



# **La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia**

**Paolo Sckokai**

*Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.*

*In questo quadro, il “Gruppo 2013” intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.*

*Il “Gruppo 2013” è coordinato da Fabrizio De Filippis (Università Roma Tre). Ne fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).*

*Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Pamela De Pasquale, Arianna Giuliodori e Stefano Leporati.*

*I contributi del “Gruppo 2013” sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.*

# **La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia<sup>1</sup>**

**Paolo Sckokai\***

- 1. Introduzione**
- 2. Il settore del latte nell'Ue e la politica lattiero-casearia**
  - 2.1. Un settore molto complesso e variegato
  - 2.2. Gli strumenti della politica lattiero-casearia
  - 2.3. Il regime di quote di produzione
- 3. Gli effetti del regime di quote e l'evoluzione del settore lattiero-caseario Ue**
  - 3.1. L'evoluzione strutturale del settore lattiero-caseario Ue
  - 3.2. Il rapporto tra produzione e quota
  - 3.3. Il mercato dei lattiero-caseari nella Ue
- 4. La simulazione degli scenari di riforma**
  - 4.1. Le caratteristiche del modello Edim
  - 4.2. Gli scenari analizzati
  - 4.3. I risultati delle simulazioni
  - 4.4. Gli effetti strutturali della rimozione delle quote
- 5. Le proposte definitive dell'Health check**
- 6. Alcune considerazioni relative all'Italia**

## **Riferimenti bibliografici**

\* Università Cattolica del Sacro Cuore, Ricercatore confermato (settore scientifico-disciplinare "AGR/01 - Economia ed Estimo Rurale").

<sup>1</sup> Una versione ridotta di questo lavoro è stata pubblicata su *Agriregioneuropa* n.13 (2008).

## 1. Introduzione

Il 20 maggio 2008 la Commissione dell'Unione europea (Ue) ha ufficializzato le proprie proposte di revisione della Politica agricola comune (Pac), nell'ambito del cosiddetto *Health check*, cioè di quella verifica dello "stato di salute" della Pac prevista dalla riforma Fischler approvata nel 2003, per poterne valutare i risultati e proporre eventuali aggiustamenti (De Filippis, 2008). Anche in questo caso, come nel 2003, quando quella che doveva essere una semplice "revisione di medio termine" si trasformò in una vera e propria rivoluzione dei meccanismi di sostegno al settore agricolo dell'Ue, la Commissione ha proposto un pacchetto di riforme molto complesso e articolato, tutto indirizzato verso il completamento del processo di disaccoppiamento del sostegno iniziato ormai da oltre 15 anni (European Commission, 2008a).

In questo quadro, uno dei provvedimenti più significativi previsti dalle proposte della Commissione è senza dubbio la rimozione, a partire dal 2015, delle quote di produzione del latte che, dal 1984, rappresentano il principale strumento di politica agraria che governa il settore lattiero-caseario europeo. Si tratta di una svolta storica, che in tutti i precedenti processi di riforma della Pac è stata sempre fortemente osteggiata da alcuni grandi Paesi produttori, ma che ora, anche sulla scorta della crescita dei corsi mondiali delle *commodities* agricole, sembra essere diventata un'ipotesi praticabile.

A questo punto quindi, anche alla luce del negoziato in corso in questi mesi e che dovrebbe concludersi con l'approvazione del pacchetto *Health check* entro la fine del 2008, è necessario interrogarsi su quali possano essere gli effetti di una riforma così radicale sul settore lattiero caseario dell'Unione, e in particolare su quello italiano. Anche la Commissione Ue si è ovviamente posta questo quesito prima di arrivare a proporre una svolta di questo tipo, ed ha quindi commissionato uno studio al fine di esaminare l'impatto di una serie di scenari che prevedono il superamento delle quote latte a partire dal 2015 (Requillart et al, 2008). Le simulazioni pubblicate nello studio in questione hanno prodotto risultati estremamente interessanti, riguardanti sia il mercato Ue-27 nel suo complesso sia quello dei singoli Paesi membri, risultati che sono stati ampiamente utilizzati per motivare le proposte ufficializzate in maggio (European Commission, 2008b).

L'obiettivo di questo lavoro è dunque quello di esaminare i principali risultati dello studio della Commissione, per delineare il quadro dei possibili effetti della rimozione delle quote sul mercato europeo del latte e dei suoi derivati, cercando di trarre le implicazioni principali che queste comportano in termini di sviluppo futuro del settore e di scelte che dovranno essere effettuate a livello nazionale, anche in questa fase di negoziati relativi al pacchetto *Health check*.

Il lavoro è organizzato come segue. Nella seconda sezione, a partire da un inquadramento generale del settore lattiero-caseario dell'Ue, vengono presentate, in termini estremamente sintetici, le caratteristiche della politica lattiero-casearia europea, così come si è evoluta negli ultimi decenni. Nella terza sezione si cerca di fornire alcuni elementi di analisi dell'attuale situazione del settore lattiero-caseario dell'Ue, sia in termini strutturali che di evoluzione del mercato interno e internazionale, situazione che può essere considerata, almeno in parte, "figlia" delle scelte di politica lattiero-casearia effettuate in questi anni. Una volta chiariti questi elementi di scenario, nella quarta sezione vengono presentati in dettaglio i risultati principali dello studio della Commissione relativi all'Ue nel suo complesso. Infine, dopo aver presentato i dettagli delle proposte dell' *Health check* scaturite

dallo studio della Commissione, nella sezione conclusiva vengono discussi i risultati relativi all'Italia e, a partire da essi, vengono sviluppate una serie di considerazioni specifiche relative alla situazione del nostro Paese.

## **2. Il settore del latte nell'Ue e la politica lattiero-casearia**

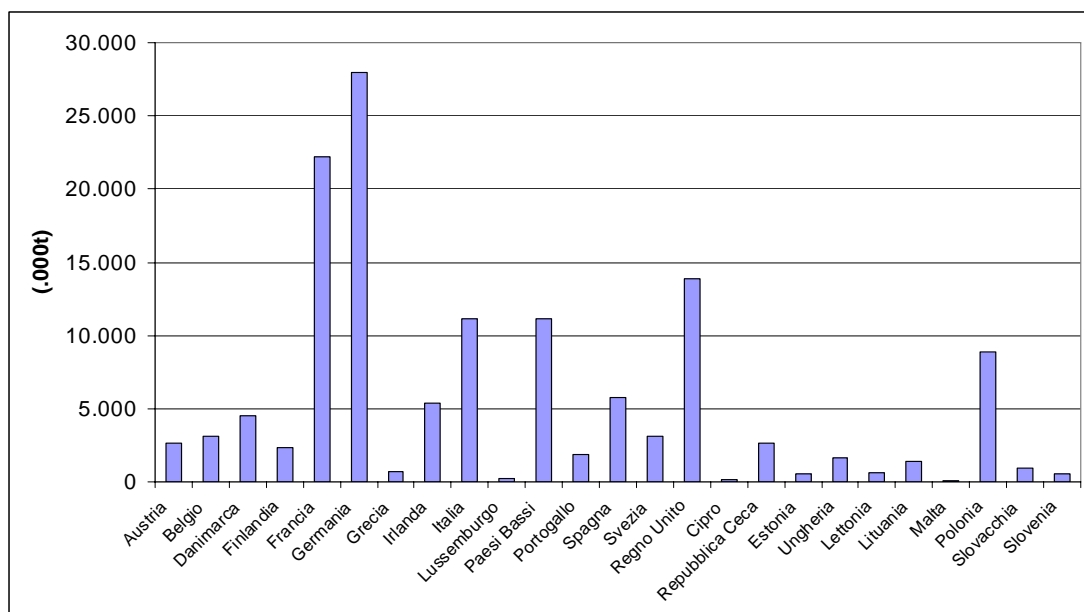
### **2.1 Un settore molto complesso e variegato**

Il settore di produzione e trasformazione del latte è presente in tutti i Paesi Ue-27 e contribuisce per il 15% al valore aggiunto agricolo comunitario. Questo dato è ovviamente una media relativa all'intera Unione, all'interno della quale esiste però una notevole differenziazione: in alcuni Paesi del Nord e dell'Est Europa il settore del latte incide sul valore aggiunto agricolo in modo molto più rilevante (Irlanda e Svezia, 24%; Finlandia, 28%; Lussemburgo 32%; Estonia, 33%), mentre non arriva al 6% in Spagna. Tra i grandi Paesi, sono soprattutto Germania (19%) e Regno Unito (17%) quelli in cui l'economia agricola si regge in misura determinante sul settore lattiero-caseario, mentre sia la Francia (12%) che l'Italia (meno del 10%) si collocano abbondantemente al di sotto della media europea. Tuttavia, anche nel nostro Paese si riproduce la frattura Nord/Sud presente all'interno dell'Ue, visto che oltre l'80% del latte viene prodotto nelle regioni del Nord, dove evidentemente il settore lattiero svolge un ruolo cruciale, molto più marginale invece nel Sud del Paese.

Anche in termini assoluti, la situazione del settore lattiero-caseario è estremamente diversificata. La produzione di latte, che ammonta globalmente a circa 138 milioni di tonnellate, è distribuita in modo estremamente diseguale tra i Paesi membri (figura 1). I grandi Paesi Ue (Germania, Francia e Regno Unito nell'ordine) sono anche i più importanti produttori di latte, ma accanto ad essi abbiamo Stati relativamente più piccoli – come i Paesi Bassi – che, con i loro 11,1 milioni di tonnellate, producono all'incirca come l'Italia. Tra i nuovi Paesi membri, spicca la Polonia che, con 8,9 milioni di tonnellate di latte prodotto, gioca un ruolo molto importante negli equilibri del mercato interno.

Nonostante questi dati dimostrino inequivocabilmente come l'importanza del settore lattiero sia assai diversa da Paese a Paese, tutti gli Stati membri tendono a considerarlo cruciale, per una serie di ragioni. Innanzitutto, si tratta di un settore estremamente importante per l'industria alimentare a valle della produzione agricola: il latte viene trasformato in un numero enorme di prodotti derivati, utilizzati sia direttamente dai consumatori finali, sia dall'industria alimentare come ingredienti per ulteriori preparazioni, sia infine dall'industria della ristorazione. Altro elemento qualificante è indubbiamente la forte presenza tra i derivati del latte di prodotti tipici locali, diffusi un po' in tutta l'Ue: sono ben 164 i derivati del latte (essenzialmente formaggi) che possono fregiarsi della Denominazione d'origine protetta (Dop) o della Indicazione geografica protetta (Igp), i due strumenti di classificazione dei prodotti tipici previsti dalla normativa Ue. Infine, la produzione di latte si caratterizza anche per il suo ruolo sociale, in quanto è notoriamente diffusa nelle aree rurali svantaggiate, dove spesso mancano le alternative produttive. Per effetto di queste ragioni, l'attenzione degli Stati membri sulle ipotesi di riforma degli strumenti di politica lattiero-casearia è sempre estremamente alta, per cui ogni trattativa che riguarda questo settore si è sempre dimostrata estremamente complicata da condurre in porto.

Figura 1 – La produzione di latte nei Paesi Ue-25 nel 2006/07



Fonte: Elaborazioni su dati Commissione Ue

## 2.2 Gli strumenti della politica lattiero-casearia

La politica lattiero-casearia dell'Ue è un sistema estremamente complesso, centrato sul regime di quote di produzione ma che, insieme alle quote, prevede tutta una serie di strumenti aggiuntivi che influenzano significativamente l'andamento del mercato.

