



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.12.2008  
COM(2008) 821 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**I PREZZI DEI PRODOTTI ALIMENTARI IN EUROPA**

**{SEC(2008) 2970}  
{SEC(2008) 2971}  
{SEC(2008) 2972}**

(presentata dalla Commissione)

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

## I PREZZI DEI PRODOTTI ALIMENTARI IN EUROPA

### 1. INTRODUZIONE

Nella seconda metà del 2007 gli aumenti dei prezzi dei prodotti agricoli di base hanno subito un'accelerazione per raggiungere, agli inizi del 2008, livelli senza precedenti. Tali aumenti hanno determinato l'impennata dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari, che ha ridotto il potere di acquisto delle famiglie nell'UE di circa un punto percentuale, colpendo in particolare le famiglie a basso reddito.

In risposta a questi sviluppi la Commissione<sup>1</sup> ha proposto di migliorare il monitoraggio dell'andamento dei prezzi delle materie prime agricole e dei prodotti alimentari e di analizzare l'impatto della speculazione sui prezzi delle materie prime agricole e il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare. Il Consiglio europeo del giugno 2008 ha chiesto alla Commissione di presentare una relazione in materia entro dicembre. La presente comunicazione dà seguito all'invito del Consiglio.

Negli ultimi mesi i prezzi delle materie prime agricole hanno subito un brusco calo. Tuttavia permangono le cause strutturali dell'aumento dei prezzi rappresentate dalla crescita della domanda mondiale di prodotti alimentari e dal calo della produttività delle colture per uso alimentare. Per riequilibrare l'offerta e la domanda mondiali di prodotti alimentari, occorre proseguire gli sforzi per fare in modo che la produzione agricola reagisca ai segnali del mercato, ed è auspicabile favorire una politica di libero scambio. Con il varo della valutazione dello "stato di salute" della PAC, l'Unione europea ha adottato misure decisive per aiutare gli agricoltori a reagire alle mutevoli condizioni di mercato. Inoltre, il ciclo di negoziati commerciali dell'OMC a Doha mira ad aprire i mercati agricoli ai paesi in via di sviluppo. Incentivi e assistenza miranti ad accrescere il potenziale di produzione dei paesi in via di sviluppo potrebbero anche contribuire ad accrescere la sicurezza alimentare mondiale.

Crescono allo stesso tempo le preoccupazioni su una nuova fase di instabilità dei prezzi. Le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime agricole sono state accompagnate da un aumento dei flussi di investimenti nei relativi derivati finanziari. Ciò solleva la questione del ruolo della speculazione nella determinazione dei prezzi e pone interrogativi su possibili disallineamenti rispetto ai fondamentali economici. Occorre continuare a sorvegliare i mercati delle materie prime agricole per determinare il modo migliore per evitare l'eccessiva volatilità e l'accumulo di posizioni speculative dettato da comportamenti da gregge, considerati i danni che questi sviluppi possono provocare.

In un contesto di rallentamento economico è quanto mai importante fare in modo che i movimenti al ribasso dei prezzi delle materie prime si ripercuotano rapidamente sui prezzi al consumo e occorre aumentare la competitività dei settori agricolo, agroalimentare e della distribuzione. Sono interventi che si iscrivono pienamente nello spirito del piano europeo di ripresa economica presentato dalla Commissione il 26 novembre 2008, che insiste sulla

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione dal titolo "Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari – Linee d'intervento dell'UE", COM(2008) 321.

necessità di stimolare rapidamente la domanda e di accrescere la fiducia dei consumatori e delle imprese. Per conseguire questo obiettivo, è essenziale individuare e risolvere i problemi legati al funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare sotto il profilo della regolamentazione e della concorrenza.

La presente comunicazione è strutturata come segue: la sezione 2 illustra l'evoluzione dei prezzi delle materie prime agricole e delinea una prospettiva a medio termine; la sezione 3 analizza l'incidenza della speculazione sull'evoluzione dei prezzi delle materie prime agricole; la sezione 4 analizza il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare; la sezione 5 delinea la tabella di marcia per risolvere i problemi individuati e la sezione 6 formula le conclusioni.

## **2. EVOLUZIONE DEI PREZZI DELLE MATERIE PRIME AGRICOLE E DEI PRODOTTI ALIMENTARI**

### **2.1. Evoluzione dei prezzi di mercato dei prodotti agricoli**

L'aumento dei prezzi delle materie prime agricole è dovuto alla combinazione di diversi fattori strutturali e temporanei. I fattori strutturali, come la crescita della popolazione mondiale, l'aumento dei redditi nelle economie emergenti e l'aprirsi di nuovi sbocchi di mercato, hanno contribuito all'aumento graduale della domanda mondiale. L'offerta mondiale non è stata in grado di tenere il passo, a causa del calo delle rese delle colture per uso alimentare e delle caratteristiche dei mercati agricoli mondiali, tradizionalmente sottili e limitati dal carattere stagionale della produzione. Inoltre, l'aumento dei costi di produzione, dovuto tra l'altro all'aumento dei prezzi dell'energia, ha pesato sui prezzi delle materie prime agricole. L'incidenza dei fattori strutturali è stata amplificata da consistenti diminuzioni della produzione, legate a avverse condizioni meteorologiche e a restrizioni commerciali imposte da molti paesi esportatori. Anche l'evoluzione dei tassi di cambio, l'aumento dell'attività speculativa sui mercati dei derivati sulle materie prime e lo stretto rapporto tra i mercati agricoli e gli altri mercati delle materie prime, quale il mercato petrolifero, hanno influenzato l'evoluzione dei prezzi delle materie prime agricole. Il contributo dei vari fattori varia a seconda dei settori. Ad esempio, le variazioni dei prezzi del grano e del riso sono attribuibili principalmente a fattori legati all'offerta, mentre i mercati del granturco e della soia sono trainati principalmente dalla forte crescita della domanda mondiale sia per la produzione di carne che per le applicazioni industriali.

