

Il problema delle quote latte: quale equilibrio tra regolamentazione e concorrenza?

di Elena Carletti e Daniela Giangiulio *

1. *Introduzione.*

Nel corso degli ultimi due anni le quote latte hanno conosciuto in Italia una grande notorietà a causa dei conflitti seguiti alle ingenti multe comminate dalla Comunità Europea al nostro paese per non aver rispettato i limiti di produzione lattiera ad esso assegnati. In realtà, le quote latte esistono da quasi quindici anni e gli avvenimenti ai quali si è fatto cenno costituiscono solo il punto terminale di una serie di problemi e contraddizioni che hanno punteggiato tutta la storia di questo sistema di contingentamento, introdotto dalla Comunità per regolamentare un mercato in difficoltà strutturale.

Lo scopo principale di questo lavoro è quello di analizzare le ragioni del cattivo funzionamento, nel nostro paese, del regime delle quote latte e di identificare alcuni possibili correttivi alle modalità nazionali di gestione del sistema.

Il settore lattiero-caseario si trova ormai da tempo, in tutta la Comunità Europea, in una situazione di strutturale eccesso di offerta. La Politica Agricola Comune attuata nel settore nel corso degli anni sessanta e settanta prevedeva, infatti, che agli agricoltori venissero garantiti prezzi remunerativi e sbocchi certi per qualsiasi livello di produzione; interventi di protezione di questo tipo se, da un lato, rispondono all'esigenza di tutelare, nell'immediato, il reddito di un elevato numero di famiglie agricole, dall'altro, impediscono aggiustamenti di carattere più strutturale, disseminando incentivi perversi che finiscono per generare surplus produttivi, i quali deprimono ulteriormente i redditi agricoli e rendono più gravoso per la collettività l'onere del sostegno. Le quote latte vennero introdotte per correggere alcune di tali distorsioni, ma fu subito evidente che l'obbiettivo di tutelare i redditi dei

* Autorità garante della Concorrenza e del Mercato. Le opinioni espresse dalle autrici sono personali e non vanno attribuite all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

produttori meno efficienti senza impedire il dispiegarsi delle forze della concorrenza non sarebbe stato facilmente raggiunto. Il problema delle quote latte consiste, in definitiva, nella difficoltà a far coesistere un certo grado di concorrenzialità con i vincoli quantitativi imposti alla produzione per evitare che l'eccesso di offerta deprima i redditi agricoli.

In Italia, le difficoltà di gestione del sistema sono state amplificate dalle specificità strutturali che contraddistinguono il settore: in particolare, l'elevato livello di frammentazione produttiva ha reso estremamente complicate sia le operazioni di assegnazione delle quote produttive ai singoli produttori sia quelle successive di controllo; inoltre, la situazione di deficit strutturale che caratterizza il settore lattiero nel nostro paese ha reso piuttosto difficoltosi la condivisione e il rispetto, da parte degli operatori, di un sistema pensato come strumento di controllo delle eccedenze comunitarie.

Come si vedrà nel corso del lavoro, nel nostro paese è stata soprattutto la volontà di accentuare il carattere protettivo del sistema a produrre risultati negativi sul terreno dell'efficienza, incentivando ogni forma di opportunismo da parte dei produttori. A riguardo, particolare rilievo ha assunto l'introduzione di limiti normativi, di carattere temporale e territoriale, alla possibilità di trasferire quote latte tra produttori in una sorta di libero mercato delle quote stesse.

Il conflitto tra protezione ed efficienza ha, nel nostro paese, un marcato carattere territoriale. Nel Nord, il settore lattiero presenta un forte potenziale di espansione produttiva, grazie anche all'elevato livello delle rese produttive e allo stretto collegamento con l'industria della trasformazione manifatturiera. È, dunque, facile comprendere perché in questa area geografica le quote latte sono considerate come un freno alla crescita economica e al conseguimento di più elevati profitti di mercato. Nel Sud, viceversa, il settore si trova in condizioni sostanzialmente depresse e le quote latte vengono viste come un indispensabile strumento di sostegno del reddito. Questa contrapposizione spinge ad assumere posizioni diverse nel dibattito sulle riforme da introdurre nel sistema delle quote latte; essa, tuttavia, non ha impedito che allevatori del Nord e del Sud trovassero conveniente accordarsi per violare i divieti posti al commercio di quote latte realizzando, con comune spirito opportunistico, scambi illegittimi e reciprocamente vantaggiosi di quote latte.

Nel corso del lavoro ricostruiremo la storia delle quote latte nel nostro paese, sempre riconducendola alle difficoltà che si incontrano a far coesistere le ragioni della concorrenza con quelle della protezione dei

redditi; illustreremo le modalità attraverso le quali si può introdurre qualche grado di flessibilità in un mercato sottoposto a rigidi vincoli quantitativi soffermandoci, in particolare, sulla libera trasferibilità delle quote tra gli allevatori deficitari e quelli eccedentari; esamineremo le diverse proposte di riforma del sistema che sono state finora avanzate.