Le misure attualmente in vigore riguardano sostanzialmente cinque ambiti: il sostegno dei prezzi interni, la regolamentazione degli scambi con i Paesi terzi, il sostegno dei consumi interni, gli aiuti diretti al reddito degli allevatori e il controllo della produzione di latte.

Il sostegno dei prezzi interni è attuato attraverso un mix di strumenti: l'acquisto pubblico di burro e Latte scremato in polvere (Lsp), cui sono legati i prezzi di intervento di questi prodotti, ma anche gli aiuti allo stoccaggio privato esistenti per questi stessi prodotti e per alcuni formaggi (tra cui Parmigiano Reggiano, Grana Padano, Provolone, Pecorino Romano). È importante sottolineare come anche i meccanismi più "pesanti" di intervento sui mercati, quali l'acquisto pubblico, da tempo non funzionino più in modo automatico e indiscriminato: sia per il burro che per il Lsp si attuano ad esempio sistemi di aste al ribasso per stabilire il prezzo e si applicano limiti quantitativi e temporali all'intervento. Rimane però vero che, anche con questi meccanismi "corretti", il sistema garantisce comunque un livello minimo dei prezzi.

La regolamentazione degli scambi internazionali avviene attraverso le tariffe all'importazione, le quote a tariffa ridotta e le restituzioni all'export. Le tariffe, che, per effetto degli accordi commerciali raggiunti in sede Wto hanno rimpiazzato i vecchi prelievi variabili, sono state soggette ad una graduale riduzione nel periodo 1995-2000 e da allora non sono state più modificate. Le quote a tariffa ridotta, invece, sono state istituite per rispettare i cosiddetti vincoli di "accesso minimo" al mercato Ue, o per istituzionalizzare flussi preferenziali di importazioni provenienti da alcuni specifici Paesi (il caso classico è quello delle importazioni di burro dalla Nuova Zelanda). Le restituzioni all'export, che

costituiscono lo strumento principe per il sostegno delle esportazioni, sono anch'esse soggette ai vincoli derivanti dagli accordi Wto, vincoli espressi sia in termini quantitativi che in valore. Questi vincoli hanno quindi costretto le autorità europee a gestire in modo oculato l'erogazione delle restituzioni, e questo ha significato ben presto la drastica riduzione, quando non la totale eliminazione, dei sussidi per i formaggi tipici italiani, che – grazie anche alle loro caratteristiche qualitative – possono essere venduti sui mercati internazionali anche senza beneficiare delle restituzioni.

Il sostegno dei consumi interni viene attuato principalmente mediante gli aiuti allo smaltimento del Lsp, attraverso la sua incorporazione negli alimenti zootecnici; altri sussidi relativi all'uso industriale dei derivati del latte riguardano sia il burro che la caseina, tipicamente utilizzati come ingredienti per le preparazioni alimentari. Per quanto riguarda invece gli incentivi al consumo umano, si finanziano programmi di promozione sia del consumo di burro da parte di organizzazioni *non-profit* che del consumo di latte, ad esempio nelle scuole.

Gli aiuti diretti al reddito degli allevatori sono stati introdotti dalla riforma del 2003, inizialmente sotto forma di aiuti per unità di quota latte posseduta a fine campagna, ma successivamente consolidati nel Pagamento unico aziendale (Pua) introdotto dalla stessa riforma. Com'è noto, questa forma di pagamento non è più vincolata alla realizzazione di specifiche attività produttive, per cui non è più corretto considerarlo uno strumento di politica lattiero-casearia, in quanto il titolare dei pagamenti ha diritto a riceverli anche se dovesse smettere di produrre latte.

Infine, il controllo della produzione di latte è attuato attraverso le quote di produzione, lo strumento cardine del sistema che, se le proposte della Commissione verranno approvate, saranno eliminate a partire dal 2015.

### **2.3 Il regime di quote di produzione**

Le quote di produzione furono introdotte nel 1984 come misura temporanea di contenimento delle eccedenze ma, nel tempo, si sono trasformate in un vero e proprio strumento di gestione del mercato. La situazione del mercato lattiero-caseario Ue era infatti caratterizzata da *stock* estremamente abbondanti di burro e Lsp e l'adozione del controllo della produzione si rivelò l'unica strada politicamente praticabile, vista l'indisponibilità degli Stati membri ad accettare una drastica riduzione dei prezzi d'intervento.

Per lungo tempo, la presenza del regime di quote non è stata sufficiente a superare le difficoltà di gestione del mercato, per cui l'Ue è stata costretta a ridurre le quote a più riprese (-6% nel 1987/88; -2,5% nel 1988/89; -2% nel 1991/92). Con Agenda 2000 si ha il primo segnale di aumento delle quote: agli Stati membri caratterizzati da un'eccedenza strutturale della produzione rispetto alla quota sono stati concessi aumenti immediati (l'Italia ottenne un aumento di 600.000 tonnellate a partire dalla campagna 2000/01), mentre per tutti gli altri è stato deciso un aumento lineare dell'1,5% a partire dal 2005/06 (posticipato poi al 2006/07 dalla riforma Fischler). Ad aprile 2008, quando questi aumenti lineari erano ancora in corso di attuazione, è stato deciso un aumento del 2% per tutti gli Stati membri, motivato dalle condizioni eccezionali dei mercati mondiali delle *commodities*. Nei mesi precedenti, infatti, lo straordinario aumento dei prezzi del burro e del latte in polvere aveva spinto le autorità europee a sospendere uno dopo l'altro tutti gli strumenti di sostegno del

mercato interno e internazionale, creando così le condizioni per un aumento della produzione di latte europea.

Attualmente nell'Ue vige un regime di quote individuali assegnate a ciascun produttore, il cui valore viene poi aggiustato sulla base del tenore in grasso del latte. Questo perché, da sempre, la gestione delle scorte di burro, derivante dalla fase grassa del latte, è sempre stata più problematica di quella delle scorte di Lsp, derivante dalla fase proteica. Il periodo di riferimento per il confronto tra quota e produzione è la "campagna lattiera" che va dal 1 aprile di ciascun anno al 31 marzo dell'anno successivo.

Le quote sono controllate a livello di primo acquirente e i produttori sono tenuti a pagare il cosiddetto "prelievo supplementare" per ogni quantitativo che eccede la quota individuale, prelievo che viene trattenuto dall'acquirente e da questi versato all'organismo pubblico che in ciascun Paese gestisce il sistema delle quote. Poiché la sanzione è dovuta all'Ue solo in caso di superamento della quota nazionale, quasi tutti gli Stati membri hanno adottato un sistema di compensazione nazionale tra produttori eccedentari e deficitari, in modo da ridurre il prelievo finale gravante sui primi. Nella maggior parte dei Paesi questo sistema è affiancato da una compensazione tra gli allevatori che conferiscono il latte alla stessa impresa trasformatrice.

I trasferimenti di quota tra produttori possono avvenire, oltre che congiuntamente all'azienda (per vendita, successione, donazione eccetera) anche "senza terra", mediante quindi il solo trasferimento del diritto a produrre. I trasferimenti senza terra possono avvenire sia per via amministrativa, mediante la gestione della cosiddetta "riserva nazionale" di quote, oppure via mercato, mediante l'acquisto/affitto dei diritti a produrre, con modalità che vengono fissate dagli Stati membri.

Dunque, nonostante le quote siano regolamentate da un quadro normativo valido per tutta l'Unione, gli Stati membri hanno diversi margini di flessibilità, in particolare nella gestione di due aspetti cruciali: la compensazione tra produttori eccedentari e deficitari e i trasferimenti di quote senza terra.

La compensazione è stata applicata con modalità piuttosto diverse dagli Stati membri, ma il tratto comune è certamente quello di "privilegiare" alcune categorie di produttori considerate "svantaggiate". In Italia si è seguito lo stesso criterio, ma la priorità nella compensazione, oltre che ai produttori di montagna e di altre aree svantaggiate, è stata concessa anche agli allevatori che sono stati penalizzati dal tormentato iter legislativo della gestione nazionale delle quote latte, e cioè i produttori cui è stata decurtata la cosiddetta "Quota B" prevista dalla legge 468/1992. In generale, l'applicazione del sistema di compensazione, con la fissazione discrezionale delle categorie di produttori beneficiarie della priorità, ha inevitabilmente portato alla creazione di incentivi distorti: gli allevatori assegnatari della priorità possono infatti produrre avendo la ragionevole certezza di beneficiare della compensazione, e dunque possono sentirsi liberi di non rispettare la propria quota.

Anche per quanto riguarda i trasferimenti senza terra, le soluzioni adottate dagli Stati membri sono state molto diverse. Si va da una gestione basata soltanto sui trasferimenti per via amministrativa, come nel caso francese, alla totale liberalizzazione del mercato dei

---

<sup>2</sup> Questo lavoro non è la sede adatta per ripercorrere le vicende della gestione nazionale delle quote latte. I dettagli relativi alla situazione degli anni '90, decisamente i più tormentati, possono essere reperiti nel volume di Borroni et al. (2001).



diritti a produrre, soluzione adottata da Paesi Bassi e Regno Unito. Tra questi due estremi si collocano tutti gli altri modelli, che peraltro si sono notevolmente evoluti nel tempo. Germania e Irlanda, ad esempio, dopo essersi a lungo affidati ad una gestione amministrativa molto forte degli scambi, hanno recentemente introdotto sistemi di aste centralizzate che li hanno avvicinati molto di più al modello del mercato libero. In Italia vige un sistema misto: la riserva nazionale è frazionata tra le diverse regioni e, almeno in teoria, dovrebbe servire a distribuire le quote inutilizzate ai nuovi produttori. Il mercato delle quote è consentito, ma con limiti geografici molto precisi: è infatti proibito il trasferimento di quote tra aree di montagna e aree di pianura, mentre per lungo tempo è stato impossibile anche il trasferimento di quote fra regioni, che è consentito solo dal 2003, ma prevede comunque una forte penalizzazione. Questi vincoli hanno storicamente portato ad una forte differenziazione nel prezzo delle quote, che hanno raggiunto quotazioni "stellari" nelle aree più vocate della Pianura Padana e livelli molto più bassi al Sud e in montagna, dove la domanda era praticamente assente.

### **3. Gli effetti del regime di quote e l'evoluzione del settore lattiero-caseario Ue**

#### **3.1 L'evoluzione strutturale del settore lattiero-caseario Ue**

Tutti i libri di testo che descrivono le caratteristiche di un regime di quote di produzione riportano tra i possibili effetti negativi del sistema il freno all'evoluzione strutturale del settore. È abbastanza ovvio, infatti, che la combinazione del sostegno dei prezzi e del controllo della produzione, che garantisce una rendita ai possessori dei diritti a produrre, possa spingere un certo numero di aziende relativamente meno efficienti a rimanere sul mercato, quando, in condizioni diverse, esse probabilmente uscirebbero dal settore. Nonostante questo effetto di freno dovuto alle quote, i dati mostrano chiaramente come il settore lattiero-caseario dell'Ue abbia comunque subito un processo di ristrutturazione molto rilevante, con una fortissima riduzione del numero di aziende e un contemporaneo incremento della dimensione media.