I prezzi delle materie prime hanno registrato un brusco calo nel corso degli ultimi mesi, tornando a livelli analoghi o persino inferiori a quelli registrati prima dell'impennata. Inoltre, l'incertezza economica mondiale suscita timori di una nuova possibile fase di volatilità dei prezzi. L'effetto di alcuni fattori che hanno amplificato nel breve periodo l'aumento dei prezzi agricoli nel corso del secondo semestre dell'anno scorso è diminuito, grazie a condizioni meteorologiche più favorevoli, alla riduzione dei prezzi dell'energia e alla rimozione delle restrizioni all'esportazione. Inoltre, l'offerta mondiale ha reagito rapidamente e vigorosamente all'aumento dei prezzi, sostenuta in particolare dall'allentamento delle restrizioni alla produzione nel quadro della PAC, in particolare la sospensione del ritiro obbligatorio dei seminativi e l'aumento delle quote latte a partire dal 2008. Ad esempio, secondo le stime nel 2008 la produzione mondiale di grano ha raggiunto livelli record, con una conseguente netta diminuzione dei prezzi del grano.

## **2.2. Evoluzione dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari**

Dato che le materie prime agricole rappresentano soltanto una piccola quota del totale dei costi di produzione dei prodotti alimentari, i prezzi al consumo dei prodotti alimentari sono aumentati più lentamente dei prezzi agricoli. Ad esempio, il prezzo del grano rappresenta in media meno del 10% del prezzo finale al consumo della pagnotta di pane.

Ciononostante, nel corso dell'estate del 2007 e fino agli inizi del 2008 i prezzi al consumo dei prodotti alimentari hanno subito un significativo aumento. Assieme agli aumenti dei prezzi petroliferi, le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime agricole sui mercati internazionali hanno avuto un'incidenza notevole sull'inflazione nell'UE nel corso dell'anno scorso. Tra agosto 2007 e luglio 2008 l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari (esclusi alcol e tabacco) ha rappresentato circa 1 punto percentuale sul totale dell'inflazione. Questo contributo può essere soprattutto attribuito all'andamento dei prezzi dei prodotti alimentari trasformati (determinato soprattutto dal "pane e da altri prodotti a base di cereali", nonché dai prodotti lattiero-caseari).

Le differenze osservate nell'evoluzione dei prezzi dei prodotti alimentari trasformati e dei prodotti non trasformati sembrano dovute principalmente a effetti di "composizione". La categoria dei "prodotti alimentari trasformati" include i prodotti alimentari prodotti a partire dalle materie prime più toccate dagli aumenti dei prezzi sui mercati internazionali, ossia i cereali e i prodotti lattiero-caseari. I costi delle materie prime per la categoria dei "prodotti alimentari non trasformati" – compresi la carne e il pesce – sono aumentati in misura nettamente inferiore. Inoltre, i consistenti aumenti dei prezzi dei carburanti potrebbero avere avuto un effetto più grande sui prezzi dei prodotti alimentari trasformati.

Il contributo dell'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari all'inflazione di base varia da uno Stato membro all'altro e registra i livelli più elevati nei nuovi Stati membri. Queste variazioni sono spiegate in parte dalle differenze nella quota dei prodotti alimentari contenuti nel paniere dei consumatori, tipicamente più elevata nei paesi con PIL pro capite più basso. Il 16% degli europei che vivono sotto la soglia di povertà sembrano essere i più toccati dagli aumenti dei prezzi dei prodotti alimentari, perché dispongono di una scelta limitata di prodotti alimentari e perché la loro spesa alimentare rappresenta una parte considerevole del loro bilancio.

## **2.3. Prospettive per i mercati agricoli e per i prezzi dei prodotti alimentari**

Secondo le previsioni, il brusco calo dei prezzi delle materie prime agricole nel corso degli ultimi mesi dovrebbe comportare un calo dei prezzi dei prodotti alimentari e una diminuzione significativa del contributo dei prezzi dei prodotti alimentari all'inflazione di base nel corso del prossimo biennio. Questo indica che il contributo dell'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari all'inflazione di base nell'UE si normalizzerà nel corso del 2009 e che l'aumento del prezzo dei prodotti alimentari darà un contributo all'inflazione di base nell'UE di circa 0,6 punti percentuali nel 2009 e di 0,5 punti percentuali nel 2010.

