



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 3 novembre 2009 (12.11)
(OR. en)**

15330/09

**POLGEN 175
COMPET 454
AGRI 480
ALIM 5
AGRISTR 42
AGRIORG 111**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 30 ottobre 2009
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
- Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2009)591 definitivo.

All.: COM(2009)591 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.10.2009
COM(2009)591 definitivo

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

Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa

{SEC(2009) 1445}

{SEC(2009) 1446}

{SEC(2009) 1447}

{SEC(2009) 1448}

{SEC(2009) 1449}

{SEC(2009) 1450}

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

Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi due anni i prezzi nella filiera alimentare hanno subito grandi fluttuazioni. Dalla metà del 2007 alla metà del 2008 i prezzi delle materie prime agricole hanno registrato una forte impennata, dando luogo in generale ad un aumento dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari e a livelli più alti di inflazione. Successivamente i prezzi di molte materie prime sono scesi a livelli analoghi, persino più bassi, di quelli che si avevano prima dell'inizio dell'aumento. I prodotti alimentari hanno tuttavia continuato a rincarare, iniziando a diminuire solo nel maggio 2009, il che fa dubitare del buon funzionamento della filiera alimentare. I produttori agricoli sono stati notevolmente pregiudicati da queste fluttuazioni, al pari dei consumatori, che non beneficiano di un trattamento equo.

La filiera alimentare collega tre settori importanti dell'economia europea - l'agricoltura, l'industria agroalimentare e la distribuzione - che insieme rappresentano oltre il 5% del valore aggiunto europeo e il 7% dell'occupazione. Del suo andamento, inoltre, risentono direttamente tutti i cittadini europei, dal momento che il cibo costituisce il 16% della spesa per le famiglie europee. Il funzionamento della filiera alimentare viene ad assumere una maggiore importanza nell'ambito della ripresa dall'attuale crisi economica e finanziaria. È preoccupante che i prezzi al consumo dei prodotti alimentari siano elevati, perché gravano sul reddito delle famiglie proprio nel momento in cui è necessario che i consumi aumentino, incidendo in modo particolare sulle famiglie più vulnerabili, che spendono una parte nettamente più ampia del loro reddito in cibo. A lungo termine, è della massima importanza far sì che la filiera alimentare funzioni meglio, sia per i consumatori sia per garantire una distribuzione sostenibile del valore aggiunto lungo la filiera, contribuendo in tal modo ad innalzare la competitività generale. Occorre urgentemente apportare miglioramenti per evitare una lievitazione dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari nel momento in cui si avvia la ripresa.

La Commissione ha seguito l'andamento dei prezzi dei prodotti alimentari nell'ambito dell'esercizio di sorveglianza dei mercati lanciato contestualmente alla rassegna del mercato unico del novembre 2007¹, intesa ad individuare soluzioni strategiche a determinate disfunzioni. Nel dicembre 2008 la Commissione ha pubblicato una relazione intermedia dal titolo "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa", e ha definito una tabella di marcia indicando le grandi linee dell'azione politica da intraprendere². La comunicazione presenta

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Implementing the new methodology for product market and sector monitoring" [non tradotto in italiano], SEC(2007)1517, che accompagna la comunicazione della Commissione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo", COM(2007)724.

² Comunicazione della Commissione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa", COM(2008)821 e relativi documenti di lavoro dei servizi della Commissione.

iniziative strategiche concrete in linea con la tabella di marcia indicata e conclude quindi l'esercizio di sorveglianza dei mercati per la filiera alimentare³.

La presente comunicazione è articolata come segue: la seconda parte descrive il legame tra i prezzi delle materie prime agricole e le variazioni dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari; nella terza parte vengono individuati i principali problemi da affrontare nell'ambito della filiera alimentare, insieme alle iniziative politiche con cui s'intende superarli; nella quarta parte figurano le prossime misure che la Commissione intende adottare per mettere in atto queste iniziative, mentre la quinta parte è quella conclusiva.

2. ANDAMENTO RECENTE DEI PREZZI

Nella seconda metà del 2007 e all'inizio del 2008 i prezzi delle materie prime agricole si sono innalzati rapidamente⁴ e, di conseguenza, anche i prezzi degli alimenti alla produzione e al consumo hanno iniziato ad aumentare, sebbene ad un ritmo più blando. Questo dato si spiega con il fatto che le materie prime agricole costituiscono solo una piccola percentuale del totale dei costi di produzione degli alimenti⁵ e, nella maggior parte dei mercati concorrenziali, sono le imprese di trasformazione e distribuzione ad assorbire una parte dell'aumento dei prezzi.