La tabella 1 mostra come il numero di allevamenti da latte si sia più che dimezzato tra la campagna 1993/94 e il 2006/07 (-58% in complesso), un processo che è continuato a velocità molto sostenuta anche nelle ultime tre campagne (-17%). L'Italia è tra i Paesi dove la ristrutturazione è stata più forte (-66% la riduzione complessiva del numero di aziende nel periodo considerato) ed oggi i produttori di latte italiani sono scesi ben al di sotto delle 50.000 unità. Non è ovviamente corretto interpretare questi dati come una smentita dell'effetto di freno generato dalle quote, ma piuttosto come il fatto che l'evoluzione strutturale segua comunque un suo percorso, motivato dalle ragioni più diverse (evoluzione tecnologica, mancanza di un successore nell'attività aziendale eccetera) che può essere rallentato, ma non fermato, dai provvedimenti di politica agraria.

**Tabella 1 – Numero di aziende da latte nella Ue-15**

	1983/4	1993/4	2003/4	2006/7	Var%	Var%
		(a)	(b)	(c)	c/a	c/b
Austria		78.441	54.344	45.847	-41,6%	-15,6%
Belgio	47.053	24.272	15.817	14.311	-41,0%	-9,5%
Danimarca	32.679	16.390	7.332	5.364	-67,3%	-26,8%
Finlandia	73.766	36.187	18.401	14.897	-58,8%	-19,0%
Francia	384.945	162.384	107.971	94.332	-41,9%	-12,6%
Germania	383.369	220.679	121.524	105.800	-52,1%	-12,9%
Grecia		27.805	8.669	6.294	-77,4%	-27,4%
Irlanda		41.390	25.212	21.872	-47,2%	-13,2%
Italia		140.878	60.198	48.020	-65,9%	-20,2%
Lussemburgo	2.226	1.524	1.022	923	-39,4%	-9,7%
Paesi Bassi	54.013	43.928	28.389	21.172	-51,8%	-25,4%
Portogallo		87.254	17.616	12.461	-85,7%	-29,3%
Spagna		137.330	41.612	29.341	-78,6%	-29,5%
Svezia		17.640	10.030	8.369	-52,6%	-16,6%
Regno Unito	50.625	36.709	21.553	18.499	-49,6%	-14,2%
<b>Ue-15</b>		<b>1.072.811</b>	<b>539.690</b>	<b>447.502</b>	<b>-58,3%</b>	<b>-17,1%</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

Altrettanto importante è il processo di ristrutturazione in corso nei nuovi Paesi membri (tabella 2), dove in soli due anni il numero di aziende è calato del 20%, nonostante l'introduzione delle quote, che ha coinciso con il loro ingresso nell'Ue. I dati mostrano con grande evidenza come in questi Paesi la situazione sia molto differenziata, in funzione anche delle modalità con cui è stata applicata la riforma agraria che ha seguito il loro passaggio al sistema economico di mercato. In alcuni Paesi (Repubblica Ceca, Slovacchia) la struttura si basa su alcune grandi imprese cooperative eredi delle vecchie imprese di Stato, mentre in altri Paesi (Polonia in primis) la privatizzazione delle terre ha significato un'estrema frammentazione della proprietà fondiaria e anche della produzione di latte.

Com'è ovvio, la riduzione del numero di aziende è stata accompagnata da un aumento molto forte della dimensione media aziendale. I dati della tabella 3 mostrano chiaramente come il numero di capi per azienda sia cresciuto di oltre il 50% in 10 anni, con Paesi dove la *performance* è stata molto più consistente. In Italia, la dimensione media è cresciuta di oltre il 60%, anche se il numero di capi rimane abbondantemente al di sotto della media Ue. Contemporaneamente, il progresso tecnologico, sia sul versante della genetica animale che su quello dell'alimentazione, ha consentito un aumento molto consistente delle rese medie per capo (tab. 4), che in alcuni Paesi è stato davvero impressionante. Il dato italiano di 5,8 t/capo, pur registrando un aumento superiore al 20%, rimane però il più basso tra i grandi Paesi produttori.

**Tabella 2 – Numero di aziende da latte nei nuovi stati membri della Ue-25**

	2004/5	2006/7	Var%
	(a)	(b)	b/a
Cipro	241	224	-7,1%
Repubblica Ceca	2.982	2.727	-8,6%
Estonia	2.147	1.494	-30,4%
Ungheria	6.422	8.014	24,8%
Lettonia	31.269	23.756	-24,0%
Lituania	119.949	85.096	-29,1%
Malta	150	150	0,0%
Polonia	311.113	255.786	-17,8%
Slovacchia	814	729	-10,4%
Slovenia	10.060	9.598	-4,6%
<b>Ue-10</b>	<b>485.147</b>	<b>387.574</b>	<b>-20,1%</b>

Fonte: [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)

**Tabella 3 – Numero medio di capi per azienda nella Ue-15**

	1990	1995	2000	2005	Var%	Var%
		(a)	(b)	(c)	c/a	c/b
Austria		7,8	9,0	9,8	25,6%	8,9%
Belgio	26,9	31,5	33,9	36,2	14,9%	6,8%
Danimarca	32,9	44,0	57,4	85,1	93,4%	48,3%
Finlandia		12,1	15,2	18,8	55,4%	23,7%
Francia	23,4	28,7	32,7	37,5	30,7%	14,7%
Germania		25,2	31,2	38,4	52,4%	23,1%
Grecia	5,4	6,6	12,8	17,2	160,6%	34,4%
Irlanda	27,1	30,9	37,0	45,4	46,9%	22,7%
Italia	12,8	18,9	23,2	30,5	61,4%	31,5%
Lussemburgo	32,0	34,7	36,7	40,6	17,0%	10,6%
Paesi Bassi	39,9	45,6	47,1	60,9	33,6%	29,3%
Portogallo	4,1	6,5	10,8	18,1	178,5%	67,6%
Spagna	7,7	11,1	16,0	23,6	112,6%	47,5%
Svezia		27,3	32,1	46,0	68,5%	43,3%
Regno Unito	63,5	66,6	73,3	78,5	17,9%	7,1%
<b>Ue-15</b>		<b>22,8</b>	<b>28,2</b>	<b>35,4</b>	<b>55,3%</b>	<b>25,5%</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4 – Resa media dei capi da latte nella Ue-15 (t/capo)**

	1990	1995	2000	2005	Var%	Var%
		(a)	(b)	(c)	c/a	c/b
Austria		4,2	4,8	5,9	40,5%	22,7%
Belgio	4,3	4,9	5,5	5,7	16,1%	4,2%
Danimarca	6,2	6,7	6,9	8,2	23,1%	18,2%
Finlandia		6,2	6,7	7,8	25,6%	15,9%
Francia	4,9	5,5	5,6	6,3	14,2%	12,1%
Germania	4,8	5,5	6,0	6,8	23,7%	12,4%
Grecia	3,5	4,2	4,6	5,1	23,1%	11,7%
Irlanda	4,1	4,1	4,2	4,8	18,3%	15,4%
Italia	4,0	4,8	5,3	5,8	20,6%	8,9%
Lussemburgo	4,8	5,5	5,9	6,8	22,3%	14,0%
Paesi Bassi	6,0	6,6	7,1	7,3	11,0%	3,3%
Portogallo	4,2	4,6	5,4	6,1	32,1%	11,9%
Spagna	3,6	4,5	5,0	6,6	45,8%	31,9%
Svezia		6,9	7,5	8,4	22,1%	11,9%
Regno Unito	5,4	5,7	5,9	6,7	16,9%	13,2%

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

### 3.2 Il rapporto tra produzione e quota

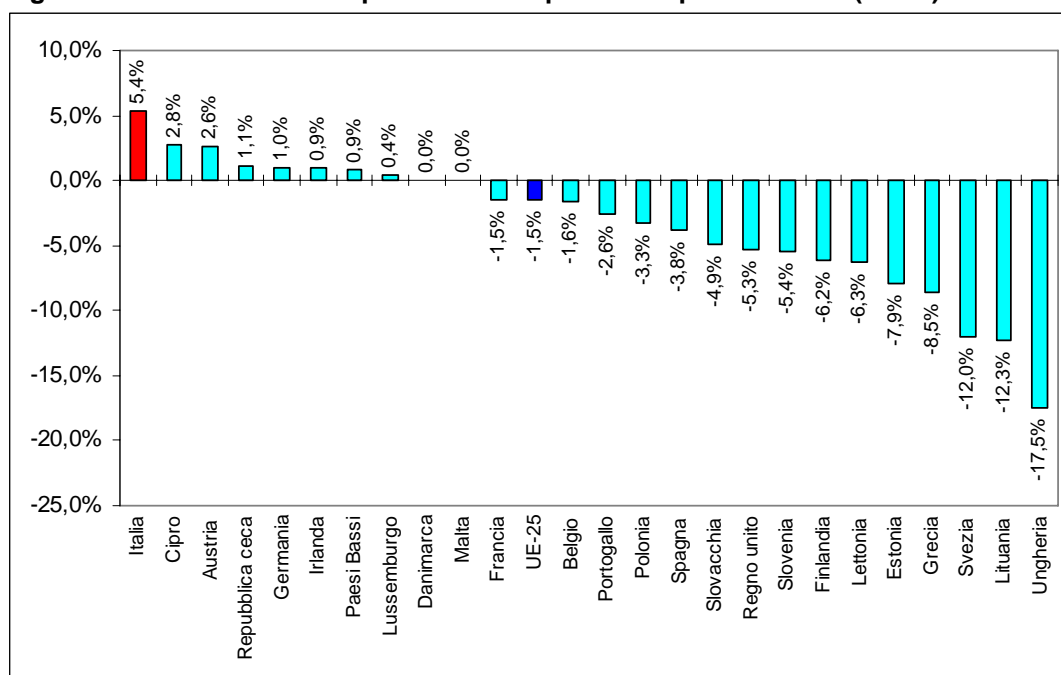
L'applicazione del regime di quote di produzione ha ovviamente portato con sé il problema del possibile superamento della quota nazionale e del pagamento delle relative sanzioni. Anche da questo punto di vista la situazione dei Paesi membri è sempre stata molto differenziata, con alcuni cronicamente al di sotto della propria quota ed altri invece perennemente alle prese con problemi di sovrapproduzione. L'Italia è sicuramente il Paese che ha avuto la storia più tormentata: fin dai primi anni di introduzione delle quote, si è quasi sempre trovato nella condizione di superare la propria quota e quindi di dover pagare multe molto consistenti. Nonostante gli aumenti *ad hoc* della quota nazionale concessi in ben due occasioni dall'Ue (900.000 tonnellate nel 1994 e 600.000 tonnellate come parte del pacchetto di Agenda 2000), la situazione non è cambiata, come dimostrano i dati della figura 2, dove anche nella campagna 2007/08 l'Italia è di gran lunga il più importante Paese eccedentario della Ue-25. Il 5,4% riportato in figura corrisponde a quasi 600.000 tonnellate di latte in eccesso, l'ammontare di gran lunga più elevato tra tutti i Paesi Ue, seguito dalle 270.000 tonnellate della Germania, pari però solo all'1% della quota assegnata. Soltanto l'Austria può essere considerata, al pari dell'Italia, come un Paese caratterizzato da una sovrapproduzione strutturale, mentre sono invece sempre più numerosi gli Stati membri che mostrano un *deficit* strutturale rispetto alla loro quota. Tra questi rientrano un buon numero di Paesi dell'Est ma anche alcuni importanti produttori della Ue-15, come Regno Unito, Svezia e Grecia.

Le ragioni di queste situazioni molto differenziate sono assai diverse da Paese a Paese, e meriterebbero un approfondimento specifico, ma non c'è dubbio che il moltiplicarsi di situazioni di *deficit* rispetto alla quota, anche in annate come quella appena trascorsa, dove il *boom* dei prezzi avrebbe dovuto stimolare al massimo l'attività produttiva, rende progressivamente irrilevante il regime delle quote e il relativo mercato dei diritti a produrre.