Nonostante la forte incertezza sul futuro andamento dei prezzi, fattori strutturali, quali l'aumento della domanda mondiale di prodotti alimentari, l'apertura di nuovi sbocchi di mercato e il calo della produttività delle colture per uso alimentare a lungo termine, dovrebbero sostenere i prezzi a medio termine. Questa situazione inciterà ad aumentare la produzione di prodotti alimentari, anche nei paesi in via di sviluppo. Si

prevede inoltre che i prezzi saranno soggetti a maggiori fluttuazioni rispetto a quanto osservato gli ultimi decenni, dato che le scorte restano relativamente limitate. Di conseguenza, ogni modifica significativa dell'offerta o della domanda potrebbe 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 volatilità. Con il varo della valutazione dello "stato di salute" della PAC, l'Unione europea ha adottato misure decisive in tal senso, in particolare con l'abolizione del ritiro obbligatorio dei seminativi, la soppressione progressiva delle quote latte e la trasformazione degli interventi sui mercati in una vera e propria rete di sicurezza. Queste misure aiuteranno gli agricoltori a rispondere meglio ai segnali del mercato e a sfruttare le nuove opportunità che si offrono loro.

#### **2.4. Aumento della produzione mondiale e soppressione delle barriere commerciali**

Per riequilibrare l'offerta e la domanda mondiali di prodotti alimentari, la produzione agricola dovrebbe reagire ai segnali del mercato, e occorrerebbe incoraggiare una politica di libero scambio. Le restrizioni alle esportazioni agricole imposte l'anno scorso da alcuni paesi hanno fatto più male che bene, perché hanno distorto i segnali del mercato e dissuaso gli agricoltori dall'aumentare la produzione per soddisfare la domanda crescente. Il ciclo di negoziati commerciali dell'OMC a Doha dovrebbe consentire l'apertura dei mercati agricoli ai paesi in via di sviluppo. L'UE si è impegnata a raggiungere un accordo su un esito equilibrato e ambizioso del programma di Doha per lo sviluppo, e contribuirà attivamente al conseguimento di questo risultato.

Per aumentare il potenziale di produzione dei paesi in via di sviluppo, è essenziale migliorare le condizioni di lavoro degli agricoltori, in particolare facilitando l'accesso al credito, alle materie prime e all'informazione. Ciò richiede investimenti nell'infrastruttura rurale e la riforma delle politiche agricole, delle istituzioni e dei regimi di gestione delle terre. La sicurezza alimentare a lungo termine richiede un utilizzo più sostenibile del suolo e dell'acqua, nonché l'introduzione di pratiche agricole adeguate ai cambiamenti climatici. Affinché l'offerta di prodotti agricoli possa tenere il passo con le tendenze mondiali della domanda nel più lungo periodo, occorre anche proseguire gli sforzi per rafforzare la crescita della produttività agricola, in particolare intensificando la ricerca e l'innovazione in questo settore. L'assistenza dell'UE allo sviluppo sosterrà gli sforzi dei paesi in via di sviluppo in tal senso, il che dovrebbe generare effetti positivi sul lato dell'offerta a medio e lungo termine.

La Commissione europea ha anche preso un'iniziativa importante proponendo la creazione di uno strumento di risposta rapida, dotato di un miliardo di euro<sup>2</sup>. Lo strumento, che verrà approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nelle prossime settimane, dovrebbe in particolare aiutare il settore agricolo dei paesi in via di sviluppo a reagire a breve e a medio termine.

---

<sup>2</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di risposta rapida all'impennata dei prezzi alimentari nei paesi in via di sviluppo, COM(2008) 450.

### **3. IL RUOLO DELLA SPECULAZIONE NEI PREZZI DELLE MATERIE PRIME AGRICOLE**

Nel corso dell'ultimo decennio i mercati finanziari delle materie prime agricole hanno registrato una crescita senza precedenti, che si è tradotta in un aumento della liquidità, una partecipazione più ampia e il consolidamento e la nascita di nuove piattaforme di scambio e di commercio elettronico. Allo stesso tempo si è ampliata la gamma di strategie utilizzate nel commercio delle materie prime e sono stati sviluppati nuovi prodotti derivati. L'interesse degli investitori per questi prodotti derivati è andato crescendo nel tempo.

Si distinguono due grandi categorie di partecipanti sui mercati a termine delle materie prime agricole: gli operatori commerciali, che sono i principali operatori nell'acquisto e nella vendita di posizioni fisiche, e gli investitori finanziari, quali i fondi speculativi, i fondi di investimento e i fondi sovrani. Mentre la speculazione basata sui fondamentali di mercato contribuisce a facilitare la gestione del rischio e la determinazione del prezzo, l'aumento considerevole delle attività degli operatori non commerciali negli ultimi anni ha accresciuto il rischio di bolle speculative sui mercati a termine delle materie prime agricole.

Dall'inizio del 2006 si è registrato un forte aumento dei flussi di investimento verso questi mercati, che si riflette nel numero complessivo di contratti a termine detenuti dai partecipanti al mercato. Oltre all'emergere dei mercati dei prodotti derivati sulle materie prime, dal 2007 si è registrato un aumento sostanziale (dell'ordine del 30%) dell'attività fuori borsa legata ai prodotti derivati, un'attività meno trasparente delle operazioni concluse nelle borse delle materie prime agricole. I flussi di investimenti verso i mercati a termine delle materie prime agricole riflettono il ritiro degli investitori da altri mercati, in particolare dai mercati dei prodotti strutturati, una tendenza che si è fortemente intensificata con lo scoppio della crisi finanziaria a metà del 2007. Analogamente, i recenti repentini flussi in uscita di capitali dai mercati a termine delle materie prime agricole potrebbero essere indice dello scoppio di una bolla speculativa, dato che gli investitori sono stati obbligati a trovare liquidità supplementari a seguito della generale crisi finanziaria.