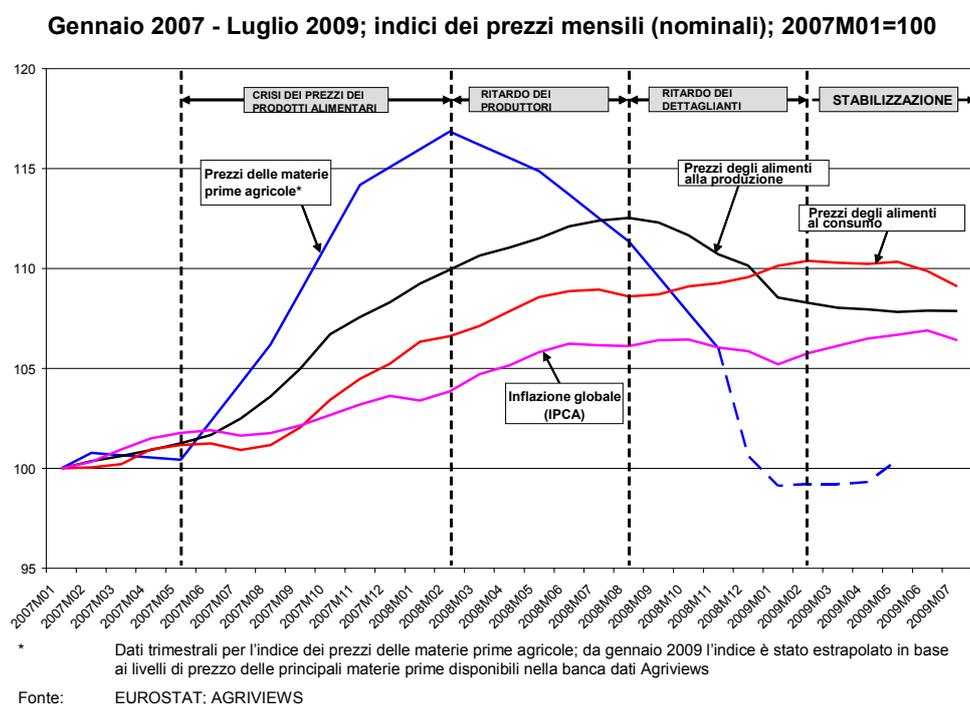
A partire dal secondo trimestre del 2008, mentre i prezzi delle materie prime agricole hanno subito un crollo, i prezzi alla produzione degli alimenti hanno continuato ad aumentare fino all'ultimo trimestre dello stesso anno e i prezzi al consumo sono scesi solo di recente. Inoltre, il calo dei prezzi alla produzione e al consumo dei prodotti alimentari avviene ad un tasso piuttosto basso in confronto al crollo dei prezzi delle materie prime agricole - cfr. figura 1. Le imprese di trasformazione e distribuzione hanno reagito alla diminuzione dei prezzi delle materie prime agricole con maggiore lentezza e debolezza rispetto a quando erano aumentati nel 2007. Questa discrepanza ha conseguenze negative per la filiera alimentare, poiché impedisce ai consumatori di beneficiare dei prezzi più bassi e ostacola la risalita dei prezzi delle materie prime agricole riducendo la domanda di prodotti alimentari.

³ L'analisi tecnica su cui si fonda la suddetta comunicazione è pubblicata in una serie di sei documenti di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴ L'andamento dei prezzi delle materie prime agricole è stato esaminato nel dettaglio nella comunicazione del 2008 "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa".

⁵ I prodotti agricoli non trasformati incidono sempre meno sul prezzo al consumo dei prodotti alimentari.

Figura 1: Andamento recente dei prezzi nella filiera alimentare, UE-27



Le divergenze che si osservano tra l'andamento dei prezzi delle materie prime agricole e quello dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari, insieme alla risposta asimmetrica dei prezzi di questi ultimi di fronte alle fluttuazioni dei prezzi delle materie prime agricole, sono in parte dovute a carenze strutturali del sistema, come il numero di intermediari che operano lungo la filiera e la struttura concorrenziale in alcune fasi della stessa. Tale asimmetria è inoltre spiegata dal sussistere di un disuguale potere negoziale tra le parti contraenti, che contribuisce a rallentare e ridurre la trasmissione dei prezzi lungo la filiera. La lentezza con cui le fluttuazioni dei prezzi vengono trasmesse ritarda peraltro gli aggiustamenti necessari ed estende le disfunzioni del mercato ad ogni fase della filiera. Tali disfunzioni possono esacerbare la volatilità dei prezzi nei mercati delle materie prime agricole. La Commissione ritiene pertanto che l'andamento recente dei prezzi debba spingere ad attuare con urgenza iniziative strategiche concrete nella direzione indicata dalla tabella di marcia del dicembre 2008.