Più in dettaglio, ad una ricostruzione delle origini del sistema delle quote latte e ad una descrizione sintetica del funzionamento di tale regime (paragrafo 2) seguirà un esame delle caratteristiche del settore lattiero in Italia per evidenziare le diversità strutturali tra le differenti aree del territorio (paragrafo 3); si effettuerà quindi un'analisi degli effetti distorsivi che un sistema di contingentamento produttivo è in grado di determinare sull'efficienza e sulla concorrenza (paragrafo 4), indicando, successivamente, gli strumenti che possono essere utilizzati per garantire una certa flessibilità al sistema (paragrafo 5), nonché le modalità con cui essi sono stati effettivamente introdotti dalla normativa comunitaria (paragrafo 6), e recepiti da quella nazionale (paragrafo 7); si analizzeranno poi gli effetti delle disposizioni legislative nazionali in materia di trasferibilità ed i comportamenti elusivi che da tali disposizioni sono scaturiti (rispettivamente, paragrafi 8 e 9); quindi si darà conto del dibattito, tuttora in corso, sulla trasferibilità via mercato delle quote, dal quale sono emerse alcune proposte di riforma della normativa presentate dalle Regioni e dal ministero per le Politiche agricole, una segnalazione al governo e al parlamento effettuata dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, e la predisposizione di un disegno di legge, attualmente in discussione (paragrafo 10), per tracciare infine alcune considerazioni conclusive (paragrafo 11).

2. L'origine delle quote latte e il funzionamento del sistema.

Il regime comunitario delle quote latte, entrato in vigore il 1° aprile 1984, è stato introdotto con lo scopo principale di correggere i difetti dell'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) del settore lattiero-caseario. Quest'ultima, coerentemente con l'impostazione data negli anni 1958-62 a tutta la Politica Agricola Comune (PAC), garantiva ai produttori agricoli prezzi remunerativi e sbocchi certi, quale che fosse il livello di produzione. Un simile meccanismo, come è facile comprendere, esercitava effetti fortemente distorsivi sulle decisioni di produzione (in pratica premiando i produttori meno efficienti) e, inoltre, determinava un aggravio notevole e difficilmente controllabile sul bilancio comunitario.

Alla fissazione di un prezzo di sostegno – garantito per tutta la produzione, mediante il meccanismo del ritiro automatico delle eccedenze produttive di burro e di latte in polvere – l’OCM accompagnava un sistema di tasse e premi, rispettivamente all’importazione e all’esportazione, che sostanzialmente permetteva di isolare i mercati nazionali dalla concorrenza internazionale. Una politica di sostegno dei redditi agricoli così concepita, basata sul mantenimento di prezzi artificialmente elevati per alcuni prodotti, ha inevitabilmente distorto la griglia delle convenienze incrociate per gli agricoltori, indirizzandoli verso scelte produttive che si sono tradotte nella sistematica formazione di eccedenze in molti comparti e in una crescita esponenziale del costo economico di gestione della PAC.

Il sistema di contingentamento della produzione, introdotto con il regime delle quote latte, rappresenta proprio un tentativo di contenere lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e prodotti lattiero-caseari, determinatosi in Europa nel corso degli anni settanta e aggravatosi fortemente nei primi anni ottanta. Il regime era stato inizialmente concepito come misura transitoria, di durata quinquennale, ma fu rinnovato per il triennio 1989-92 e, dopo un anno di proroga, venne ulteriormente rinnovato per il settennio 1993-2000.

Il meccanismo normativo delle quote latte è piuttosto semplice: ad ogni paese produttore viene assegnato un Quantitativo Globale Garantito (QGG) di produzione, distinto in vendite dirette e consegne alle latterie; sull’eventuale eccedenza rispetto a tale quantitativo viene applicato un prelievo, detto anche «tassa di corresponsabilità». I produttori di latte non sono quindi obbligati a rispettare la quota; essi sono, però, tenuti a pagare, per ogni litro di latte prodotto in più, una somma talmente alta che risulta conveniente rispettare i limiti assegnati.

La quota da attribuire a ciascun paese, pur avendo subito diverse revisioni nel corso del tempo, è stata inizialmente fissata sulla base di un criterio «storico», applicando cioè un coefficiente prestabilito alla produzione effettivamente registrata da ciascun paese in un determinato anno di riferimento¹. Anche i paesi tradizionalmente deficitari di latte, quali l’Italia, sono stati, pertanto, obbligati a sacrificare l’espansione del proprio potenziale produttivo alla necessità di contenere eccedenze che essi non avevano contribuito ad alimentare.

Una volta stabilite a livello comunitario le quote nazionali, ciascun paese avrebbe dovuto provvedere in modo autonomo – anche se sulla

¹ L’anno prescelto fu il 1981. Unica eccezione, per i motivi che saranno illustrati in seguito, fu l’Italia alla quale venne permesso di utilizzare i dati relativi al 1983.

base di criteri in larga parte prestabiliti in sede europea e comunque basati sulle quote storiche – alla ripartizione del QGG tra i singoli produttori nazionali, assegnando a ciascuno di essi il cosiddetto Quantitativo di Riferimento Individuale (QRI).

Il primo regolamento di introduzione del sistema consentiva agli Stati di scegliere tra due alternative: la formula A, che prevedeva l'assegnazione delle quote ai singoli produttori, i quali erano anche tenuti a versare il prelievo su tutta la produzione eccedente la propria quota; la formula B, che prevedeva, invece, l'assegnazione delle quote all'acquirente (o latteria) e rendeva quest'ultimo responsabile del pagamento dell'eventuale tassa di corresponsabilità, fatta salva, naturalmente, la sua possibilità di rivalersi sui produttori che non avessero rispettato i limiti.