Tuttavia, dato il breve tempo trascorso, non è possibile delineare che una debole relazione quantitativa tra l'aumento dei prezzi a termine e quello dei prezzi a pronti. Un esame ravvicinato dei differenziali tra i prezzi a pronti e i prezzi a termine a 12 mesi non consente di stabilire se l'aumento dei prezzi a termine abbia trainato al rialzo i prezzi a pronti.

In ogni caso, negli ultimi anni si sono osservate divergenze sostanziali tra i prezzi a pronti e i prezzi a termine per alcune materie prime (in particolare grano, soia e granoturco), il che ha forse complicato la situazione per gli operatori commerciali che utilizzano i mercati a termine per attività tradizionali di copertura, sollevando interrogativi sull'efficienza di questi mercati nella determinazione dei prezzi e nella possibilità di copertura.

In conclusione, nonostante la coincidenza tra la progressione dei prezzi delle materie prime e l'aumento dei flussi di investimenti verso i relativi prodotti derivati sia sorprendente, non tutti gli elementi analitici consentono di confermare che la speculazione abbia svolto un ruolo significativo nel processo di formazione dei prezzi. Sarebbe pertanto opportuno continuare nel futuro a monitorare i mercati a termine delle materie prime agricole e ricercare attivamente le soluzioni migliori per evitare una volatilità eccessiva e l'accumulo di posizioni speculative dovuto a comportamenti da gregge, tenuto conto dei potenziali danni che tali sviluppi possono provocare. Su questa base, la Commissione esaminerà l'opportunità di adottare iniziative regolamentari in materia.

#### 4. IL FUNZIONAMENTO DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE

L'andamento della domanda e dell'offerta mondiali è stato uno dei principali fattori determinanti dell'impennata dei prezzi dei prodotti alimentari. Tuttavia, un ruolo importante hanno avuto anche i problemi legati al funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare, in termini sia di concorrenza che di regolamentazione. Nell'attuale congiuntura economica è pertanto particolarmente importante analizzare come migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare e, in particolare, comprendere meglio i meccanismi di trasmissione che legano i prezzi delle materie prime ai prezzi alla produzione e al consumo. Questa analisi permetterebbe di determinare più facilmente le misure da adottare a sostegno del potere di acquisto dei consumatori e della competitività dei settori interessati.

La catena di approvvigionamento alimentare collega tre settori economici importanti: il settore agricolo, l'industria agroalimentare e il settore della distribuzione, che rappresentano il 6% del valore aggiunto e il 12% dell'occupazione nell'UE. Dato che l'industria agroalimentare e il settore della distribuzione hanno molti legami con altri settori, le disfunzioni del mercato lungo la catena di approvvigionamento alimentare possono avere ripercussioni significative. La crescita lenta della produttività in questi settori rispetto a quanto avviene negli Stati Uniti indica che vi sono margini di miglioramento dell'efficienza. Una politica proattiva della competitività, quale quella attualmente in discussione in seno al gruppo ad alto livello sulla competitività del settore agroalimentare<sup>3</sup>, ivi comprese le politiche di ricerca e di innovazione finanziate tramite i programmi quadro comunitari, potrebbe contribuire a tali miglioramenti.

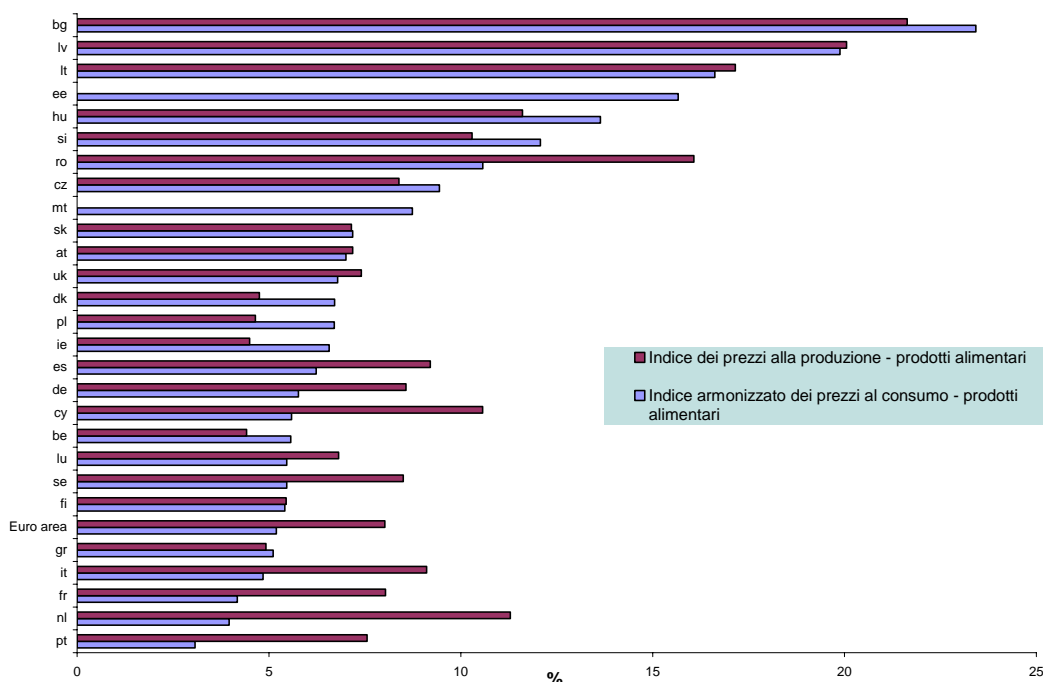
Lo shock causato dalla recente impennata dei prezzi delle materie prime agricole e dell'energia è stato assorbito diversamente nei singoli Stati membri, come dimostrato dalle differenze a livello nazionale negli aumenti dei prezzi dei prodotti alimentari. Ciò indica che il mercato UE dei prodotti alimentari resta un mercato frammentato. In Francia, in Polonia e nel Regno Unito le variazioni dei prezzi alla produzione hanno globalmente seguito l'evoluzione dei prezzi delle materie prime, anche se con un leggero scarto temporale, mentre negli altri grandi Stati membri dell'UE l'evoluzione è stata del tutto diversa, il che potrebbe essere il riflesso del potere negoziale di alcuni produttori di generi alimentari.