3. RISOLVERE I PROBLEMI MAGGIORI POSTI DALLA FILIERA ALIMENTARE EUROPEA

La filiera alimentare collega diversi settori importanti dell'economia europea che sono di primaria importanza per il benessere economico, sociale e ambientale, nonché per la salute dei cittadini europei. Sotto molti aspetti la filiera funziona bene: offre ai consumatori europei prodotti alimentari di qualità a prezzi accessibili, garantisce la sicurezza e la tracciabilità dei prodotti e vanta un'ampia gamma di prodotti molto competitivi, innovativi e tradizionali, sia all'interno che al di fuori dell'UE. Pur tuttavia, dal 1995 la competitività della filiera nel suo complesso e la sua crescita economica sono state inferiori a quelle dell'economia globale

dell'UE⁶, per vari settori della filiera alimentare sono aumentati i concorrenti internazionali e l'andamento recente dei prezzi ha messo in luce una scarsa capacità di risposta agli shock dei prezzi agricoli.

La Commissione lavora con le parti interessate per meglio comprendere i problemi principali della filiera e definire le relative azioni strategiche concrete secondo la linea indicata dalla tabella di marcia del dicembre 2008. Per quanto la filiera alimentare sia assai eterogenea e i problemi cui devono far fronte i diversi operatori varino da un sottosettore o uno Stato membro all'altro, vi sono tre priorità trasversali che riguardano la filiera nel suo insieme: 1) promuovere relazioni durature e basate sul mercato tra gli operatori della filiera alimentare; 2) aumentare la trasparenza lungo la filiera per stimolare la concorrenza e migliorare la capacità di risposta alla volatilità dei prezzi; 3) favorire l'integrazione e la competitività della filiera alimentare europea in tutti gli Stati membri.

3.1. Promuovere relazioni durature e basate sul mercato tra gli operatori della filiera alimentare

La filiera alimentare è caratterizzata dalla grande varietà di operatori che riunisce: agricoltori, trasformatori, commercianti, grossisti e dettaglianti. Sia le grandi società che le piccole e medie imprese presenti vi operano nel contempo come concorrenti, fornitrici o clienti, intessendo relazioni spesso difficoltose che impediscono alla filiera di dispiegare tutte le sue potenzialità. Una delle conclusioni principali che si ricava dall'analisi di questa materia, effettuata insieme alle parti interessate e alle autorità nazionali responsabili della concorrenza, consiste nella necessità di tracciare una netta distinzione tra il timore di pratiche commerciali potenzialmente sleali – legate agli squilibri esistenti a livello di potere negoziale degli operatori – e la preoccupazione che si esercitino pratiche contrarie alla concorrenza.

3.1.1. Potere negoziale e pratiche commerciali potenzialmente sleali

All'interno della filiera alimentare si osservano con frequenza notevoli squilibri nel potere negoziale delle parti contraenti, aspetto che preoccupa seriamente gli operatori. Questa asimmetria nel potere negoziale può dar luogo a pratiche commerciali sleali, laddove operatori più grandi e potenti cercano di imporre accordi contrattuali a loro vantaggio, mediante prezzi o condizioni migliori. Tali pratiche possono verificarsi a qualsiasi livello della filiera e consistono, ad esempio, in pagamenti tardivi, modifiche unilaterali dei contratti, cambiamenti ad hoc dei termini contrattuali, versamento di anticipi per partecipare ai negoziati. Nell'ambito delle filiere di prodotti alimentari non trasformati, le aziende e le cooperative più piccole spesso trattano con acquirenti più grandi, siano essi produttori, grossisti o dettaglianti. Nell'ambito delle filiere di prodotti alimentari trasformati, si hanno da un lato le piccole imprese di trasformazione che negoziano contratti in genere con dettaglianti di maggiori dimensioni che sono spesso il loro unico canale d'accesso al mercato, dall'altro le grandi multinazionali di prodotti alimentari che possono anch'esse avere un importante potere negoziale in quanto offrono prodotti di marca da cui i dettaglianti non possono prescindere.

Gli squilibri contrattuali uniti all'ineguale potere negoziale hanno ripercussioni negative sulla competitività della filiera alimentare, talora obbligando operatori piccoli ma efficienti ad operare con minori margini di beneficio, limitandone così la capacità e gli incentivi ad

⁶ Dal 1995 il valore aggiunto dei settori della filiera alimentare è cresciuto mediamente il 2% in meno all'anno rispetto alla crescita media dell'UE.

investire per migliorare la qualità del prodotto e per innovare i processi di produzione. Una migliore conoscenza dei diritti contrattuali e un'azione più decisa contro le pratiche contrattuali sleali potrebbero contribuire ad evitare tali inconvenienti, tenuto conto che gli operatori con potere negoziale limitato sono sovente male informati sui loro diritti e probabilmente esitano a contestare le clausole contrattuali per timore di perdere definitivamente il contratto.