Anche questa situazione ha quindi contribuito a creare un clima più favorevole, almeno in alcuni Paesi, per arrivare alla rimozione delle quote.

La situazione italiana rimane però assolutamente peculiare. Pur senza entrare nei dettagli di un problema molto complesso, non c'è dubbio che essa sia stata fortemente condizionata dalle difficoltà che l'amministrazione ha sempre incontrato nell'imporre il pagamento delle sanzioni ai produttori eccedentari. Anche se, specialmente dopo l'approvazione della legge 119/2003, la platea dei produttori che non pagano le sanzioni si è ridotta, il trascinarsi di questa situazione continua a creare problemi a tutto il sistema. Secondo stime recenti, circa il 75% delle multe dovute all'Ue per la sovrapproduzione delle ultime campagne devono ancora essere riscosse, un dato assolutamente eclatante, che deve essere tenuto in considerazione nel momento in cui si è chiamati a decidere su questioni molto importanti, come, ad esempio, l'allocatione dei nuovi diritti a produrre concessi dall'Ue con l'aumento del 2% di aprile 2008.

Figura 2: Eccesso/difetto di produzione rispetto alla quota 2007/08 (stime)



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

### 3.3 Il mercato dei lattiero-caseari nella Ue

La tabella 5 mostra i dati di sintesi relativi a produzione e commercio dei prodotti lattiero-caseari nella Ue. Il trend globale relativo agli ultimi anni è molto chiaro: a fronte di una produzione di latte tendenzialmente stabile, in quanto vincolata dal regime di quote, si è assistito ad un significativo mutamento delle destinazioni industriali della materia prima. Alla riduzione drastica dei prodotti "da intervento", come burro e Lsp, fa da contraltare il significativo aumento della produzione di formaggi e prodotti freschi (*in primis* lo yogurt), in linea con quelle che sono le tendenze generali della domanda europea, in quanto i consumi di questi prodotti sono in crescita in quasi tutti Paesi membri. Al tempo stesso, si registra anche una consistente riduzione delle esportazioni Ue per tutti i principali derivati del latte,

con la sola eccezione dei formaggi, che, anche grazie al contributo dei prodotti Dop, mostrano un significativo trend crescente (+6% nel solo 2007). Questo trend delle esportazioni avviene in un contesto in cui la domanda mondiale di lattiero-caseari è in forte crescita, specialmente in aree come l'Asia e l'America Latina, crescita che, com'è noto, è una delle cause più importanti dell'impennata dei prezzi mondiali dei lattiero-caseari. Proprio il fatto che la produzione lattiero-casearia Ue non si sia dimostrata sufficientemente competitiva per partecipare alla crescita degli scambi mondiali è la ragione principale che ha spinto la Commissione Ue a proporre la rimozione delle quote, accompagnata da un inevitabile allentamento delle garanzie di prezzo.

**Tabella 5: Produzione ed esportazioni di latte e derivati nella Ue-25**

	2003	2006	2007	Var%	Var%
	(a)	(b)	(c)	c/a	c/b
<b>Produzione</b>					
Latte crudo	130.800	130.700	131.000	0,2%	0,2%
Formaggi	7.492	8.029	8.147	8,7%	1,5%
Prodotti freschi	45.926	46.131	46.255	0,7%	0,3%
Latte Scremato in Polvere	1.216	858	892	-26,6%	4,0%
Latte Intero in Polvere	865	813	749	-13,4%	-7,9%
Latte condensato	1.231	1.212	n.d.	n.d.	n.d.
Caseina	173	168	n.d.	n.d.	n.d.
Burro	2.239	2.072	2.072	-7,5%	0,0%
<b>Esportazioni</b>					
Burro	319	252	180	-43,6%	-28,6%
LSP	337	85	180	-46,6%	111,8%
Formaggi	578	586	622	7,6%	6,1%
LIP	530	457	385	-27,4%	-15,8%
Latte condensato	243	200	222	-8,6%	11,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

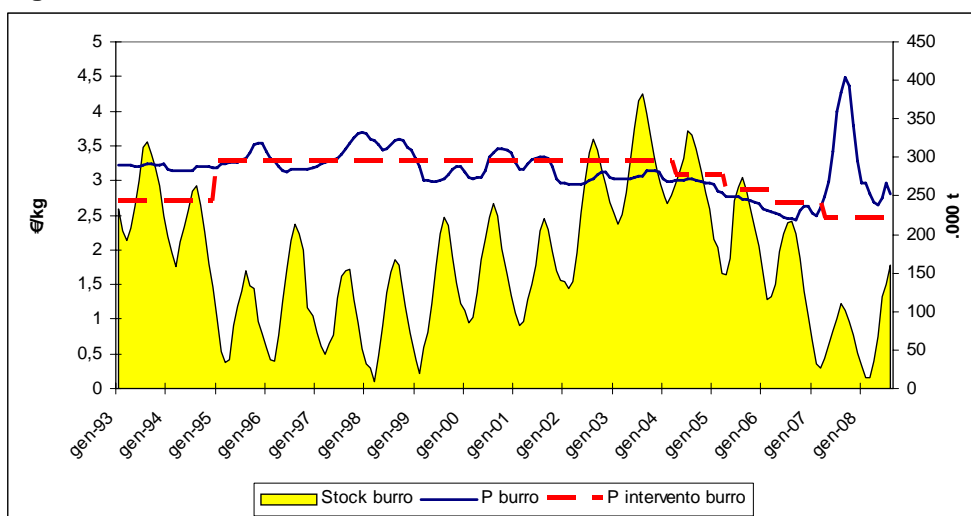
Il quadro complessivo dei mercati lattiero-caseari è sicuramente favorevole per una riforma radicale come la rimozione delle quote. Come si è detto, infatti, nella seconda metà del 2007 i prezzi internazionali dei derivati del latte, così come di altre *commodities* agricole, hanno raggiunto quotazioni record, nonostante il contemporaneo azzeramento di tutti gli strumenti di sostegno del mercato. Dall'estate 2007, infatti, l'intervento pubblico è sospeso, così come sono sospesi i sussidi all'esportazione, le tariffe all'importazione e i sussidi all'utilizzo industriale del burro e del Lsp.

Le figure 3 e 4 mostrano i *trend* di lungo periodo dei prezzi europei del burro e del Lsp<sup>3</sup>, messi a confronto con i corrispondenti dati dei prezzi d'intervento e degli *stock*. Dai grafici risulta evidente come, negli ultimi 15 anni, il prezzo dei due prodotti sia stato influenzato da un lato dall'andamento delle scorte, ovviamente con una relazione inversa, e dall'altro dalla presenza del prezzo di intervento, che ha impedito oscillazioni troppo forti. Inoltre, grazie anche al meccanismo di aste al ribasso e ai limiti quantitativi all'intervento, entrati in vigore già dagli anni '90, il prezzo si è spesso collocato al di sotto del prezzo d'intervento. La

<sup>3</sup> I prezzi di riferimento di questi due prodotti sono quelli del mercato tedesco, pubblicati settimanalmente da ZMP, l'agenzia pubblica di statistiche agricole.

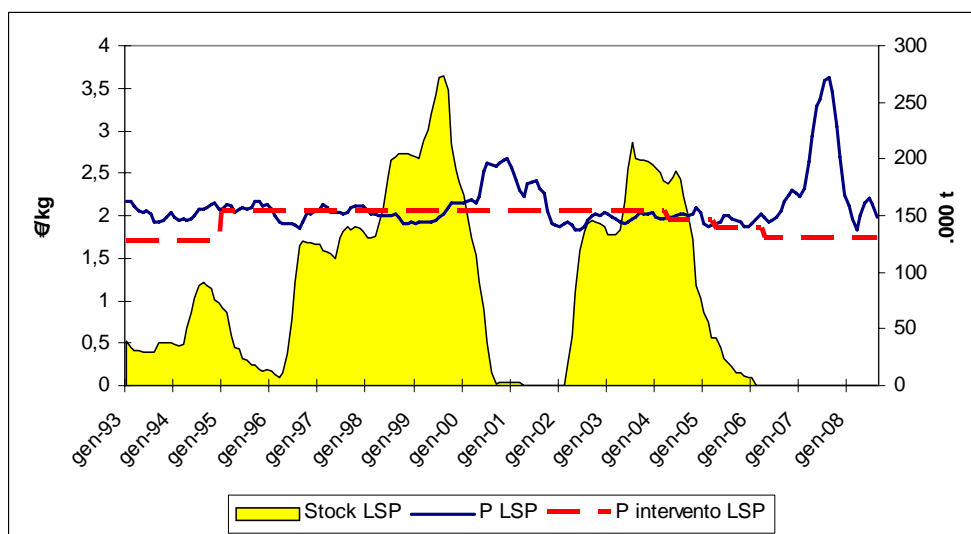
dinamica dell'ultimo anno è però assolutamente peculiare: a fronte di una fortissima riduzione delle scorte (che nel caso del Lsp si sono addirittura azzerate), i prezzi hanno raggiunto i loro massimi storici e, anche una volta esaurita la fase dei picchi più elevati, si sono stabilizzati su livelli decisamente più alti rispetto al recente passato. La domanda mondiale sembra quindi sufficiente a garantire un livello di prezzi elevato anche in queste condizioni di sostanziale "libero mercato", seppure attuato in presenza di un regime di quote di produzione, e sembra quindi creare le condizioni ideali per una loro graduale rimozione.

**Figura 3: Il mercato del burro nella Ue**



Fonte: Elaborazioni su dati Osservatorio Latte Cremona

**Figura 4: Il mercato del latte scremato in polvere nella Ue**



Fonte: Elaborazioni su dati Osservatorio Latte Cremona

## 4. La simulazione degli scenari di riforma

### 4.1 Le caratteristiche del modello Edim

Il modello utilizzato nello studio della Commissione per simulare gli scenari relativi al mercato lattiero-caseario è stato messo a punto nel corso del progetto europeo di ricerca E.D.I.M. (*European Dairy Industry Model*), finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del VI Programma Quadro, cui hanno partecipato ricercatori provenienti da Italia, Francia, Germania e Paesi Bassi e che è stato coordinato dal gruppo di ricerca dell'Inra di Tolosa (Edim, 2006). Il modello consiste di tre componenti:

1) *I costi di produzione*. La stima dei costi di produzione delle aziende da latte nei Paesi Ue-25 ha come obiettivo di stabilire le caratteristiche dell'offerta "potenziale" di latte dei singoli Paesi. È noto infatti come, in presenza di un vincolo come la quota di produzione, l'offerta di latte non possa rispondere ai segnali di mercato e non possa quindi adeguarsi al variare dei prezzi. Questo rende impossibile analizzare l'offerta con i metodi tradizionali, basati sulla risposta della produzione ai prezzi osservata in passato, per cui la risposta "potenziale" derivante dalla rimozione delle quote deve essere ricavata indirettamente, a partire dalle curve di costo delle imprese. L'elemento più delicato di questa analisi è la misura della cosiddetta "rendita" associata alla quota, cioè della differenza tra il prezzo del latte e il costo marginale di produzione: tanto più ampia è questa differenza, tanto più è probabile che la rimozione delle quote dia luogo ad un forte aumento di produzione del latte. Le informazioni ricavate da questa analisi servono quindi a definire le caratteristiche dell'offerta di latte utilizzata nelle altre due componenti del modello.