Come è evidente, la formula B consentiva «compensazioni»² tra produttori eccedentari e produttori deficitari che conferissero il prodotto alla medesima latteria. Questa maggiore convenienza, dal punto di vista dei produttori, della formula B veniva parzialmente corretta dalla più elevata incidenza del prelievo supplementare per le consegne in eccesso rispetto alle quote (100 per cento del prezzo indicativo contro il 75 per cento previsto dalla formula A).

Nella formulazione attuale del regime, tuttavia, le formule A e B sono state unificate: la quota viene assegnata al singolo produttore, mentre il versamento della tassa di corresponsabilità, per la parte destinata alle consegne, è di competenza esclusiva dell'acquirente, il quale trattiene direttamente il superprelievo (pari al 115 per cento del prezzo indicativo del latte) dai produttori che conferiscono quantità superiori alla quota loro assegnata.

A livello nazionale, il superprelievo viene imputato ai produttori che hanno ecceduto il QRI assegnato, dopo aver effettuato una «compensazione» tra i produttori eccedentari e quelli deficitari. È concesso, infatti, agli Stati membri – a fine campagna, e al solo fine di calcolare l'effettiva eccedenza produttiva del paese – di riassegnare i quantitativi di riferimento non utilizzati da taluni produttori ad altri produttori eccedentari; in tal modo viene a ridursi il superprelievo dovuto da ogni singolo produttore.

I criteri e le modalità di applicazione del regime delle quote non sono stati uniformi nei singoli paesi. In Italia, in particolare, il sistema è stato caratterizzato da numerose specificità – se non da vere e proprie anomalie – che, come si dirà in seguito, sono riconducibili sia alle caratteristiche strutturali del settore lattiero che alla mancanza, per difetti

² Dei meccanismi di compensazione si parlerà diffusamente nel seguito del lavoro.

amministrativi, di importanti dati statistici. Tali specificità hanno generato continui, e in parte irrisolti, conflitti non soltanto tra il mondo produttivo e gli organi di governo ma anche tra questi ultimi e la Comunità.

Senza entrare nei dettagli delle vicende che hanno accompagnato l'applicazione nazionale del regime³, si deve ricordare che, a differenza di altri Stati membri, il nostro paese, fino al 1984, non aveva predisposto alcuna forma di controllo amministrativo sulla produzione di latte bovino destinato all'industria lattiero-casearia; pertanto, nel momento in cui è stato introdotto il regime delle quote individuali, non è stato possibile utilizzare i dati aziendali per giungere a fissare la quota totale e ci si è dovuti accontentare di quanto risultava dalle statistiche del settore. Tale deficienza non è stata soltanto causa di contrasti tra lo Stato italiano e la Comunità al momento dell'avvio del sistema; essa ha anche avuto un ruolo nelle successive occasioni di attrito. La Comunità si rifiutò, infatti, di attribuire all'Italia una quota pari alla produzione complessiva stimata dall'Istat e propose di assumere come riferimento la produzione destinata alla commercializzazione che, secondo l'opinione del governo italiano, risultava largamente sottostimata.

Il conflitto che ne scaturì venne risolto attraverso la concessione all'Italia di una serie di agevolazioni. La prima riguardava l'adozione, come termine di riferimento per l'assegnazione della quota nazionale, di un anno più recente (cioè il 1983 anziché il 1981). La seconda agevolazione consisteva nella possibilità di gestire, per un periodo di due anni, una quota unica nazionale senza ripartizione tra i singoli produttori. Infine, venne concesso di attribuire la quota ad associazioni di produttori e non soltanto a singole aziende⁴.

La mancanza iniziale di dati certi sull'effettiva produzione nazionale e la successiva decisione di non applicare le quote ai singoli produttori (con ovvie conseguenze sulla possibilità di accertare le responsabilità individuali) hanno contribuito ad impedire, nel nostro paese, il miglior funzionamento del sistema e hanno provocato ripetuti dissidi e conflitti. Per comprendere appieno queste difficoltà è, però, necessario soffermarsi sulle caratteristiche del nostro settore lattiero e su come esse abbiano contribuito a rendere ancora più complesso il già difficile compi-

³ Una ricostruzione esauriente di tali vicende è contenuta nella Relazione finale della Commissione governativa d'indagine sulle quote latte (1997).

⁴ Tale ultima agevolazione ha consentito all'Italia, paese caratterizzato da un'elevata frammentazione produttiva, di optare per la formula A, quale regime di attribuzione della quota, pur conservando i vantaggi della formula B, consistenti nella possibilità di effettuare un primo livello di compensazione all'interno di un'aggregazione di imprese.

to, proprio del sistema delle quote latte, di far coesistere l'efficienza con la protezione dei redditi.

3. *Le caratteristiche del settore lattiero in Italia.*

L'Italia non è autosufficiente nella produzione di latte vaccino; le importazioni costituiscono, infatti, circa il 12 per cento del suo fabbisogno¹. La disponibilità complessiva di latte vaccino, nel 1996, è stata di circa 125 milioni di ettolitri, di cui 15 provenienti da importazioni; per oltre il 70 per cento essa è stata destinata agli impieghi industriali, costituiti in larga parte (circa il 90 per cento) dalla produzione di formaggi.

La zootecnia da latte nazionale è caratterizzata da un'accentuata frammentazione produttiva e da costi di produzione che, mediamente, risultano tra i più elevati a livello comunitario. Tale situazione, storicamente riconducibile alle caratteristiche pedo-climatiche del nostro paese, nasconde un crescente divario strutturale tra il Nord, i cui livelli di concentrazione, di dimensione media aziendale, di efficienza tecnologica e di rese produttive risultano in alcuni casi paragonabili a quelli del Nord Europa, e il Sud, tuttora caratterizzato dalla presenza di numerose imprese di piccole dimensioni, con costi elevati e rese produttive molto basse.

