazioni.

Raccomandazione n. 4

La Commissione concorda sul fatto che il settore lattiero-caseario dell'Unione europea debba adoperarsi per ottimizzare i profitti provenienti dai prodotti ad alto valore aggiunto,

riconoscendo al tempo stesso l'importanza di soddisfare le esigenze dei consumatori per una serie di prodotti di base e ad alto valore aggiunto e la necessità di sfruttare tutti i componenti del latte, compresi grassi e proteine, e tiene conto della diversità delle condizioni di produzione del latte all'interno della Comunità.