2) *La fase agricola*. Il modello relativo alla fase agricola della produzione include, oltre all'offerta di latte derivante dal modulo descritto al punto 1), l'offerta congiunta di carne bovina derivante dagli animali da latte, che, com'è noto, in molti Paesi Ue costituisce una fetta molto importante della produzione complessiva di carne, nonché la domanda di tutti gli input specifici per la produzione di latte, in particolare i mangimi. Il modello prevede che le aziende possano aggiustare le loro caratteristiche strutturali, in particolare il numero di animali da latte e le superfici a foraggiare, in risposta alle mutate condizioni di mercato e/o ai cambiamenti nella politica agricola (come la rimozione delle quote), e che esista un *trend* autonomo di evoluzione della tecnologia che consente un aumento regolare della produttività media degli animali da latte. Il prezzo del latte che determina i comportamenti delle imprese proviene dall'equilibrio nei mercati dei prodotti finali che viene simulato dalla terza componente del modello.

3) *La trasformazione industriale e la domanda finale*. A partire dall'offerta di latte derivante dal modulo descritto al punto 1), il modello relativo alla fase di trasformazione, commercializzazione e consumo dei derivati del latte analizza la destinazione del latte in ben 14 categorie di prodotti lattiero-caseari, che vanno dalle polveri di latte al burro, dai derivati freschi a ben sei diverse categorie di formaggi, che rappresentano in modo piuttosto dettagliato l'estrema diversificazione del settore del latte nei Paesi Ue. Per tutti questi prodotti, oltre a determinare il livello di produzione, derivante dall'equilibrio tra l'utilizzo della fase grassa e quello della fase proteica del latte, il modello definisce le caratteristiche della domanda degli stessi prodotti in tutti i Paesi Ue, nonché la domanda d'importazione di prodotti Ue proveniente da quattro aree del mondo (Resto d'Europa, Asia, Africa e Medio Oriente, Americhe). A livello di *export*, si assume che le produzioni europee debbano fronteggiare in modo particolare la concorrenza dei prodotti lattiero-caseari



provenienti dall'Oceania. I prezzi di equilibrio del latte e dei suoi derivati sul mercato interno di ciascun Paese Ue e sul mercato internazionale sono determinati tenendo conto del livello di tutti i principali strumenti di politica agraria e commerciale applicati a livello internazionale e nella Ue: intervento pubblico per il burro e il Lsp, sussidi al consumo di burro e Lsp; tariffe all'importazione per tutti i prodotti principali, quote a tariffa ridotta, restituzioni all'esportazione, aiuti diretti disaccoppiati alle aziende agricole, quote di produzione del latte.

#### **4.2 Gli scenari analizzati**

Lo studio della Commissione ha analizzato l'evoluzione dei mercati lattiero-caseari della Ue a partire da due ipotesi di base:

- a) Il mantenimento dell'attuale disciplina Wto, derivante dall'accordo raggiunto nel 1994 a conclusione dell'Uruguay Round, riguardante in particolare le misure di protezione alla frontiera (accesso minimo al mercato, tariffe e quote a tariffa ridotta) e il sostegno all'*export* (limiti quantitativi e in valore nell'uso dei sussidi all'esportazione);
- b) L'evoluzione della domanda (interna e internazionale) di prodotti lattiero-caseari sulla base dei *trend* economici generali riportati dalle maggiori istituzioni internazionali, tendenze che, sulla base delle informazioni oggi disponibili, sono estremamente positive per il mercato lattiero-caseario. Dopo il forte incremento dei prezzi che si è manifestato sui mercati internazionali a partire dalla metà del 2007, e che oggi si è in gran parte ridimensionato, il *trend* di medio periodo delle quotazioni appare comunque crescente, a dimostrazione di una domanda che si prevede molto vivace.

In questo contesto, lo studio della Commissione ha esaminato quattro possibili scenari alternativi relativi all'evoluzione della politica lattiero-casearia dell'Ue (le sigle sono le stesse che si trovano citate nel documento della Commissione):

- 1) *Baseline*: prosecuzione del regime di quote oltre il 2015;
- 2) *QR-15*: rimozione delle quote nel 2015, mantenendo fino ad allora l'attuale livello delle quote;
- 3) *Q1*: incremento annuale dell'1% dal 2009-10 al 2014-15 e rimozione nel 2015;
- 4) *Q2*: incremento annuale del 2% dal 2009-10 al 2014-15 e rimozione nel 2015.

È importante sottolineare come gli scenari analizzati non tengano conto dell'incremento lineare delle quote deciso il 1 aprile 2008 dal Consiglio Europeo, pari al 2% per tutti gli Stati membri. Inoltre, tutti i risultati presentati di seguito sono da intendersi *cœteris paribus*, cioè mantenendo costanti tutti gli altri elementi che possono influenzare le variabili di mercato dei prodotti lattiero-caseari. Ad esempio, il recente incremento dei prezzi dei mangimi, dovuti alla straordinaria crescita dei corsi mondiali dei cereali, è sicuramente destinato ad avere un impatto significativo sulla produzione e sul prezzo del latte, ma, per evidenziare il solo effetto della variazione della politica agraria, è necessario ipotizzare che i prezzi dei mangimi non subiscano alcuno *shock* aggiuntivo.

### 4.3 I risultati delle simulazioni

La tabella 6 riassume i risultati relativi al *Baseline*, che prevede il mantenimento delle quote anche oltre il 2015. Appare evidente come in questo scenario, a fronte di una domanda interna ed internazionale che si prevede in forte crescita, il prezzo del latte sul mercato Ue sia destinato a crescere. Il latte prodotto, che in presenza di quote rimarrebbe in linea con la produzione 2008, verrebbe utilizzato in misura molto superiore per la trasformazione in formaggi e in derivati freschi, dove la domanda cresce in modo più sostenuto, mentre i classici prodotti “da intervento” (burro e Lsp) subirebbero forti riduzioni. In ogni caso, il mantenimento dei vincoli alla produzione impedirebbe all’Ue di partecipare alla forte crescita del mercato internazionale dei lattiero-caseari, dove le esportazioni di burro e Lsp subirebbero riduzioni molto drastiche. E, come è stato già sottolineato in precedenza, è proprio questa prospettiva di “inerzia” del settore lattiero-caseario europeo rispetto agli sviluppi del mercato mondiale che ha spinto la Commissione verso l’ipotesi di rimozione delle quote.

**Tabella 6: Evoluzione del mercato lattiero-caseario Ue-27 nell’ipotesi di mantenimento delle quote oltre il 2015 (Var.% 2015/08)**

	Prezzo	Produzione	Consumi	Export	Import
Latte crudo	7,0%	0,7%	n.d	n.d	n.d
Formaggi	7,3%	5,5%	5,8%	0,4%	0,0%
LSP	12,0%	-14,8%	-5,2%	-37,6%	0,0%
Burro	-3,9%	-4,3%	-2,8%	-20,4%	0,0%
Prodotti freschi	3,4%	7,2%	7,2%	n.d	n.d

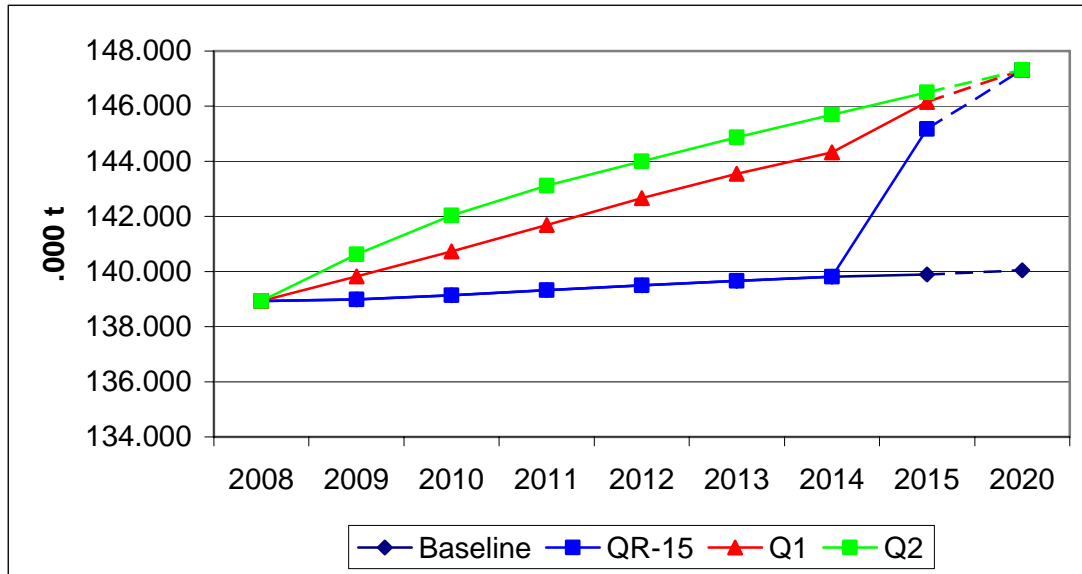
Fonte: Requillart et al. (2008)

Gli effetti dei tre scenari di rimozione delle quote su prezzi e produzione del latte sono riassunti nella tabella 7, mentre la scansione temporale delle variazioni di queste due variabili cruciali è riassunta nelle figure 5 e 6. Il dato più rilevante è sicuramente che l’aumento della produzione di latte europea dovuto alla rimozione delle quote – che in tutti e tre gli scenari si colloca tra il 4 e il 5% – porterebbe sì ad una riduzione del prezzo del latte, ma in misura tutto sommato limitata rispetto al livello del 2008 (al massimo una riduzione del 3,7% nello scenario Q2). Chiaramente, se il confronto avviene rispetto al prezzo potenzialmente raggiungibile in caso di mantenimento delle quote, la riduzione potenziale al 2015 è superiore al 10%, ma in questo caso l’incremento di benessere dei produttori agricoli andrebbe a scapito della partecipazione dell’Ue al mercato lattiero-caseario mondiale. Anche se i livelli della produzione e dei prezzi non sono molto diversi nei tre scenari, le figure 5 e 6 chiariscono come, nel caso dello scenario *QR-15*, la rimozione improvvisa delle quote (il cosiddetto *hard landing*) determinerebbe un vero e proprio *shock* sia a livello di produzione che di prezzi, con difficoltà facilmente immaginabili anche per gli operatori a valle, mentre negli scenari *Q1* e *Q2* (il cosiddetto *soft landing*) l’adattamento sarebbe molto più graduale.