È dunque facile spiegare la fortissima concentrazione territoriale della produzione: circa l'80 per cento del latte vaccino nazionale proviene dalle otto regioni settentrionali; in particolare, oltre il 70 per cento viene prodotto dalle quattro regioni della Pianura Padana, cioè Lombardia (36,1 per cento), Emilia Romagna (16,1 per cento), Veneto (11,48 per cento) e Piemonte (7,81 per cento). Nel Centro-sud, assumono un certo rilievo soltanto le produzioni di alcune province laziali, campane, pugliesi e delle due isole.

Nonostante l'elevato numero di imprese esistenti a livello nazionale esiste, inoltre, una forte disomogeneità nella distribuzione del patrimonio lattifero: le aziende con meno di trenta vacche rappresentano circa l'86 per cento delle aziende complessive e detengono circa il 40 per cento dei capi; il rimanente 14 per cento delle imprese, costituito da aziende medio-grandi, detiene invece il 60 per cento dei capi.

¹ Tutti i dati riportati nel presente paragrafo sono stati forniti dall'Osservatorio Lattiero-Caseario di Cremona.

Pur con i vincoli alla mobilità territoriale previsti dall'applicazione a livello nazionale del sistema delle quote, sui quali ci si soffermerà in seguito, la concentrazione produttiva e territoriale del settore lattiero ha mostrato nell'ultimo decennio una forte tendenza all'accentuazione, grazie anche all'introduzione di programmi di abbandono della produzione di latte, attuati a partire dalla campagna 1989-90 e finanziati con risorse comunitarie e nazionali.

La forte concentrazione della produzione di latte vaccino in poche regioni e, all'interno di queste, in alcune specifiche province risulta spiegata, oltre che dalla particolare dotazione di risorse naturali, anche dalla presenza in tali aree di un'efficiente industria di trasformazione, parte della quale è obbligata ad utilizzare materia prima di origine locale. È questo il caso dei formaggi a denominazione tipica di origine, i quali assorbono da soli quasi il 40 per cento della produzione nazionale.

Le forti differenze tra Nord e Sud in termini di intensità produttiva, di resa e di possibilità di sbocchi nell'industria di trasformazione, determinano anche un diverso atteggiamento rispetto al sistema delle quote: le aree territoriali meno vocate alla produzione lattiera le vedono come uno strumento di garanzia del reddito e di facilitazione dello sbocco produttivo; nelle aree a produttività più elevata, invece, esse vengono considerate come un vincolo all'espansione del potenziale produttivo e al progresso tecnologico. Le autorità amministrative competenti hanno, quindi, il difficile compito di definire modalità di applicazione del regime che riescano a contemperare interessi non convergenti; in particolare, si tratta di fare in modo che la garanzia di reddito e di continuità produttiva non si traduca in un disincentivo al miglioramento produttivo e all'efficienza. Non è questo un compito agevole; come si dirà, ciò spiega gran parte delle difficoltà incontrate dal sistema delle quote latte.

4. Le conseguenze economiche dei sistemi di contingentamento produttivo.

La letteratura economica ha più volte sottolineato come l'introduzione di vincoli quantitativi alla produzione determini una serie di conseguenze negative sul terreno dell'efficienza, sia produttiva sia allocativa. Inoltre, l'imposizione di tali vincoli non permette che si manifestino i normali – e più positivi – effetti della concorrenza; a risentirne, soprattutto nel lungo periodo, sarà il benessere dei consumatori. Analizziamo brevemente i principali argomenti a questo riguardo.

Dal punto di vista produttivo, l'effetto dei vincoli quantitativi è – quasi certamente – quello di impedire la minimizzazione dei costi di produzione. Come sottolinea Alessandro Sorrentino (1993), nel settore lattiero-caseario – ma non soltanto in questo settore – le imprese produttrici sono caratterizzate da notevoli diversità riguardo alle loro funzioni di costi e al grado di capacità produttiva utilizzata. In queste condizioni, imporre a ciascuna di essa di produrre lo stesso quantitativo ottenuto in passato implica che i costi di produzione complessivi (relativi cioè alla produzione di tutte le imprese) non saranno i minimi possibili. Infatti, i costi complessivi potrebbero essere minori, a parità di produzione totale, se, da un lato, si permettesse di produrre di più alle imprese caratterizzate da una migliore struttura dei costi (oltre che da capacità produttiva in eccesso) e, dall'altro, si imponesse una corrispondente riduzione della produzione alle imprese che esibiscono costi più elevati.

Questo effetto negativo, che si riferisce ad un contesto statico, dipende essenzialmente dal modo nel quale le quote vengono fissate; infatti è possibile, almeno in linea di principio, assegnare i quantitativi da produrre a ciascuna impresa in modo da minimizzare i costi totali. Il problema che rende praticamente impossibile l'applicazione di questo criterio – naturalmente ben diverso da quello basato sulle quantità prodotte in passato – è la straordinaria massa di informazioni sulle singole imprese che esso richiede.