Se si guarda ai mercati a valle, la trasmissione degli aumenti dei prezzi alla produzione sui prezzi al consumo è avvenuta in genere più rapidamente nei nuovi Stati membri. A partire dalla metà del 2007 nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro si è registrato un ritardo dei prezzi al consumo rispetto ai prezzi alla produzione (cfr. grafico 1). Questo potrebbe indicare che le pressioni concorrenziali nel settore della vendita al dettaglio di prodotti alimentari nell'area dell'euro hanno in parte assorbito gli aumenti dei prezzi alla produzione. Differenze analoghe si osservano per quanto riguarda la viscosità dei prezzi. Nei paesi dell'area dell'euro i prezzi al consumo dei prodotti alimentari sembrano essere diminuiti abbastanza rapidamente a seguito del recente calo dei livelli dei prezzi agricoli, mentre nei nuovi Stati membri hanno reagito più lentamente.

---

<sup>3</sup> Il gruppo ad alto livello sulla competitività del settore agroalimentare, che riunisce rappresentanti della Commissione, degli Stati membri, del Parlamento europeo, delle imprese alimentari, del settore agricolo, dei dettaglianti e dei consumatori, è stato istituito con decisione della Commissione del 28 aprile 2008. È incaricato di analizzare le questioni che influenzano la competitività presente e futura del settore agroalimentare comunitario, e su questa base, di formulare raccomandazioni settoriali specifiche da sottoporre ai responsabili delle politiche a livello comunitario.

**Grafico 1: Evoluzione dei prezzi alimentari al consumo e alla produzione**



Fonte: Eurostat. Agosto 2007-luglio 2008 (variazione annuale).

Anche le differenze del quadro regolamentare tra paesi sembrano avere contribuito alla frammentazione del mercato unico lungo la catena di approvvigionamento alimentare, ostacolandone il funzionamento. In particolare, le restrizioni all'entrata che toccano i grandi dettaglianti hanno determinato prezzi più elevati e una minore produttività. Analogamente, le restrizioni delle vendite sottocosto hanno avuto la tendenza a determinare un prezzo minimo che limita la concorrenza sui prezzi e aumenta i costi di gestione delle scorte, anche se queste disposizioni sono principalmente destinate a scoraggiare i comportamenti predatori a scapito degli operatori di mercato più piccoli. Inoltre, la normativa sugli orari di apertura aumenta i costi sostenuti dai dettaglianti, in quanto limita le possibilità di vendere prodotti e aumentano i costi operativi, logistici e di infrastruttura dei grandi punti vendita al dettaglio. Tuttavia, non va dimenticato che le varie normative sono state elaborate per conseguire altri obiettivi politici che non vanno ignorati in sede di valutazione del loro impatto complessivo.

Per quanto concerne la concorrenza, il livello di potere negoziale detenuto dalle imprese nei rispettivi settori lungo la catena varia in funzione della categoria di prodotto. I produttori di generi alimentari che offrono (a livello internazionale) prodotti di marca hanno generalmente un potere negoziale più elevato rispetto ai dettaglianti, grazie al valore di *status symbol* dei loro prodotti. Al contrario, i produttori di prodotti indifferenziati, per i quali la notorietà del marchio ha poca importanza, rischiano di trovarsi in una posizione nettamente più debole.

L'asimmetria di potere negoziale tra i produttori agricoli e il resto della catena di approvvigionamento alimentare ha continuato ad esercitare una forte pressione sui margini dei produttori agricoli. Per reazione i produttori agricoli hanno adottato una vasta gamma di strategie, tra cui la creazione di gruppi e di cooperative di produttori, lo sviluppo di accordi contrattuali con i trasformatori e i dettaglianti, e lo sviluppo di prodotti di qualità a forte valore aggiunto, ad esempio tramite la partecipazione a sistemi volontari di certificazione. Si tratta di sistemi utili per i produttori, che in tal modo possono correggere l'asimmetria di potere negoziale nella catena di approvvigionamento alimentare, ma anche per i consumatori



e l'ambiente. Tuttavia, l'assenza di riconoscimento reciproco tra alcuni di questi sistemi richiesto dai dettaglianti può creare barriere all'entrata se la partecipazione a diversi sistemi implica oneri finanziari e amministrativi eccessivi, in particolare per i piccoli produttori.