La figura 7 fornisce invece, con riferimento allo scenario *Q1*, i risultati relativi alla variazione della produzione del latte nel 2015 per i singoli Paesi membri. Dal grafico risulta estremamente chiaro come i Paesi Bassi siano lo Stato con la più forte potenzialità produttiva, che li porterebbe ad accrescere la produzione del 16% una volta rimosse le

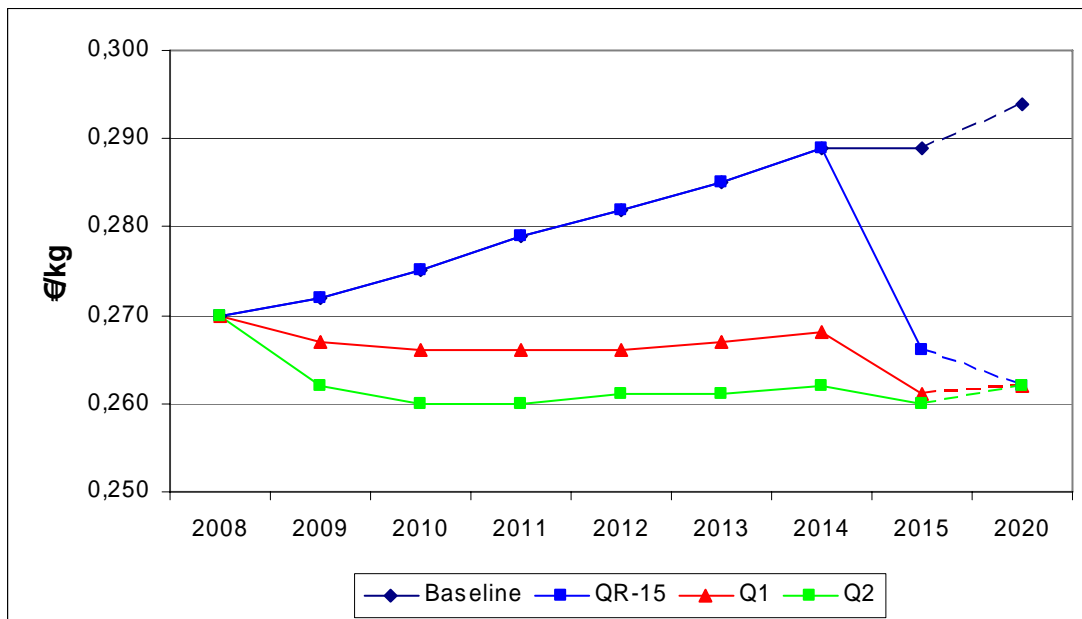
quote. Altri grandi Paesi, come Francia e Germania, crescerebbero intorno al 5%, mentre il Regno Unito produrrebbe circa il 3% in meno. Tutti i nuovi Paesi membri, con la sola eccezione della Romania, registrerebbero invece riduzioni significative della produzione di latte.

**Figura 5: L'impatto della rimozione delle quote sulla produzione di latte nella Ue-27**



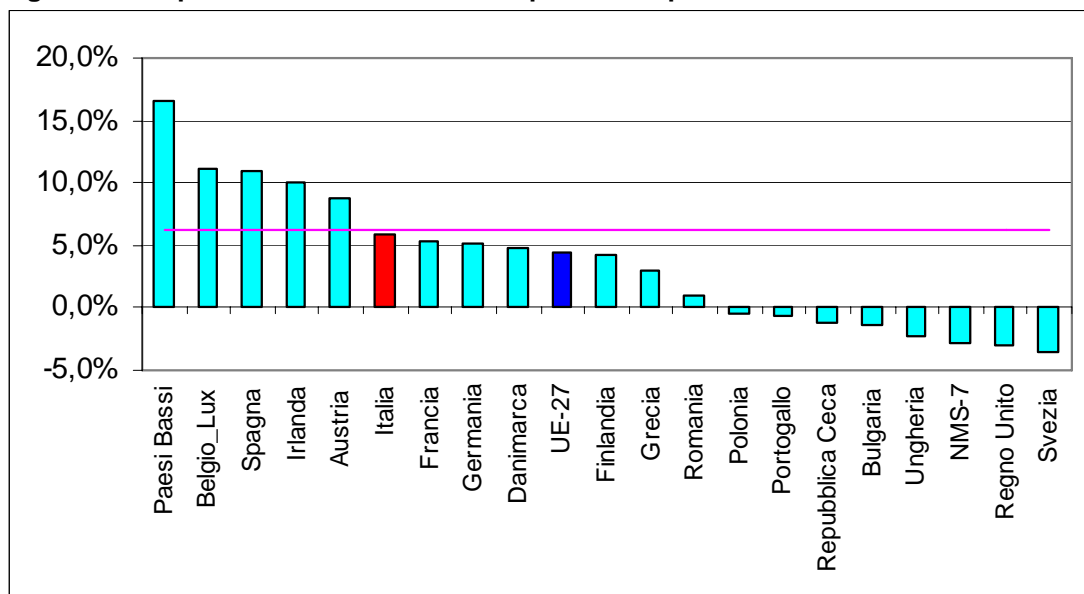
Fonte: Requillart et al. (2008)

**Figura 6: L'impatto della rimozione delle quote sul prezzo del latte nella Ue-27**



Fonte: Requillart et al. (2008)

Figura 7: L'impatto della rimozione delle quote sulla produzione nei Paesi Ue-27



Fonte: Requillart et al. (2008)

Se dunque i produttori di latte dovranno fare i conti con un calo dei prezzi, seppure abbastanza limitato, il beneficio della fuoruscita dalle quote si manifesterebbe essenzialmente sul mercato dei derivati, dove l'incremento della domanda, sia interna che internazionale, potrebbe essere soddisfatta da un significativo aumento della produzione Ue. Gli effetti sarebbero particolarmente significativi sul mercato dei formaggi (tabella 8 e figura 8) e del Lsp (tabella 9), dove l'Ue potrebbe accrescere le proprie esportazioni senza più ricorrere ai sussidi all'*export*, in quanto il prezzo del Lsp si manterrebbe ben al di sopra del prezzo d'intervento (figura 9). Per quanto riguarda invece il burro (tabella 10), prodotto storicamente più problematico, i dati presentati in tabella potrebbero realizzarsi solo se si mantenesse un sistema di intervento sul mercato interno e i corrispondenti sussidi per esportare sul mercato internazionale, in quanto il prezzo tornerebbe a raggiungere il livello dell'attuale prezzo d'intervento (figura 10).

L'analisi grafica conferma infine come, per tutti i derivati principali, l'ipotesi del cosiddetto *hard landing* sarebbe assai deleteria, in quanto determinerebbe degli *shock* significativi sia per la produzione che per i prezzi, mentre il cosiddetto *soft landing* avrebbe il vantaggio innegabile di garantire una maggiore gradualità.

#### 4.4 Gli effetti strutturali della rimozione delle quote

Tra i possibili effetti della rimozione delle quote, quello che preoccupa di più gli operatori e i responsabili politici è sicuramente l'impatto strutturale: quante e quali aziende sopravvivranno alla riforma? Purtroppo, nonostante siano stati recentemente proposti alcuni modelli di simulazione che si occupano di questo aspetto specifico, i risultati, a detta degli stessi autori, non sono pienamente soddisfacenti (Huettel and Jongeneel, 2008; Peerlings and Ooms, 2008). È quindi azzardato fare previsioni quantitative sui possibili effetti strutturali dell'*Health check*.

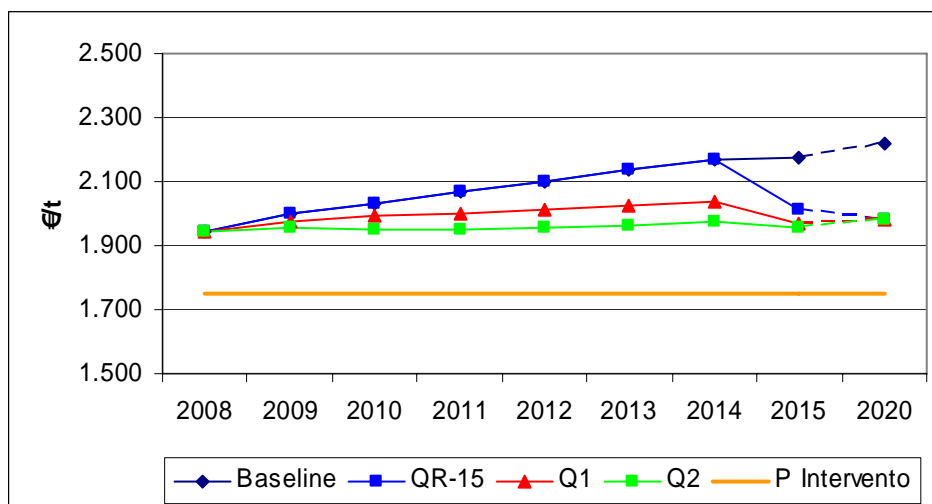
Quello che è sicuramente possibile affermare è che, specie in caso di applicazione del cosiddetto *hard landing*, la rimozione delle quote potrebbe implicare uno *shock* significativo per molte imprese. È infatti noto come, in presenza di quote, le imprese abbiano difficoltà ad adeguare la loro dimensione all'evoluzione della tecnologia, essenzialmente perché una crescita della produzione implica l'acquisto/affitto di nuovi diritti a produrre. Questa situazione di difficoltà è stata vissuta da molte aziende in tutti i Paesi Ue-15, specialmente nelle aree più vocate, dove la disponibilità di quote è stata storicamente molto limitata rispetto alla domanda potenziale, anche per effetto dei limiti imposti dalle legislazioni nazionali alla circolazione delle quote, e di conseguenza i prezzi di acquisto/affitto sono sempre stati molto elevati.

**Tabella 9: Impatto dei diversi scenari di riforma sul mercato del latte scremato in polvere nella Ue-27 (situazione al 2015 rispetto al Baseline)**

	Prezzo	Produzione	Consumi	Export	Import
QR-15	-7,5%	20,0%	3,8%	79,0%	0,0%
Q1	-6,2%	17,6%	3,2%	69,1%	0,0%
Q2	-9,0%	20,7%	4,6%	77,8%	0,0%

Fonte: Requillart et al. (2008)

**Figura 9: L'impatto della rimozione delle quote sul prezzo del latte scremato in polvere nella Ue-27**



Fonte: Requillart et al. (2008)

Il risultato è che molte aziende, pur realizzando profitti positivi, si trovano oggi in una condizione di relativa inefficienza, dovuta ad una dimensione inadeguata rispetto alla propria struttura dei costi. Questo significa che la rimozione delle quote costringerebbe queste aziende ad effettuare forti investimenti per adeguare la loro dimensione produttiva ad una condizione di libero mercato.

Questo processo di aggiustamento strutturale non sarà sicuramente indolore, nel senso che quelle aziende che non riusciranno o non vorranno adeguarsi alle nuove condizioni

competitive finiranno inevitabilmente per uscire dal mercato. È però necessario tenere in considerazione che, sulla base delle previsioni presentate in precedenza, il prezzo del latte non è destinato subire riduzioni drastiche, il che dovrebbe rendere più facile il processo di crescita delle dimensioni aziendali e degli investimenti ad esso collegati. Inoltre, è ragionevole prevedere che il progresso tecnico, sia sul versante della genetica che su quello della meccanizzazione delle operazioni di stalla e della nutrizione degli animali, dovrebbe avere un impatto significativo in termini di riduzione dei costi medi di produzione, contribuendo anch'esso a rendere meno arduo il processo di ristrutturazione delle aziende.