È quindi necessario capire meglio ed esaminare più a fondo le pratiche contrattuali e il loro legame con le asimmetrie del potere negoziale nell'ambito della filiera alimentare poiché, a seconda delle singole situazioni, possono dar luogo a pratiche sleali e inefficaci.

3.1.2. Potere di mercato e pratiche potenzialmente contrarie alla concorrenza

La capacità dei fornitori e/o degli acquirenti di esercitare il loro potere di mercato in modo da distorcere la concorrenza a scapito dei consumatori dipende in primo luogo dal tipo di filiera e dalle condizioni locali del mercato. Dal momento che i mercati dei prodotti alimentari sono perlopiù di portata nazionale o locale, la Commissione ha lavorato in stretta collaborazione con le autorità nazionali responsabili della concorrenza in materia di prodotti alimentari nel contesto della rete europea della concorrenza (REC).

Di conseguenza, le autorità nazionali responsabili della concorrenza hanno dato priorità alle indagini su singoli casi, come pure ad indagini più vaste riguardanti i mercati dei prodotti alimentari. Queste azioni, nell'insieme, hanno notevolmente migliorato la conoscenza di questo importante settore dell'economia e il suo funzionamento. Grazie ad alcune indagini, inoltre, è stata scoperta una serie di violazioni gravi, quali cartelli e prezzi di rivendita imposti. Queste violazioni sono state prontamente sanate mediante ordini di cessazione, accompagnati, laddove necessario, da ammende cospicue.

In conformità con la comunicazione del dicembre 2008⁷, la Commissione ha altresì esaminato alcune pratiche commerciali per determinare, in particolare, la probabilità che si producano e la loro capacità di suscitare problemi di concorrenza all'interno delle filiere alimentari pertinenti. Oltre ai casi classici di cartelli e imposizione dei prezzi di rivendita, le autorità responsabili della concorrenza si sono particolarmente soffermate su altre pratiche, come gli accordi di commercializzazione congiunta, vendite abbinate o aggregate, accordi di acquisti comuni e l'uso crescente di marchi privati. Tali pratiche richiedono che si soppesino attentamente gli effetti che potenziano l'efficienza e quelli che rischiano di essere contrari alla concorrenza. Non è possibile generalizzare e le autorità nazionali responsabili della concorrenza concordano sulla necessità di esaminare i singoli casi, basandosi sulle specificità delle condizioni locali del mercato, per poter stabilire l'eventuale esistenza di un pregiudizio concorrenziale.

⁷ Comunicazione della Commissione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa", COM(2008) 821.

La Commissione, per promuovere relazioni durature e basate sul mercato tra gli operatori della filiera alimentare:

1. ritiene che occorra intervenire per eliminare le pratiche contrattuali sleali tra gli operatori commerciali lungo la filiera alimentare.

1.1. La Commissione lavorerà a fianco degli Stati membri per dotare le relazioni contrattuali di una base più solida, cosicché le parti contraenti possano beneficiare appieno del mercato unico restando nel contempo libere di negoziare contratti. Ciò presuppone:

- **lo scambio di informazioni sulle pratiche contrattuali**, in particolare il chiarimento dei diritti contrattuali, della legalità e dell'equità delle clausole contrattuali comunemente in uso;
- **il lancio di campagne di sensibilizzazione** per informare le parti interessate dei loro diritti contrattuali e delle pratiche potenzialmente illegali o sleali;
- **lo scambio delle prassi ottimali in materia di notifica delle pratiche contrattuali** (mediatori, azioni delle autorità garanti dell'esecuzione, azioni collettive);

1.2. A livello comunitario, in base alle informazioni raccolte in tale contesto, la Commissione:

- **collaborerà con le parti interessate della filiera alimentare per elaborare dei modelli di contratto**, il cui uso sarà facoltativo, tenendo conto della diversità della filiera alimentare;
- **valuterà le pratiche contrattuali sleali nel mercato interno e proporrà le eventuali misure comunitarie necessarie per contrastare tali pratiche.**

2. Collaborerà con la rete europea della concorrenza (REC) per mettere a punto un metodo comune con cui affrontare le questioni legate alla concorrenza⁸, volto a favorire uno scambio serrato di informazioni, l'identificazione tempestiva dei casi problematici e la ripartizione efficace delle funzioni tra i membri. In tale contesto, la Commissione propone di creare, laddove necessario, gruppi di lavoro misti in seno alla REC incaricati di analizzare determinate pratiche e determinati mercati che possono essere problematici per il funzionamento della filiera alimentare. Questa stretta collaborazione contribuirà a individuare meglio i problemi endemici propri dei mercati dei prodotti alimentari e a coordinare rapidamente gli interventi futuri.

⁸ Le ripercussioni causate sulla concorrenza dalle relazioni verticali tra gli operatori della filiera sono contemplate dalle norme vigenti applicabili agli accordi verticali - Regolamento (CE) n. 2790/1999 della Commissione, del 22 dicembre 1999, e relativi orientamenti della Commissione sulle restrizioni verticali, in corso di revisione.