Se si fa riferimento ad un contesto dinamico, si può rilevare come, in presenza di vincoli all'espansione della produzione, gli operatori non abbiano la possibilità di raggiungere la scala dimensionale ottima, che consente la minimizzazione dei costi produttivi. Come sottolineato ancora da Sorrentino (1993), il quantitativo individuale assegnato diviene infatti, anche nel lungo periodo, un fattore fisso e non controllabile dalla singola impresa che disincentiva, o meglio impedisce, la realizzazione di quelle modifiche strutturali necessarie per produrre con costi produttivi minimi.

Il congelamento della struttura produttiva si traduce in un analogo congelamento della configurazione settoriale, impedendo nel lungo periodo l'uscita delle imprese meno efficienti e l'aumento della produzione da parte di quelle maggiormente efficienti. Tali effetti di lungo periodo dipendono dall'esistenza stessa dei vincoli quantitativi e non, come quelli ricordati in precedenza, dal modo nel quale tali vincoli vengono inizialmente fissati. Il loro impatto è particolarmente rilevante sulle imprese maggiormente efficienti.

Oltre alle descritte perdite di efficienza produttiva, la fissazione di un tetto di produzione comporta anche una perdita di efficienza di na-

tura allocativa. Infatti, il contingentamento produttivo, reso stringente dall'imposizione del pagamento di un prelievo sulla produzione eccedentaria, disincentiva le singole imprese ad accrescere la produzione fino al livello ottimale. Ancora, il deterrente all'espansione produttiva rappresentato dal prelievo potrebbe determinare una situazione nella quale la produzione totale realizzata risulti persino inferiore al quantitativo globalmente assegnato¹.

Meno analizzati, ma non per questo di minor rilievo, sono gli effetti delle quote produttive sul gioco concorrenziale. Tali effetti possono manifestarsi sia sul mercato sottoposto a regolamentazione – cioè, nel nostro caso, quello della produzione lattiera – sia sui mercati collocati a valle della trasformazione del latte.

Nel mercato della produzione lattiera, il meccanismo di contingentamento produttivo comporta la pressoché totale eliminazione della competizione tra gli operatori; infatti, la rigida assegnazione delle quote impedisce alle imprese di conquistare ulteriori segmenti di mercato. L'incentivo a ridurre i prezzi al di sotto del livello praticato dagli altri operatori viene vanificato dall'impossibilità di soddisfare, con l'aumento di produzione, la maggiore domanda derivata dalla diminuzione di prezzo. L'eliminazione della concorrenza di prezzo rende anche possibile che il livello dei prezzi sia più elevato rispetto a quello concorrenziale. Per tale ragione, nella normativa a tutela della concorrenza, gli accordi tra imprese aventi per oggetto il contingentamento produttivo sono trattati alla stregua dei cartelli di prezzo.

Nel settore in esame, gli effetti restrittivi del sistema di contingentamento sulla concorrenza orizzontale tra gli allevatori risultano amplificati dall'esistenza di ulteriori disposizioni normative che influiscono sulla determinazione del prezzo, quali ad esempio la fissazione del prezzo comunitario di intervento, il quale rappresenta di fatto il ricavo unitario minimo garantito a tutti gli allevatori, e la possibilità di stipulare accordi interprofessionali² che uniformino le condizioni di

¹ Tale situazione si è verificata, ad esempio, nel caso dei vincoli produttivi imposti dal Consorzio di tutela del prosciutto San Daniele e del prosciutto di Parma, nonché per quelli imposti dal Consorzio di tutela del gorgonzola. Relativamente al settore lattiero-caseario, non è chiaro se la produzione effettivamente realizzata sia stata inferiore o superiore al quantitativo globalmente assegnato. Su questo punto e, in particolare, sul fenomeno delle cosiddette «quote di carta», ritorneremo estesamente nel prosieguo del lavoro.

² Gli accordi interprofessionali, disciplinati in Italia dalla legge n. 88/88, sono contratti stipulati tra le associazioni di produttori agricoli, da un lato, e le imprese di trasformazione o commercializzazione, o loro associazioni, dall'altro. Essi hanno ad oggetto le determinazioni relative alla produzione e alla vendita di prodotti agricoli destinati alla trasformazione o alla commercializzazione, nonché i criteri e le condizioni da rispettare, ivi compreso il prezzo di vendita, nei contratti stipulati tra i singoli operatori.

cessione del prodotto all'interno del territorio nazionale o di specifiche aree geografiche.

Le rigidità e le distorsioni derivanti dal sistema di contingentamento si ripercuotono anche nei mercati situati a valle della produzione lattiera, limitando lo sviluppo di un'industria lattiero-casearia competitiva proprio nelle zone caratterizzate da maggiore capacità di innovazione e dalla presenza di filiere produttive che hanno raggiunto caratteristiche industriali a partire dai processi di trasformazione agricola. In particolare, risulta gravemente penalizzata la struttura agro-industriale dedicata alla realizzazione dei prodotti a Denominazione di origine protetta la quale, a causa della presenza di vincoli all'espansione della materia prima locale, potrebbe non essere in grado di soddisfare la crescente domanda di prodotti di qualità, finendo col generare forti tensioni sui prezzi al consumo.

Va peraltro osservato che le filiere relative ai formaggi Dop, localizzate in ambiti territoriali circoscritti, hanno oramai acquisito la natura di produzioni agro-industriali ad alto valore aggiunto e con forte capacità di esportazione: esse appaiono quindi estranee all'originale motivazione di sostegno del reddito dei produttori agricoli sottostante l'intera politica agricola comunitaria. La produzione lattiera eccedente quella di riferimento, se impiegata nelle suddette lavorazioni, non avrebbe pertanto alcuna influenza depressiva sulla determinazione dei prezzi alla stalla del latte e, più in generale, sul reddito agricolo.