È in atto il consolidamento lungo tutta la catena di approvvigionamento alimentare. Mentre in alcuni settori della trasformazione dei prodotti alimentari, come quello della lavorazione di frutta e verdura, la produzione resta altamente dispersa, in altri settori, come gli amidi, lo zucchero e i prodotti lattiero-caseari, è più concentrata. Il settore della vendita al dettaglio è sempre più dominato da grandi dettaglianti di generi alimentari e da catene transfrontaliere di vendita al dettaglio. Il consolidamento può consentire guadagni di efficienza grazie alle economie di scala e di scopo, in particolare grazie alla riduzione dei costi logistici, il che eserciterebbe una pressione al ribasso sui prezzi.

Allo stesso tempo 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. Di seguito si illustrano alcune pratiche che meriterebbero un esame più approfondito, sempre caso per caso e tenendo conto del contesto nel quale si iscrivono:

- i cartelli rientrano tra le restrizioni fondamentali alla concorrenza. L'esperienza recente dimostra che anche nel settore alimentare possono formarsi cartelli, la cui copertura territoriale è variabile. I cartelli costituiscono un comportamento anticoncorrenziale molto grave che, una volta individuato, le autorità competenti dovrebbero perseguire in via prioritaria;
- la dimensione e il numero di "alleanze di approvvigionamento" nel settore alimentare sono aumentati considerevolmente in tutta l'UE, suscitando preoccupazioni crescenti da parte dei produttori di generi alimentari. Da un lato, accordi di questo genere possono permettere guadagni di efficienza grazie alle economie di scala all'interno del mercato unico. Dall'altro, possono essere utilizzati come strumento per ostacolare l'accesso dei concorrenti a materie prime essenziali a condizioni concorrenziali e/o indurre i concorrenti ad adottare comportamenti collusivi sui mercati a valle;
- a livello verticale, le pratiche di imposizione dei prezzi di rivendita sono considerate restrizioni fondamentali della concorrenza. Tali pratiche, che limitano la capacità dell'acquirente di determinare il prezzo di vendita, impediscono ai distributori di esercitare la concorrenza sui prezzi, il che comporta l'eliminazione totale della concorrenza sui prezzi in relazione ad un singolo marchio;
- altri accordi verticali come il monomarchismo, che obbliga i dettaglianti a vendere un unico prodotto, e alcune pratiche di vendita abbinata, che subordinano l'acquisto di un prodotto all'acquisto di un altro, possono avere effetti favorevoli o sfavorevoli sotto il profilo della concorrenza. Per quanto riguarda gli effetti negativi, i principali rischi sotto il profilo della concorrenza sarebbero l'esclusione dal mercato di potenziali fornitori concorrenti o l'eliminazione della concorrenza tra marchi nel punto vendita. Analogamente, il maggiore ricorso a prodotti con il marchio del dettagliante può condurre all'esclusione di fornitori concorrenti, esistenti o potenziali. Questo potrebbe ridurre il numero di articoli venduti, e pertanto la scelta dei consumatori;
- gli accordi di fornitura esclusiva, che obbligano il fornitore a vendere i prodotti specificati nell'accordo ad un unico acquirente, possono condurre all'esclusione di altri acquirenti/dettaglianti nell'ambito della catena di approvvigionamento

alimentare. I sistemi di certificazione possono essere citati come esempio di accordi che potrebbero obbligare indirettamente i fornitori a vendere esclusivamente ad un unico acquirente.

La tabella 1 fornisce una panoramica delle pratiche che possono sollevare problemi sotto il profilo della concorrenza.

**Tabella 1: sintesi delle principali pratiche che possono sollevare problemi sotto il profilo della concorrenza**

Pratica	Descrizione	Principali rischi per la concorrenza:
Cartelli	Accordi tra concorrenti che possono riguardare tra l'altro la fissazione dei prezzi, le restrizioni della produzione e la ripartizione del mercato	Mantenimento di prezzi elevati e blocco dell'innovazione a scapito dei consumatori. I cartelli costituiscono un comportamento anticoncorrenziale molto grave
Accordi di approvvigionamento	Accordi conclusi tra acquirenti concorrenti per l'acquisto in comune di alcune materie prime	A determinate condizioni, strumento che consente di impedire l'accesso dei concorrenti a materie prime essenziali a condizioni concorrenziali; comportamento collusivo tra concorrenti sui mercati a valle
Imposizione dei prezzi di rivendita	Restrizione della capacità dell'acquirente di fissare il prezzo di vendita ai consumatori finali	Riduzione della concorrenza sui prezzi
Monomarchismo	Obbligo o sistema di incentivi mirante a indurre l'acquirente ad acquistare quasi tutto ciò di cui ha bisogno su un determinato mercato da un unico fornitore per un determinato periodo	Possibile restrizione della concorrenza tra marchi all'interno dei punti vendita e/o esclusione dal mercato dei fornitori concorrenti potenziali
Prodotti venduti con marchio del dettagliante	Prodotti fabbricati da terzi a monte della catena di approvvigionamento e venduti con il marchio dei dettaglianti	Possibile esclusione di prodotti concorrenti dei fornitori; restrizione della concorrenza tra marchi all'interno dei punti vendita
Vendita abbinata	Acquisto di un prodotto (prodotto principale) subordinato all'acquisto di un altro prodotto (prodotto abbinato)	Possibile esclusione dal mercato del prodotto abbinato e, indirettamente, del prodotto principale
Accordi di fornitura esclusiva	Obbligo diretto o indiretto imposto al fornitore di vendere un prodotto ad un unico acquirente	Possibile esclusione di altri acquirenti/dettaglianti
Sistemi di certificazione	Obbligo di rispettare un certo numero di condizioni stabilite da singoli acquirenti	Potenziabile rischio di esclusione di acquirenti concorrenti