3.2. Aumentare la trasparenza lungo la filiera per stimolare la concorrenza e migliorare la capacità di risposta alla volatilità dei prezzi

I mercati che si situano lungo la filiera alimentare sono caratterizzati dall'opacità e dall'imprevedibilità dei prezzi. All'inizio della filiera, i prodotti derivati sono uno strumento importante per far fronte alla volatilità che si osserva nei prezzi delle materie prime agricole. È fondamentale fare in modo che i derivati non cessino di servire al loro scopo iniziale di determinazione dei prezzi e di copertura. Come affrontare la "speculazione eccessiva" nei mercati delle materie prime è questione dibattuta in tutto il mondo. A tale proposito, è opportuno migliorare nell'UE la trasparenza generale e la sorveglianza degli strumenti derivati sulle materie prime agricole, anche nei mercati fuori borsa. Occorre, in particolare, controllare con maggiore attenzione l'attività delle varie categorie di partecipanti nel mercato.

La tabella di marcia proponeva inoltre la creazione di uno strumento europeo di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari, per rendere più trasparenti i prezzi nei mercati a valle della filiera. La Commissione pubblica oggi una prima versione di questo strumento⁹, che riunisce i dati raccolti da Eurostat e dagli istituti nazionali di statistica. Si articola in due linee d'indagine:

- livelli dei prezzi al consumo di prodotti alimentari paragonabili negli Stati membri, per valutare la dispersione dei prezzi e l'integrazione del mercato interno al dettaglio dei prodotti alimentari – cfr. parte 3.3;
- andamento dei prezzi negli Stati membri in ogni punto della filiera - materie prime agricole, prezzi degli alimenti alla produzione e al consumo - per una serie di prodotti specifici, come latte, formaggio o carne suina.

Questo strumento di sorveglianza fornisce pertanto preziose informazioni sui livelli e sull'andamento dei prezzi lungo l'intera filiera alimentare e mostra l'evoluzione dei prezzi per prodotto e Stato membro, tenendo conto delle diversità della filiera. Consente di vedere l'evoluzione dei prezzi dei prodotti alimentari in ogni paese e contribuirà a indurre gli operatori a trasmettere più rapidamente i prezzi. Lo strumento sarà ulteriormente perfezionato per migliorare il legame tra i prezzi al consumo, i prezzi alla produzione e i prezzi delle materie prime agricole e per ricomprendervi altri prodotti da sorvegliare.

Dalle indagini condotte tra i consumatori nell'ambito della seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo¹⁰ emerge una soddisfazione diffusa nei confronti dei servizi offerti dai dettaglianti di prodotti alimentari, ma emerge anche una relativa insoddisfazione per la comparabilità dei prezzi praticati dai vari dettaglianti. È pertanto auspicabile che si sviluppino maggiormente gli strumenti di raffronto dei prezzi (quali siti web o smart phone da utilizzarsi nei negozi per scannerizzare i prodotti e metterli a confronto) per i prodotti alimentari, sull'esempio di una serie di servizi analoghi impiegati con successo in Europa. Lo sviluppo e l'uso di tali siti web possono dare un segnale forte ai cittadini, mostrando loro che i governi stanno prendendo misure concrete per aiutarli a ridurre le loro spese quotidiane o settimanali. Contribuirebbe ad intensificare la concorrenza a livello del commercio al dettaglio nei mercati locali e a monte nella filiera alimentare. La Commissione è anche consapevole della necessità di garantire la qualità delle informazioni divulgate presso

⁹ Reperibile alla pagina <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database>

¹⁰ Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo, seconda edizione, 2009.

i consumatori. Per poter continuare a perfezionare questo tipo di strumenti, sarebbe particolarmente utile poter attingere all'esperienza disponibile e individuare i fattori che determinano la buona riuscita di tali servizi di raffronto dei prezzi.

La Commissione, per aumentare la trasparenza nella filiera alimentare:

- 3. presenterà proposte volte a migliorare la vigilanza e la trasparenza dei mercati dei derivati sulle materie prime agricole** nell'ambito dell'approccio generale concepito per i derivati¹¹ e nel contesto della revisione della direttiva sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID):
 - 3.1. gli opportuni obblighi di trasparenza e di comunicazione (*reporting*) dovrebbero essere estesi a tutti i derivati sulle materie prime agricole, compresi quelli oggetto di operazioni fuori borsa;
 - 3.2. i suddetti obblighi dovrebbero essere accompagnati da ulteriori obblighi di notifica delle posizioni per categoria di operatori da definirsi a livello comunitario. Le autorità di regolamentazione avrebbero in tal modo una visione d'insieme delle posizioni detenute dai vari tipi di operatori;
 - 3.3. per garantire il buon funzionamento di questi mercati, si valuterà attentamente l'opportunità di accordare alle autorità di regolamentazione la facoltà di fissare dei limiti alle posizioni per contrastare variazioni di prezzo eccessive o concentrazioni di posizioni speculative¹²;
- 4. pubblica oggi la prima edizione dello strumento europeo di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari e s'impegna a studiarne il perfezionamento** affinché investa un maggior numero di prodotti e filiere alimentari, a partire dall'estate 2010. Per far ciò occorre la collaborazione degli istituti nazionali di statistica, che la Commissione invita a raccogliere i dati necessari;
- 5. raccomanda che tutti gli Stati membri dispongano di servizi web di facile accesso per raffrontare i prezzi al dettaglio dei prodotti alimentari.** La Commissione collaborerà con gli Stati membri per garantire lo scambio delle prassi ed esperienze ottimali in questo campo.

3.3. Favorire l'integrazione e la competitività della filiera alimentare europea in tutti gli Stati membri

3.3.1. Integrazione della filiera alimentare

Come è già stato messo in luce nella comunicazione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa", la filiera alimentare tra gli Stati membri è molto frammentata. I dati raccolti per lo strumento europeo di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari confermano l'esistenza di importanti differenze tra un paese e l'altro, sotto il profilo sia del livello dei prezzi che del

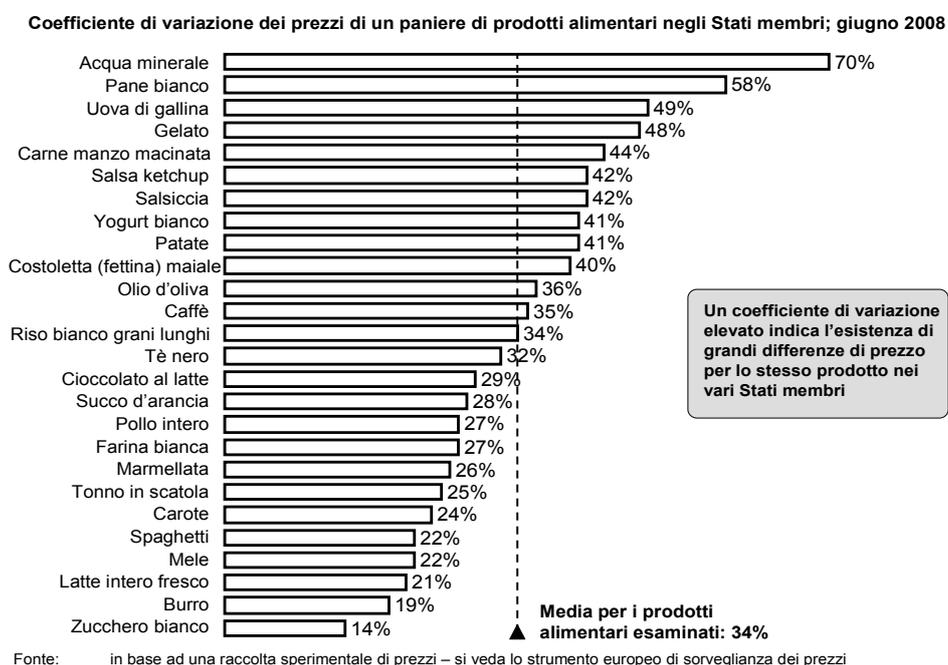
¹¹ Come illustrato in COM(2009) "Garantire mercati dei derivati efficienti, sicuri e solidi: future azioni politiche".

¹² Porre limiti a posizioni speculative consiste nel limitare il numero di contratti aperti su prodotti derivati che determinate categorie di operatori possono detenere.

loro andamento. Sebbene per i prodotti alimentari e le bevande analcoliche le disparità di prezzo all'interno dell'UE si siano in generale attenuate, persistono differenze importanti per una serie di prodotti, come illustra la figura 2, basata su una raccolta sperimentale di prezzi¹³. La dispersione dei prezzi di alcuni prodotti di base, quali lo zucchero e il burro, è notevolmente inferiore alla media, mentre per altri prodotti di consumo come l'acqua minerale, le uova o il gelato, la variazione di prezzo è maggiore della dispersione media dei prodotti esaminati.