5. La flessibilità in presenza di quote di produzione. Un confronto tra sistemi alternativi.

Per attenuare le rigidità e le inefficienze implicite in un regime di contingentamento produttivo, possono essere introdotti alcuni meccanismi di mobilità delle quote, in grado di garantire maggiore flessibilità al funzionamento del sistema.

I principali strumenti di mobilità delle quote – tutti, in vario modo, presenti nella normativa comunitaria relativa al settore lattiero-caseario – sono i seguenti:

a) *la compensazione*, che può essere effettuata a diversi livelli territoriali o organizzativi, consistente nella possibilità di bilanciare, al fine esclusivo del calcolo del superprelievo, le produzioni in eccesso di alcuni produttori con quelle in difetto di altri;

b) *la mobilità per via amministrativa*, consistente nella redistribuzione di quote, effettuata da parte di un'autorità amministrativa, attin-

gendo da riserve pubbliche; queste ultime possono essere alimentate dalle quote abbandonate volontariamente dagli agricoltori che decidono di passare ad altre produzioni, oppure dalle quote revocate d'autorità da parte della pubblica amministrazione agli agricoltori che non utilizzano la propria quota produttiva entro un certo lasso di tempo, oppure ancora da percentuali di quota trattenute su ogni transazione delle quote stesse effettuata via mercato¹;

c) *la trasferibilità via mercato*, consistente nella possibilità di vendere o di affittare la propria quota, dietro corrispettivo di un pagamento monetario, senza contestuale cessione dell'azienda produttiva. Un particolare tipo di affitto è il cosiddetto *leasing*, o affitto a breve termine, consistente nella possibilità per i produttori di prendere in affitto in corso di campagna una parte di quota resa disponibile da parte di altri produttori, da utilizzare solo nella campagna in corso e con un contratto destinato comunque a scadere al termine di questa.

Questi strumenti, pur rappresentando per il produttore modalità alternative per superare o aggirare il vincolo di mantenimento della propria «quota storica» di produzione, differiscono tra loro sotto diversi punti di vista.

Per cogliere queste differenze consideriamo il caso di un produttore efficiente che valuti l'opportunità di non rispettare la quota che gli è stata assegnata. Se vige un sistema di compensazione, il nostro produttore non dispone, al momento in cui deve assumere la propria decisione, della certezza di non incorrere nel pagamento della tassa di corresponsabilità. Infatti, la compensazione permetterà di esentarlo da tale pagamento soltanto se altri produttori decideranno di produrre in difetto rispetto alle rispettive quote. La mancanza di certezza dipende, dunque, dal fatto che questo meccanismo opera *ex post*, cioè soltanto successivamente al manifestarsi delle diverse e non coordinate decisioni individuali di produzione. Questo elemento di rischio fa sì che le decisioni effettivamente adottate dai produttori dipendano dal loro grado di avversione al rischio e che, in generale, vengano premiati non i produttori più efficienti ma quelli più avversi al rischio.

Nel caso della mobilità per via amministrativa, al momento delle decisioni di produzione sono in genere già disponibili le conoscenze sull'ammontare complessivo delle riserve e sui criteri di redistribuzione adottati. Si tratta, dunque, di uno strumento *ex ante*; questa caratteristica non è tuttavia sufficiente a fornire al singolo produttore la certezza che egli non

¹ Si tratta del cosiddetto *skimming*, cioè in pratica di una tassa sulla trasferibilità via mercato, di cui si parlerà più avanti.

incorrerà nel superprelievo. La presenza di un determinato ammontare di quote revocate o abbandonate non assicura, infatti, che esse saranno disponibili, nella misura richiesta, per il singolo produttore eccedentario.

In questo caso, come pure nel caso della compensazione, è infatti decisiva la discrezionalità delle autorità pubbliche. Queste ultime possono utilizzare criteri di riassegnazione che rispondono non ad obiettivi di efficienza, bensì a precise esigenze di carattere redistributivo, quali il mantenimento della zootecnia in aree svantaggiate o il sostegno a specifiche categorie di produttori: in tal caso sono proprio i produttori più efficienti ad essere penalizzati. Ciò, peraltro, potrebbe avvenire anche se i criteri che guidano la riassegnazione amministrativa delle quote fossero quelli, più «neutrali», della capacità produttiva degli allevatori o della produzione da essi realizzata. In conclusione, quindi, questi meccanismi, pur introducendo maggiore flessibilità, non assicurano il conseguimento di risultati maggiormente efficienti.

Diversamente dai due meccanismi ora esaminati, che condividono anche la caratteristica di essere gratuiti per i produttori, la trasferibilità via mercato garantisce che siano solo gli allevatori più efficienti ad assicurarsi gli incrementi di quota: l'esistenza di un libero mercato delle quote mette infatti i produttori con i costi produttivi più bassi e/o con maggiori capacità di collocare in modo redditizio il proprio prodotto in grado di assicurarsi un aumento produttivo, a condizione che l'incremento di guadagno atteso sia superiore al prezzo pagato per l'acquisto della quota². Ciò innesca anche, in un mercato fortemente irrigidito dall'esistenza di una regolamentazione cogente e pervasiva, una certa concorrenza tra le imprese: queste ultime hanno, infatti, la possibilità di contendersi quote di mercato sulla base della rispettiva capacità competitiva.