## 5. UNA TABELLA DI MARCIA PER MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE

Sforzi devono essere fatti congiuntamente a livello comunitario, nazionale e locale per creare condizioni che consentano di migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare. Questi sforzi sono necessari per assicurare che l'integrazione e il consolidamento dei settori lungo la catena di approvvigionamento alimentare vadano di pari passo con una giusta retribuzione degli agricoltori, con prezzi concorrenziali e con una maggiore competitività dell'industria agroalimentare, nonché con una scelta più ampia, prezzi più accessibili e una migliore qualità dei prodotti alimentari per i consumatori europei. Inoltre, occorre eliminare le restrizioni normative ingiustificate che frenano l'efficienza e limitano la concorrenza.

Sulla base dell'analisi che precede, la presente comunicazione propone una tabella di marcia per migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare. La tabella di marcia prevede una serie di iniziative e dovrebbe evolvere nel tempo con il miglioramento del controllo della catena di approvvigionamento alimentare. Dovrebbe inoltre essere arricchita da una vasta consultazione delle parti interessate. La tabella di marcia proposta si articola attorno a quattro assi principali.

### **5.1. Promuovere la competitività della catena di approvvigionamento alimentare**

Una politica proattiva per la competitività contribuirebbe ad accrescere l'efficienza lungo la catena di approvvigionamento alimentare. Le raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulla competitività del settore agroalimentare, attese per l'inizio del 2009, dovrebbero aiutare la catena di approvvigionamento alimentare a migliorare la sua competitività generale e quindi la sua capacità di risposta agli shock sui prezzi.

### **5.2. Assicurare l'applicazione rigorosa e uniforme delle regole di concorrenza e delle norme di tutela dei consumatori sui mercati della fornitura dei prodotti alimentari da parte della Commissione europea e delle autorità nazionali responsabili della concorrenza e della tutela dei consumatori**

Per individuare e correggere tutti i tipi di pratiche potenzialmente anticoncorrenziali che possono causare disfunzioni nella catena di approvvigionamento alimentare, nel quadro della rete europea della concorrenza, la Commissione proseguirà un dialogo serrato con le autorità nazionali responsabili della concorrenza, per assicurare l'applicazione uniforme e ben coordinata delle norme di concorrenza su tutto il territorio dell'UE a beneficio dei consumatori europei. Sulla base dell'esame dell'andamento del mercato, l'analisi dovrebbe determinare le restrizioni della concorrenza e/o le pratiche specifiche maggiormente in grado di causare distorsioni della concorrenza a svantaggio dei consumatori (cfr. tabella 1 per un elenco non esaustivo).

Inoltre, in un periodo di drastiche fluttuazioni dei prezzi dei prodotti alimentari aumenta il rischio di pubblicità ingannevole sui prezzi. Ad esempio, i consumatori possono essere indotti in errore da fornitori che modificano le dimensioni delle confezioni o il contenuto di un prodotto per dare l'impressione di mantenere stabile il relativo prezzo. È particolarmente importante che i consumatori possano confrontare con precisione i prezzi unitari. Le autorità nazionali di tutela dei consumatori dovrebbero pertanto prestare particolare attenzione all'applicazione delle direttive sulle pratiche commerciali sleali e sul prezzo unitario.

### **5.3. Riesaminare a livello nazionale e/o a livello UE, se necessario, le disposizioni individuate come potenzialmente problematiche per il corretto funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare**

Sono stati individuati diversi tipi di norme potenzialmente problematiche. In primo luogo, le norme che limitano l'entrata di nuove imprese sul mercato devono essere esaminate con attenzione e se necessario abolite, tenendo presente i loro obiettivi ambientali e sociali. L'esame sarà effettuato nel contesto della verifica del mercato al dettaglio e del recepimento della direttiva sui servizi. In secondo luogo, dovrebbero essere esaminate a livello nazionale le norme che limitano la capacità delle imprese di esercitare la concorrenza sui prezzi. In terzo luogo, dovrebbero essere scoraggiate le pratiche che causano distorsioni nei rapporti tra fornitori e dettaglianti. Si tratta, ad esempio, del pagamento tardivo, delle commissioni eccessive o ingiustificate pagate dai fornitori per servizi forniti dai dettaglianti o di pratiche consistenti nell'attirare i

consumatori con offerte ingannevoli. Al riguardo, sono auspicabili l'introduzione di codici di condotta, che siano espressione della responsabilità sociale dei dettaglianti, e il riesame dei codici di condotta nazionali. Infine, più in generale, potrebbe essere opportuno riesaminare le norme sugli orari di apertura dei negozi a livello nazionale in vista del loro impatto sui prezzi degli alimentari, sulla base di consultazioni delle parti sociali e tenendo conto degli effetti sociali e ambientali di dette norme.