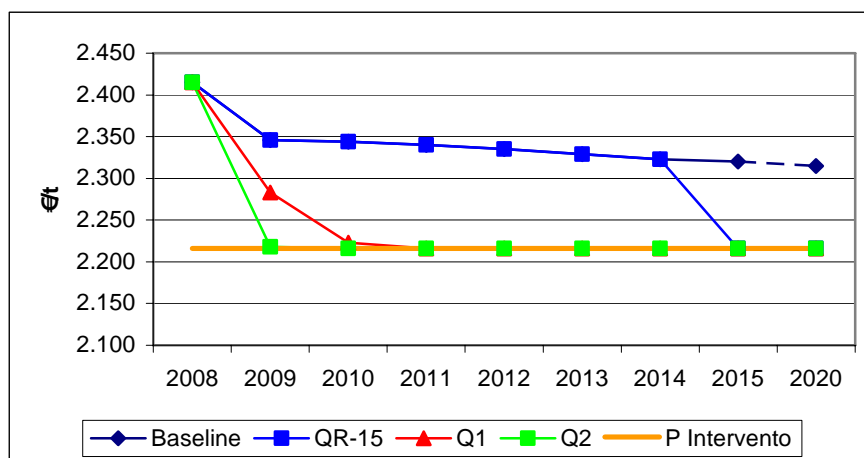
In sintesi quindi, è molto probabile che il processo di ristrutturazione del settore lattiero continui anche negli anni a venire, e venga in qualche modo accelerato dalla prospettiva di rimozione delle quote. È però altrettanto vero che, come illustrato nelle sezioni precedenti, la storia recente dimostra che l'adeguamento delle strutture agricole segue percorsi sostanzialmente indipendenti dalle politiche agricole in vigore. Ad esempio, la scelta di non investire per adeguare la propria impresa alle nuove condizioni competitive potrebbe dipendere da ragioni familiari, legate alla mancanza di un successore nella gestione aziendale. È quindi lecito attendersi una continuazione del processo di riduzione del numero di aziende da latte e di crescita delle loro dimensioni media, indipendentemente dalle decisioni che verranno prese in sede di approvazione del pacchetto *Health check*.

**Tabella 10: Impatto dei diversi scenari di riforma sul mercato del burro nella Ue-27 (situazione al 2015 rispetto al Baseline)**

	Prezzo	Produzione	Consumi	Export	Import
QR-15	-4,5%	8,5%	1,4%	106,0%	0,0%
Q1	-4,6%	7,1%	1,5%	86,0%	0,0%
Q2	-4,6%	9,2%	1,5%	116,7%	0,0%

Fonte: Requillart et al. (2008)

**Figura 10: L'impatto della rimozione delle quote sul prezzo del burro nella Ue-27**



Fonte: Requillart et al. (2008)

## 5. Le proposte definitive dell'Health check

Sulla base dei risultati presentati in precedenza, la Commissione Ue ha definito un pacchetto di proposte relative al settore del latte che, almeno per quanto riguarda l'aspetto cruciale della rimozione delle quote, ricalcano quasi integralmente l'ipotesi Q1, in quanto all'incremento lineare del 2% già deciso nell'aprile 2008 dovrebbero far seguito altri 5 incrementi annuali dell'1% distribuiti tra il 2009 e il 2014, prima dell'addio definitivo alle quote previsto per il 2015. Accanto a questo fondamentale cambiamento, gli altri strumenti in vigore relativi al settore subirebbero anch'essi modifiche significative:

- a) il sistema di intervento pubblico per il ritiro delle eccedenze di burro e Lsp si trasformerebbe in un meccanismo di *safety net*, in analogia con gli altri mercati delle *commodities* agricole, con prezzi fissati mediante aste al ribasso e limiti quantitativi all'intervento (30.000 tonnellate per il burro e 109.000 tonnellate per il Lsp), nonché un arco temporale limitato ai mesi primaverili ed estivi (marzo-agosto);
- b) gli aiuti allo stoccaggio di formaggi stagionati (tra cui i formaggi Dop italiani) e gli aiuti al consumo industriale di burro verrebbero eliminati definitivamente;
- c) gli aiuti allo stoccaggio privato di burro e Lsp e gli aiuti alla produzione di caseina diventerebbero opzionali.

Infine, per consentire spazi di manovra agli Stati membri per affrontare i problemi delle aree svantaggiate, dove la produzione di latte spesso non ha alternative, è prevista una estensione specifica della normativa relativa all'articolo 69 del Reg. 1782/2003. Com'è noto, questo articolo consente agli Stati membri di destinare fino al 10% del *budget* relativo agli aiuti disaccoppiati per settori con problemi specifici, e, se la proposta della Commissione venisse accolta, tra questi verrebbe esplicitamente compreso il settore del latte, a patto che le aziende siano collocate in aree svantaggiate.

Alla luce delle proposte definitive dell'*Health check*, sono stati recentemente presentati alcuni studi successivi, che simulano esattamente le proposte della Commissione, sia utilizzando il modello Edim (Bouamra et al., 2008), sia altri modelli di simulazione (Chantreuil et al., 2008; Witzke and Tonini, 2008). I risultati di questi lavori confermano sostanzialmente quelli presentati nello studio della Commissione relativi allo scenario Q1 e, soprattutto, giungono a risultati quantitativamente molto simili, nonostante utilizzino modelli tra loro diversi.

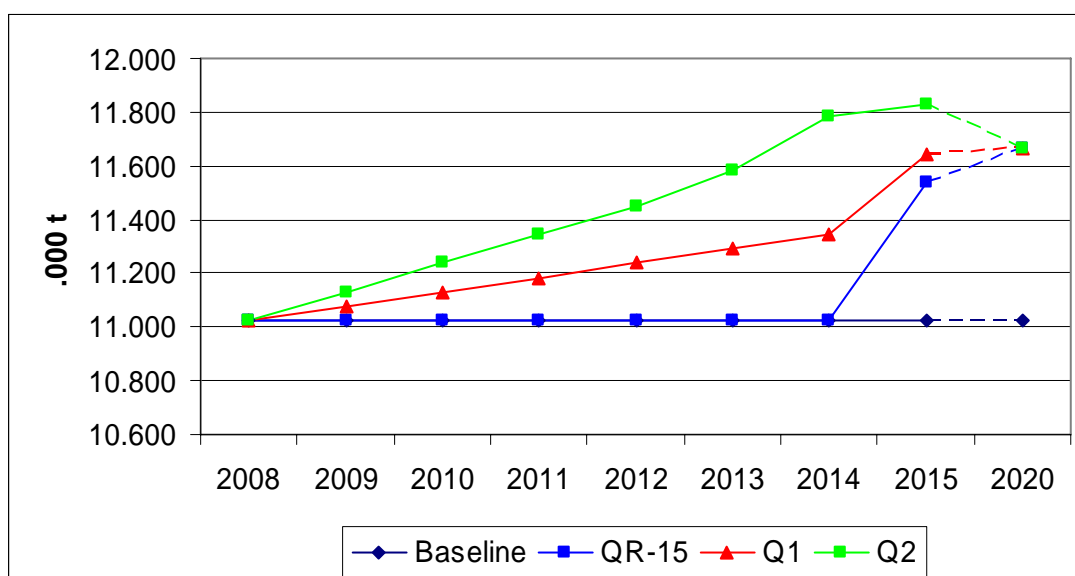
## 6. Alcune considerazioni relative all'Italia

Le previsioni relative all'evoluzione della produzione e del prezzo del latte in Italia sono riportate nella tabella 7, mentre la loro evoluzione temporale è rappresentata nelle figure 11 e 12. Come risulta evidente dal confronto con gli analoghi risultati relativi alla Ue-27, a fronte di un'evoluzione della produzione sostanzialmente in linea con la media europea, che permetterebbe un riassorbimento graduale dell'attuale eccedenza strutturale della produzione italiana rispetto alla quota, il prezzo del latte subirebbe oscillazioni più contenute, rafforzando in tal modo la storica situazione che vede un prezzo medio del latte in Italia più alto di circa il 20% rispetto alla media europea<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> I risultati relativi all'Italia sono stati recentemente confermati da uno studio condotto congiuntamente da Inea e Ismea e centrato sulla realtà italiana (Antimiani et al, 2008).

È noto come questa differenza dipenda in misura decisiva dal fatto che circa il 40% del latte italiano venga destinato a prodotti Dop, e ben un terzo del latte sia destinato ai soli Grana Padano e Parmigiano Reggiano. Si tratta di una situazione che non ha eguali in Europa, se si pensa che la quota Dop della Francia non raggiunge il 20% del latte prodotto, e che consente una migliore valorizzazione del latte, anche se la qualità richiesta comporta costi di produzione inevitabilmente superiori. Questa situazione ha effetti potenzialmente rilevanti anche per quanto riguarda la concorrenza della produzione proveniente dall'estero: nel momento in cui il latte per le produzioni Dop può essere reperito solo localmente, il settore dovrebbe essere relativamente più protetto. Se questo fenomeno è sicuramente alla base delle oscillazioni più contenute che si registrerebbero in Italia per effetto della rimozione delle quote, è altrettanto vero che non è corretto prefigurare una sorta di "beato isolamento" del settore lattiero italiano. La crescente integrazione dei mercati, soprattutto sul versante delle importazioni di latte liquido (circa il 12% del latte trasformato in Italia proviene dall'estero) e delle importazioni di trasformati (il saldo commerciale negativo della bilancia lattiero-casearia espresso in latte equivalente è pari a circa il 50% della produzione nazionale) non può non avere effetti rilevanti sulla dinamica dei prezzi alla stalla.

**Figura 11: L'impatto della rimozione delle quote sulla produzione di latte in Italia**



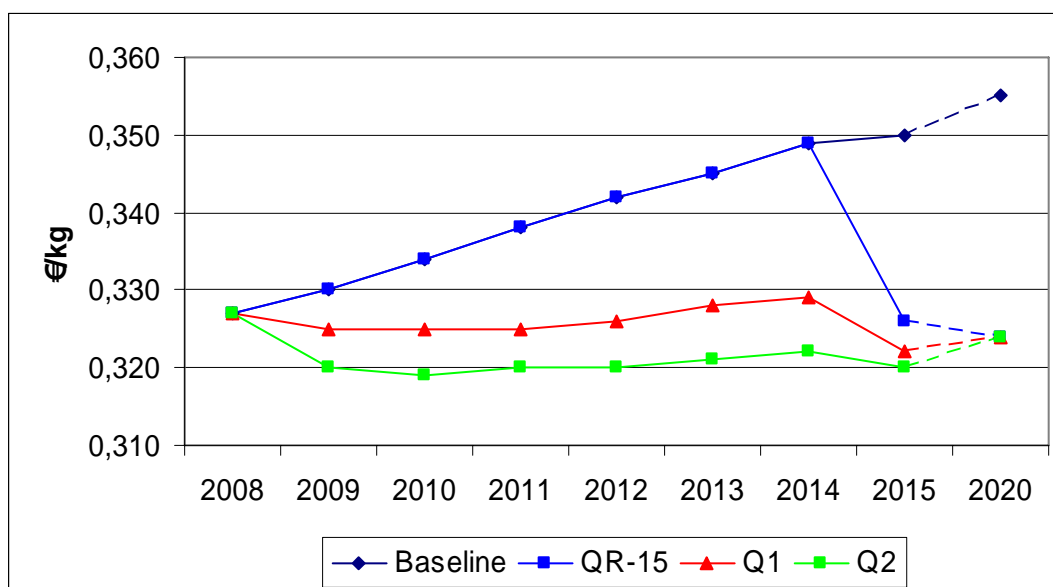
Fonte: Requillart et al. (2008)

Semmai, il problema del nostro Paese è quello di cercare di mettere in atto strategie adeguate per rafforzare il potenziale vantaggio competitivo derivante dalla trasformazione in prodotti di qualità. In molti Paesi Ue eccedentari, che per anni hanno prodotto burro e Lsp da destinare all'intervento comunitario, il riorientamento al mercato del *mix* produttivo che dovrebbe realizzarsi con la rimozione delle quote (drastica riduzione dei prodotti destinati all'intervento e crescita della produzione di formaggi e derivati freschi, in linea con la crescita della domanda) porterà enormi problemi di ristrutturazione della filiera, in particolare sul versante della trasformazione. Da questo punto di vista, l'Italia si trova in una posizione di indubbio vantaggio, grazie proprio alla netta predominanza della trasformazione in prodotti di qualità. Nonostante ciò, è noto come le filiere dei nostri



formaggi Dop, e in particolare quelle dei due formaggi Grana, soffrano di problemi non indifferenti sul versante strutturale ed organizzativo, che sono alla base delle forti oscillazioni dei prezzi all'ingrosso di questi prodotti, che si riflettono poi sul prezzo del latte pagato agli allevatori. È dunque assolutamente necessario avviare una riflessione sulle possibili strategie per migliorare l'efficienza di queste filiere, eventualmente mettendo in discussione l'attuale funzionamento delle strutture che le governano, *in primis* i Consorzi di Tutela. Senza dimenticare che il vero banco di prova per il successo dei nostri prodotti Dop sarà sempre di più il mercato internazionale, perché è ovviamente impensabile che si possa avere un'esplosione dei consumi nel nostro Paese, dove ad esempio i formaggi Grana sono consumati praticamente da tutte le famiglie. È quindi soprattutto sul versante delle strategie di marketing internazionale che è necessario impostare un progetto di rafforzamento dei nostri principali formaggi Dop.