Appare, dunque, evidente che i tre meccanismi esaminati si differenziano sia per le diverse informazioni che forniscono ai produttori al momento delle decisioni di produzione sia per la differente esposizione all'esercizio della discrezionalità da parte degli organi politici e amministrativi. Ne consegue che i tre strumenti non sono intercambiabili rispetto al medesimo obiettivo di *policy*; al contrario, lo strumento più idoneo dovrà essere individuato, di volta in volta, sulla base degli specifici obiettivi che si intende perseguire.

I tre strumenti sono, dunque, complementari piuttosto che sostituibili; in particolare, i due meccanismi gratuiti, cioè la trasferibilità am-

² L'impatto della libera trasferibilità delle quote sull'efficienza può essere notevolmente ridimensionato dalla presenza di significativi costi di transazione. Per semplicità assumiamo che tali costi non siano di grandezza tale da rendere impossibili scambi di quote favorevoli all'efficienza.

ministrativa e la compensazione, appaiono maggiormente idonei a perseguire obiettivi di carattere tipicamente redistributivo, mentre la trasferibilità via mercato appare lo strumento più idoneo a garantire che la regolamentazione settoriale non elimini completamente gli incentivi degli operatori a farsi concorrenza e migliorare la propria efficienza.

Queste considerazioni spingono alla conclusione che l'utilizzo dei diversi strumenti dovrà essere coerente con gli obiettivi di politica settoriale perseguiti, tenendo presente che soltanto la creazione di un vero e proprio mercato secondario delle quote produttive, esente da vincoli di natura territoriale o temporale, è in grado di attenuare gli effetti distorsivi sull'efficienza e sulla concorrenza causati dal sistema di contingentamento.

6. I meccanismi di flessibilità nei regolamenti comunitari.

Tutti gli strumenti di flessibilità descritti in precedenza sono stati gradualmente, e con diversa difficoltà, introdotti nella legislazione comunitaria.

Il meccanismo della compensazione è stato introdotto sin dal primo anno di applicazione del regime; l'obiettivo, coerentemente con la natura dello strumento, era quello di ridurre l'ammontare dei superprelievi che ogni paese avrebbe dovuto pagare sulla produzione eccedente la quota assegnata.

Con i primi regolamenti istitutivi del regime, è nato anche un sistema di trasferibilità delle quote gestito per via amministrativa: è stata infatti prevista l'istituzione di riserve nazionali o comunitarie attraverso le quali le autorità pubbliche possono consentire la produzione o l'aumento della quota ad alcuni produttori, considerati prioritari in funzione di determinati obiettivi. Le riserve possono essere alimentate sia dalle quote liberate dai produttori che sospendono la propria attività per un periodo superiore ad un anno sia dalle percentuali di quota trattenute sui trasferimenti via mercato sia, infine, da specifici programmi di abbandono della produzione attuati mediante riacquisto pubblico di quote. La maggior parte degli Stati membri non ha comunque realizzato tali programmi di abbandono e riacquisto pubblico, se non quelli finanziati dalla Comunità per le campagne 1987-88 e 1988-89¹.

Soltanto quattro anni dopo l'entrata in vigore del sistema di contingentamento, è stato introdotto nei regolamenti comunitari il primo

¹ Reg. CEE n. 1336/86.

meccanismo di trasferibilità via mercato delle quote dissociate dall'appezzamento di terreno, cioè il *leasing*², o affitto a breve termine. Tale strumento consente, come si è detto, di utilizzare per una sola campagna produttiva la quota, o parte della quota, resa disponibile da un altro produttore, dietro pagamento di un corrispettivo monetario.

La possibilità di trasferire in via duratura le quote, senza contestuale cessione dell'azienda produttiva (il cosiddetto trasferimento senza terra) e tramite un meccanismo di mercato è stata prevista dalla legislazione comunitaria soltanto nel 1992. In particolare, l'art. 8 del Regolamento 3950/92 riconosceva agli Stati membri la facoltà di «determinare, in base a criteri obiettivi, le regioni e le zone di raccolta all'interno delle quali sono autorizzati, allo scopo di migliorare la struttura della produzione lattiera, i trasferimenti di quantitativi di riferimento tra produttori di talune categorie senza corrispondente trasferimento di terre»³.

La Commissione ha, quindi, lasciato ampia libertà agli Stati membri sia relativamente alla stessa introduzione della trasferibilità senza terra delle quote sia relativamente alla fissazione delle aree entro le quali consentirla. Questo spiega non soltanto perché in molti paesi – quali il Belgio, i Paesi Bassi e la Francia – il meccanismo non sia stato introdotto, ma anche perché, laddove esso è presente, le modalità applicative risultino alquanto differenti.

Il ritardo temporale nell'introduzione della trasferibilità via mercato delle quote, da un lato, e l'ampio margine di discrezionalità concesso agli Stati membri, dall'altro, segnalano le difficoltà che la Commissione ha incontrato sul proprio cammino. Tali difficoltà hanno una comune radice: la problematica coesistenza degli obiettivi, essenzialmente redistributivi, caratteristici della PAC con gli obiettivi di efficienza perseguibili mediante l'introduzione di meccanismi di mercato nel sistema delle quote latte.

7. Le limitazioni al trasferimento delle quote in Italia.

Esaminando il modo in cui i diversi meccanismi di mobilità sono stati applicati nel nostro paese è difficile sfuggire alla conclusione che le istanze redistributive hanno assunto un particolare rilievo e hanno spin-

² Lo strumento del *leasing* è stato autorizzato con il Regolamento CE n. 1546/88.