Alcune delle differenze di prezzo osservate tra i paesi sono dovute a svariati fattori nazionali, come il diverso reddito medio delle famiglie, preferenze di gusto, diverso livello di IVA applicata o la quota di produzione locale. Intervengono tuttavia altri fattori, legati alle dinamiche di mercato e al quadro normativo. La Commissione è attualmente impegnata ad armonizzare le norme in materia di sicurezza alimentare, per stimolare ulteriormente gli scambi transfrontalieri dei prodotti alimentari. Si tratta di un'operazione particolarmente importante per evitare che sorgano problemi dovuti al verificarsi, in uno Stato membro o in un paese terzo, di possibili situazioni di crisi nella filiera alimentare. Una maggiore integrazione della filiera alimentare dovrebbe altresì derivare dal mantenimento della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e dalla revisione in corso della direttiva sull'etichettatura¹⁴. La Commissione, infine, ha di recente adottato una serie di decisioni per porre fine al diffondersi di regimi nazionali e regionali di etichettatura dell'origine, proponendo inoltre di introdurre un nuovo quadro normativo per le indicazioni geografiche, le norme di commercializzazione e i sistemi di certificazione nell'ambito della propria politica di qualità dei prodotti agricoli¹⁵.

Figura 2: Dispersione dei livelli di prezzo per un paniere di prodotti negli Stati membri



¹³ Raccolta di prezzi effettuata da Eurostat per il Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo e lo strumento europeo di sorveglianza dei prezzi dei prodotti alimentari.

¹⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, COM(2008) 40.

¹⁵ Comunicazione della Commissione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli, COM(2009) 234 definitivo.

Alcune pratiche commerciali, come le restrizioni territoriali dell'offerta o gli ostacoli al commercio parallelo, costituiscono un ulteriore impedimento all'integrazione dei mercati dell'UE. Le parti interessate hanno segnalato l'esistenza di tali pratiche, incompatibili con i principi del mercato interno. Pare, ad esempio, che i dettaglianti di un determinato paese si vedano "costretti" a rifornirsi da produttori locali quando trattano con fornitori multinazionali, il che ostacola gli scambi transfrontalieri. Questo tipo di pratiche rischia di pregiudicare il funzionamento del mercato interno e può ripercuotersi negativamente sui consumatori, sotto forma di prezzi più alti e una scelta più ristretta di prodotti.

La Commissione, per sopprimere gli ostacoli e porre fine alle pratiche che frammentano il mercato interno:

- 6. valuterà quali misure adottare nei confronti delle restrizioni territoriali dell'offerta, che danno luogo a disfunzioni economiche e contrastano con i principi del mercato interno.** La Commissione, entro la fine del 2010, presenterà una valutazione d'impatto basata su uno studio particolareggiato da cui la sua azione prenderà le mosse;
- 7. invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad adottare rapidamente la proposta della Commissione sulla revisione della legislazione in materia di norme di etichettatura;**
- 8. esaminerà le norme ambientali e i regimi di etichettatura dell'origine che possono fungere da ostacolo agli scambi transfrontalieri, nell'intento di stabilire se il fine che motiva l'esistenza di tali norme può essere raggiunto con ripercussioni minori sull'integrazione della filiera alimentare; collaborerà anche con gli Stati membri e con il settore affinché l'applicazione della normativa comunitaria sulla sicurezza alimentare sia maggiormente armonizzata.**

3.3.2. Competitività della filiera alimentare

Il settore agricolo è estremamente frammentato e diversificato dal punto di vista della dimensione, del tipo di coltivazione e del rendimento socioeconomico delle aziende agricole. Il settore risente pesantemente dell'attuale crisi economica, che esercita una grande pressione sui prezzi e sui redditi agricoli, in particolare nel settore lattiero-caseario e nell'allevamento. Sebbene siano già stati applicati vari meccanismi previsti dalla PAC per mitigare alcuni degli effetti più negativi della crisi, quest'ultima ha messo ancor più in evidenza la necessità di ristrutturare più a fondo il settore.

L'industria agroalimentare contribuisce in maniera significativa all'occupazione e alla crescita del valore aggiunto del comparto manifatturiero nell'UE, ma la crescita del valore aggiunto e della produttività del lavoro dell'industria alimentare europea è inferiore a quella degli Stati Uniti. A livello mondiale i prodotti comunitari stanno perdendo quote di mercato a favore di Brasile, Canada e Australia. Il gruppo ad alto livello sulla competitività del settore agroalimentare¹⁶, applicando un approccio integrato, ha individuato le principali cause di questo divario di competitività del settore e ha rivolto 30 raccomandazioni agli attori politici

¹⁶ Decisione 2008/359/CE della Commissione del 28 aprile 2008.

ed economici¹⁷. Il gruppo ad alto livello riconosce, tra i maggiori problemi della filiera alimentare, la mancanza di trasparenza dei meccanismi di formazione dei prezzi e gli squilibri tra operatori. Inoltre, pur insistendo che l'UE mantenga norme rigorose in materia di sicurezza e qualità alimentare, il gruppo rileva l'urgenza di migliorare il quadro dell'innovazione, condurre azioni specifiche a favore delle numerose PMI del settore e per migliorare le prestazioni dell'industria agroalimentare europea nei mercati mondiali.