**Figura 12: L'impatto della rimozione delle quote sul prezzo del latte in Italia**



Fonte: Requillart et al. (2008)

Accanto a questo percorso di lungo periodo, nell'immediato è ovviamente indispensabile che il nostro Paese prenda una posizione precisa in relazione alle proposte della Commissione. Storicamente, forse più per ragioni tattiche che strategiche, l'Italia ha sempre fatto pressioni per arrivare ad un superamento delle quote latte. Su questo punto cruciale, anche sulla base delle notizie di stampa delle ultime settimane, l'Italia sembra aver accolto favorevolmente la proposta di rimozione dei vincoli produttivi, di cui chiede addirittura un'accelerazione, mediante incrementi annuali più consistenti dell'1% attualmente previsto dalla Commissione. Come risulta evidente dai dati presentati in precedenza, l'elemento cruciale per l'adeguamento del settore al nuovo scenario è che ci sia una gradualità, mentre la differenza tra incrementi dell'1% o del 2% non è particolarmente rilevante. L'unico effetto sicuramente positivo di un'eventuale accelerazione è la fuoruscita anticipata dell'Italia dall'attuale condizione di sovrapproduzione rispetto alla quota, un elemento sicuramente importante dal punto di

vista dell'interesse nazionale, ma che difficilmente sarà considerato prioritario nella trattativa in corso a livello Ue.

In ogni caso, in vista della rimozione delle quote, la domanda cruciale diventa quella di come accompagnare la fase di transizione, cercando di utilizzare in modo razionale i margini di flessibilità che la riforma offre agli Stati membri. Questi margini si concretizzano in modo particolare in due elementi: le norme nazionali relative alla mobilità delle quote e i criteri di applicazione dell'articolo 68 della bozza di regolamento proposta dalla Commissione, che dovrebbe sostituire l'articolo 69 del Reg. 1782/2003.

Sul primo punto, è auspicabile che, per accompagnare il processo di ristrutturazione delle aziende, vengano cancellati i vincoli attualmente previsti dalla legge 119/03 che penalizzano gli scambi di quote tra Regioni. È infatti indispensabile che le aziende collocate nelle aree vocate possano espandersi pagando i nuovi diritti a produrre ad un prezzo proporzionato alla loro durata residua e, più in generale, alla loro effettiva redditività.

Più delicata è invece la questione relativa al divieto di commercializzare le quote tra aree di montagna e aree di pianura, un principio cui la legislazione italiana non ha mai derogato. In questo caso, le esternalità derivanti dal permanere dell'attività zootecnica in montagna (conservazione del paesaggio e della vita delle comunità rurali) potrebbero far pendere la bilancia verso un mantenimento del divieto. In questa ipotesi, però, visto che comunque dal 2015 in avanti le quote scompariranno e anche le aziende di montagna dovranno essere sufficientemente competitive, il mantenimento del vincolo potrebbe essere giustificato da un piano di aiuti alla ristrutturazione finanziato con il budget derivante dal nuovo art. 68, in modo da favorire davvero un processo di rafforzamento della nostra zootecnia di montagna.

Un altro elemento su cui il nostro Paese sarà chiamato a prendere rapidamente una decisione è il criterio di allocazione tra i produttori del recente aumento di quota (+2%) riconosciuto dall'Ue a tutti gli Stati membri a partire da aprile 2008, criteri che potrebbero poi essere estesi agli aumenti previsti dalla proposta della Commissione per i prossimi anni. Su questo punto, è auspicabile che, nello spirito della legge 119/03 (che ha introdotto un quadro di regole molto precise sulla gestione nazionale delle quote latte), l'allocazione dei diritti a produrre premi innanzitutto chi queste regole le ha rispettate. In vista di un periodo in cui il regime di quote dovrà comunque continuare a funzionare, sarebbe un segnale molto importante se ai produttori eccedentari che negli scorsi anni non hanno pagato le sanzioni non fosse garantito alcun aumento di quota. In attesa, ovviamente, che l'amministrazione trovi al più presto la strada per recuperare le somme non riscosse.

Sempre a proposito di potenziali provvedimenti di accompagnamento della rimozione delle quote, è necessario menzionare la richiesta che da più parti è stata sollevata affinché la Commissione Ue vari un piano di compensazioni finanziarie per i produttori che hanno acquistato quote latte negli ultimi anni e che, una volta che verrà approvata la riforma, si vedranno gradualmente deprezzare (fino all'azzeramento del loro valore) questo asset fondamentale per il funzionamento delle aziende. Le richieste degli agricoltori nascono dal fatto che, anche dal punto di vista dei bilanci delle aziende, le quote sono state patrimonializzate, sulla base della previsione che, come nel recente passato, le quote latte sarebbero state nuovamente confermate, nonostante un regolamento comunitario fissi già da tempo per il 2015 la fine del sistema, e dunque l'azzeramento del valore dei diritti a produrre. Il problema è sicuramente rilevante, specialmente in Italia, dove i valori

patrimoniali derivanti dalle quote sono spesso serviti alle aziende come garanzia per l'accesso al credito. Su questo punto, però, la Commissione ha già chiaramente fatto intendere che, indipendentemente da qualunque giudizio di equità relativo a un provvedimento di questo genere, il suo costo sarebbe assolutamente insostenibile per le finanze dell'Ue, per cui una richiesta di questo tipo molto difficilmente verrà accolta in sede di approvazione dell'*Health check*.

Infine, è necessario chiarire come le considerazioni sviluppate in precedenza vadano inquadrare in un contesto in cui la prospettiva di rimozione delle quote non rappresenta l'unico problema cui deve far fronte il settore lattiero italiano. Ad esempio, tutte le simulazioni presentate in questo lavoro sono state sviluppate assumendo che il rapporto tra prezzo del latte e costi di produzione sia simile a quello che si aveva prima del 2007. È noto invece come l'enorme crescita dei prezzi delle materie prime agricole verificatisi a partire dal secondo semestre 2007, che ha ovviamente implicato un forte aumento dei prezzi dei mangimi, così come l'enorme aumento del prezzo del petrolio, che ha inciso un po' su tutte le voci di costo, abbiano significativamente alterato questo rapporto. Ne sono testimonianza le tensioni che, anche in Italia, hanno caratterizzato i rapporti tra agricoltori e industria di trasformazione nei primi mesi del 2008, così come le proteste anche plateali che gli allevatori di diversi Paesi Ue hanno messo in atto. Il raggiungimento di un nuovo equilibrio tra prezzo del latte e costi di produzione è un problema complesso<sup>5</sup>, che riguarda tutta la filiera, dall'industria mangimistica all'azienda agricola, dall'industria di trasformazione alla distribuzione, fino ai consumatori finali, e richiede inevitabilmente un lavoro di negoziazione e di riconoscimento delle reciproche necessità da parte di tutti gli attori in causa.

---

<sup>5</sup> Su questo nuovo equilibrio tra prezzi e costi di produzione potrebbe incidere in misura significativa anche l'applicazione della cosiddetta "direttiva nitrati". Com'è noto, i problemi legati a questo specifico provvedimento sono di due tipi: da un lato, le aziende da latte dovranno adeguare le strutture di stoccaggio dei reflui entro la fine del 2009, e dall'altro dovranno avere a disposizione una superficie sufficiente per il relativo smaltimento. Questa non è la sede per approfondire questo problema, che ha implicazioni tecniche molto complesse, ma non c'è dubbio che, specialmente in alcune aree di pianura del Nord Italia, esso possa giocare un ruolo rilevante in termini di impatto sui costi di produzione.

## Riferimenti bibliografici

Antimiani A., Finizia A., Henke R., Manfredi G., and Merciai S., "The impact of the reform of the milk quota regime on the Italian agrifood system". Paper presented as "Contributed paper" at the 12<sup>th</sup> Congress of the European Association of Agricultural Economists (Ghent, Belgium, August 26-29, 2008).

Borroni, R. - Scoppola, M. - Sorrentino, A., *Le quote latte in Italia: una disavventura nel cammino verso l'Europa*, Milano, Franco Angeli, (2001).

Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R., and Réquillart V., "Removing EU milk quotas, soft landing versus hard landing". Paper presented as "Contributed paper" at the 12<sup>th</sup> Congress of the European Association of Agricultural Economists (Ghent, Belgium, August 26-29, 2008).

Chantreuil F., Donnellan T., van Leeuwen M., Salamon P., Tabeau A., and Bartova L., "EU dairy quota reform - AGMEMOD scenario analysis". Paper presented as "Contributed paper" at the 12<sup>th</sup> Congress of the European Association of Agricultural Economists (Ghent, Belgium, August 26-29, 2008).

De Filippis F. (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, (2008).

Edim, *European Dairy Industry Model – Project documentation* (<http://edim.vitamib.com/>), (2006).

European Commission, *Health Check Legislative Proposals* (available at [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop_en.pdf)), (2008a).

European Commission, *Commission Staff Working Document accompanying the Health Check Proposals* (available at [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/fullimpact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/fullimpact_en.pdf)), (2008b).

Huettel S., and Jongeneel R., "Structural change in the dairy sectors of Germany and the Netherlands. A Markov chain analysis". Paper presented as "Contributed paper" at the 12<sup>th</sup> Congress of the European Association of Agricultural Economists (Ghent, Belgium, August 26-29, 2008).

Peerlings J., and Ooms D., "Farm growth and exit in Dutch dairy farming: consequences of EU dairy policy reform". Paper presented as "Contributed paper" at the 12<sup>th</sup> Congress of the European Association of Agricultural Economists (Ghent, Belgium, August 26-29, 2008).

Requillart, V., Bouamra-Mechemache, Z., Jongeneel, R., *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system*. (available at [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm)), (2008).

Witzke H.P., and Tonini A., "CAPSIM: Dairy reform scenarios with CAPSIM acknowledging quota rent uncertainty" Paper presented as "Contributed paper" at the 12<sup>th</sup> Congress of the European Association of Agricultural Economists (Ghent, Belgium, August 26-29, 2008).

## **Pubblicazioni del Gruppo 2013**

### **Working paper**

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n.1, novembre 2006.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Franco Sotte e Roberta Ripanti, *I Psr 2007-2013 delle regioni italiane. Una lettura qualitativa*, Working paper n. 6, aprile 2008.

Giacomo Vaciago, *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Working paper n.7, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione del latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

### **Quaderni**

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Oltre il 2013. il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2008.