**5.4. Migliorare le informazioni fornite ai consumatori, alle autorità pubbliche e agli operatori di mercato istituendo una sorveglianza europea permanente dei prezzi e della catena di approvvigionamento dei prodotti alimentari**

Lo strumento di sorveglianza dovrebbe consentire di affrontare il problema della mancanza di trasparenza dei prezzi e permettere di conoscere meglio l'impatto della normativa lungo la catena di approvvigionamento alimentare.

La sorveglianza continua dei prezzi alla produzione e al consumo per un paniere selezionato di prodotti di consumo comparabili permetterebbe di evidenziare i differenziali di prezzo in tutta Europa e contribuirebbe all'individuazione dei casi di frammentazione del mercato. Apparentemente vi è una carenza di adeguate informazioni comparabili sui prezzi e sulla qualità, che potrebbero aiutare i consumatori a compiere scelte più informate. Al riguardo, va valutato e sviluppato il progetto pilota che Eurostat e gli istituti nazionali di statistica stanno conducendo per raccogliere dati dettagliati sui prezzi al consumo.

Nel quadro del suo esercizio di sorveglianza del mercato, la Commissione sta riesaminando le norme che hanno un'incidenza sul funzionamento dei mercati al dettaglio. Le questioni descritte in precedenza possono riguardare sottosettori del commercio al dettaglio diversi dal settore alimentare e pertanto saranno trattate in termini più generali. Le modalità di applicazione e di funzionamento dello strumento di sorveglianza saranno messe a punto nel quadro della verifica dell'esercizio attuale nel 2009. In sede di elaborazione del predetto strumento occorrerà tener conto dei servizi e delle informazioni forniti dai sistemi di sorveglianza dei prezzi pubblici e privati, nazionali e internazionali.

**5.5. Esaminare misure per scoraggiare la speculazione a danno degli operatori commerciali sui mercati delle materie prime agricole**

La Commissione ritiene che sia necessario evitare gli effetti sui prezzi dei prodotti alimentari causati dalla speculazione eccessiva. In particolare, la Commissione è del parere che il livello di volatilità osservato negli ultimi mesi non vada a beneficio né dei produttori né dei consumatori. Per questo motivo, la Commissione esaminerà con le autorità di regolamentazione dei mercati delle materie prime e a stretto contatto con altre autorità di regolamentazione dei paesi terzi (in particolare gli Stati Uniti, dove sono localizzate le borse merci più importanti), quali misure potrebbero essere adottate per ridurre la volatilità dei prezzi sui mercati delle materie prime agricole. A questo scopo, se necessario, la Commissione terrà conto dei risultati del riesame approfondito, attualmente in corso, del quadro di sorveglianza e di regolamentazione applicato a tutti i principali protagonisti del mercato finanziario, compresi i fondi speculativi e il *private equity*, mettendo l'accento in particolare sul fabbisogno di capitali, la gestione dei rischi e la trasparenza. La Commissione presenterà iniziative prima dell'estate 2009, se necessario.

## 6. CONCLUSIONE

Le forti fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli di base e dei prodotti alimentari in un periodo caratterizzato da forte incertezza sulle prospettive economiche illustrano la necessità di migliorare il funzionamento della catena europea di approvvigionamento alimentare per accrescerne l'efficienza e la competitività. Una migliore regolamentazione e l'applicazione rigorosa e uniforme delle regole della concorrenza e delle norme di tutela dei consumatori contribuiranno a limitare gli aumenti di prezzo a vantaggio dei consumatori europei, in particolare delle famiglie a basso reddito. Inoltre, consentiranno di correggere l'attuale frammentazione della catena di approvvigionamento alimentare e di rimuovere le barriere artificiali all'entrata per i produttori, il che consentirà di offrire ai consumatori europei la scelta più ampia possibile di prodotti alimentari di qualità. Ciò potrebbe altresì contribuire a riequilibrare il potere negoziale nell'ambito della catena di approvvigionamento alimentare.

La presente comunicazione propone una tabella di marcia da attuare sia a livello degli Stati membri che a livello UE, con la partecipazione attiva di tutte le parti in causa. Sulla base del programma di lavoro proposto e delle relative misure, la Commissione esaminerà la possibilità di avviare ulteriori azioni e propone al Consiglio europeo di riesaminare la questione nel dicembre 2009.

Per riequilibrare l'offerta e la domanda mondiali di prodotti alimentari occorre intensificare gli sforzi per incoraggiare la ricerca e l'innovazione nel settore agricolo e aprire i mercati internazionali. La maggiore capacità di adeguamento della produzione agricola tramite un orientamento più netto verso il mercato, abbinata ad adeguate reti di sicurezza, contribuirà a facilitare la risposta degli agricoltori a condizioni di mercato caratterizzate da maggiore volatilità. Con il varo della valutazione dello "stato di salute" della PAC, l'Unione europea ha adottato misure decisive in questa direzione che aiuteranno gli agricoltori a rispondere meglio ai segnali del mercato e a sfruttare le nuove opportunità. Date le incertezze sull'evoluzione dei prezzi delle materie prime agricole, è necessario proseguire in futuro la sorveglianza dei comportamenti e delle prestazioni dei mercati.