Il commercio al dettaglio presenta anch'esso un problema di competitività. Nonostante negli ultimi dieci anni il settore abbia subito una drastica trasformazione dovuta ad un processo di consolidamento, alla comparsa degli hard discount e all'introduzione di marchi propri a basso prezzo, i dettaglianti europei hanno registrato una crescita di produttività più lenta rispetto, ad esempio, alle loro controparti statunitensi. Tra i fattori che hanno alimentato questo divario di produttività, che dipende anche dalle diverse dinamiche di mercato, pare abbiano svolto un ruolo importante gli investimenti nelle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni e in nuovi processi aziendali. È inoltre possibile che alcune caratteristiche normative abbiano concorso ad ostacolare la crescita di produttività del commercio al dettaglio nell'UE. Norme di stabilimento restrittive hanno limitato l'apertura di nuovi negozi e quindi la diffusione dell'innovazione¹⁸. In definitiva, un'attuazione ambiziosa della direttiva Servizi sarebbe decisiva per eliminare tali ostacoli.

La Commissione, per stimolare la competitività nella filiera alimentare:

- 9. promuoverà e favorirà la ristrutturazione e il consolidamento del settore agricolo,** sia nell'ambito della politica per lo sviluppo rurale, in particolare incoraggiando la creazione volontaria di organizzazioni di produttori agricoli, sia nel più ampio contesto della politica agricola comune dopo il 2013. Questa possibilità sarà dapprima esaminata, dal nuovo gruppo di esperti ad alto livello sul latte, per il caso specifico del settore lattiero-caseario;
- 10. si adopererà per portare avanti le proposte del gruppo ad alto livello intese a migliorare la competitività del settore agroalimentare, in particolare delle PMI, e stimolare l'innovazione e le esportazioni nel settore.**

4. ATTUAZIONE DELLE INIZIATIVE POLITICHE

La presente comunicazione avanza una serie di proposte per far fronte ai problemi riscontrati. Una maggiore trasparenza lungo la filiera alimentare e l'esistenza di relazioni durature e basate sul mercato tra gli operatori sono elementi che possono favorire la ripresa dell'Europa e a cui ci si dovrebbe quindi dedicare in via prioritaria entro la fine del 2010. Le altre iniziative riguardano aspetti strutturali della filiera e sono destinate a migliorare l'integrazione e la competitività più a lungo termine. Saranno accompagnate da proposte volte a rafforzare la competitività del settore al dettaglio europeo presentate nella comunicazione sull'esercizio di sorveglianza del mercato al dettaglio, di prossima pubblicazione.

¹⁷ La relazione finale, le raccomandazioni e la tabella di marcia delle iniziative principali sono reperibili alla pagina <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>

¹⁸ Questi aspetti saranno trattati nella comunicazione sull'esercizio di sorveglianza del mercato al dettaglio, di prossima pubblicazione.

Entro novembre 2010 la Commissione pubblicherà una relazione sul seguito dato alle azioni proposte, che si baserà sulle discussioni in corso con le istituzioni comunitarie e con le parti interessate. A tal fine la Commissione prevede di ampliare il campo d'indagine, il mandato e il numero dei membri dell'attuale gruppo ad alto livello sulla competitività del settore agroalimentare.

5. CONCLUSIONI

Il rapido rincaro e l'altrettanta repentina caduta dei prezzi delle materie prime agricole, nonché il ritardo con cui i prezzi dei prodotti alimentari ne hanno risentito, hanno destato preoccupazioni negli operatori e nei politici, che si interrogano sul funzionamento della filiera alimentare. La sorveglianza del mercato realizzata negli ultimi due anni ha dimostrato che si tratta di preoccupazioni giustificate. Un mercato poco trasparente, potere negoziale disuguale e pratiche contrarie alla concorrenza hanno portato a distorsioni del mercato, con effetti negativi sulla competitività dell'intera filiera alimentare. Allo stesso modo, la rigidità dei prezzi ha ostacolato la capacità di adeguamento e di innovazione di tutte le industrie che operano nella filiera.

In prospettiva, non dovrebbe sorprendere se i prezzi delle materie prime agricole aumentassero di nuovo rapidamente non appena il mondo comincia ad emergere dalla recessione. Se non si correggono presto le disfunzioni individuate nel mercato, vi è il rischio che i prezzi al consumo dei prodotti alimentari aumentino a loro volta in modo sproporzionato, con il conseguente crollo del potere d'acquisto e della fiducia dei consumatori e, forse, il rallentamento dell'inizio della ripresa dell'economia europea. È quindi della massima importanza sorvegliare costantemente il mercato per individuare e rimuovere le distorsioni che hanno contribuito a creare le asimmetrie rilevate nella trasmissione dei prezzi lungo la filiera alimentare.