³ Tale forma di trasferibilità di quote senza terra, sia in forma di affitto a lungo termine sia in forma di compravendita, è nota come *restructuring* proprio perché essa è ammessa nei casi in cui, a giudizio delle autorità nazionali, si rivela opportuna per garantire una ristrutturazione del tessuto produttivo.

to verso un sistema che se, da un lato, risulta inadeguato a promuovere l'efficienza, dall'altro, finisce per incentivare comportamenti distortivi e, talvolta, fraudolenti.

L'Italia è stata particolarmente sollecitata nell'introdurre il trasferimento senza terra; tale istituto è stato, infatti, previsto dalla legge n. 468/92, con un mese di anticipo rispetto all'emanazione del Regolamento CE 3950/92¹. Lo strumento del *leasing*, viceversa, non è mai stato recepito dalla normativa italiana. Sulla base della normativa attualmente in vigore², il diritto dei produttori di vendere o affittare, totalmente o parzialmente, la propria quota latte senza alienare l'azienda agricola soggiace ad alcune importanti limitazioni, tra le quali sono particolarmente rilevanti, ai nostri fini, le due seguenti:

a) l'azienda del produttore acquirente deve essere ubicata nella medesima regione dell'azienda cui si riferisce la quota ceduta e nella stessa area omogenea (zone montante, zone svantaggiate, altre zone), fatti salvi i casi di cessione a favore di produttori ubicati in aree di montagna;

b) la cessione deve avvenire esclusivamente entro il 31 dicembre di ciascun anno³.

Si tratta, quindi, di limitazioni di carattere territoriale e temporale; tali limitazioni hanno inciso in modo determinante sul funzionamento complessivo del sistema e hanno favorito l'insorgere di alcuni dei problemi che hanno portato di recente le cronache ad interessarsi alle quote latte. Anzitutto, le limitazioni territoriali nascevano chiaramente dalla volontà di introdurre una forma di mobilità delle quote che combinasse la trasferibilità di mercato e quella amministrativa, che – come si è già ricordato – meglio risponde alle esigenze di carattere redistributivo. Questa volontà traspariva con ancora maggior evidenza nel modo in cui venne inizialmente introdotto il meccanismo di trasferibilità. Infatti, fino al 1997 – cioè fino all'entrata in vigore della legge 642/96 – vigeva, oltre ai ricordati vincoli di natura territoriale e temporale, anche una decurtazione della quota ceduta, denominata *skimming*. Tale misura consisteva in una riduzione della quota oggetto di cessione secondo una

¹ La legge n. 468 è del 26 novembre 1992, mentre il Regolamento CE è datato 28 dicembre 1992. Questa precedenza della legge spiega l'assenza di un esplicito riferimento, nella normativa italiana, alla finalità di ristrutturazione produttiva (*restructuring*) che dovrebbe invece rappresentare, secondo le direttive comunitarie, l'obiettivo principale della trasferibilità delle quote.

² Si tratta della legge n. 468/92, così come modificata dalla normativa successiva (DPR n. 569/93, DL n. 552/96, convertito nella legge n. 642/96).

³ Un'ulteriore limitazione riguarda il fatto che la cessione non può essere effettuata ad aziende agricole la cui intensità produttiva superi il limite di 30 tonnellate per ettaro prima o dopo la cessione.

percentuale variabile tra il 10 per cento e il 15 per cento e il suo scopo era quello di permettere la costituzione di un'apposita riserva per l'attribuzione di nuove quote a giovani produttori o di quote aggiuntive a particolari categorie di conduttori di aziende. Lo *skimming* fu eliminato in seguito alle proteste dei produttori.

La priorità attribuita in Italia agli obbiettivi di politica agricola piuttosto che all'instaurazione di un regime di mercato efficiente appare evidente anche dal modo in cui viene applicato il meccanismo di compensazione a livello nazionale, regolato dalla legge n. 642/96. Infatti, nella riduzione del superprelievo non vige il principio del beneficio proporzionale per tutti i produttori, bensì quello della precedenza di particolari categorie di produttori, quali quelli situati in zone di montagna o svantaggiate.

Prima dell'entrata in vigore della suddetta legge, la compensazione veniva effettuata sulla base di un criterio diverso ma sostanzialmente ispirato agli stessi principi. Era, infatti, previsto un doppio livello, nazionale e locale, nell'ambito delle singole associazioni di produttori. L'effettuazione di una prima redistribuzione del superprelievo in ambito locale attribuiva un vantaggio ad alcuni produttori in funzione esclusivamente della loro localizzazione geografica: a parità di eccedenza produttiva, infatti, gli allevatori operanti in aree a più bassa vocazione avevano maggiori probabilità di non incorrere, grazie al meccanismo di compensazione, nel pagamento della tassa di corresponsabilità⁴.

Anche la trasferibilità per via amministrativa è stata applicata in Italia in modo da tener conto delle difficoltà di alcuni produttori, i cosiddetti «prioritari», ai quali possono essere redistribuiti in via temporanea quantitativi supplementari di quota attingendo dalla già ricordata riserva nazionale.

Se le limitazioni territoriali rispondono all'esigenza di salvaguardare il reddito dei produttori situati nelle regioni ad economia più debole, le limitazioni temporali, che non permettono cessioni di quote successivamente al 31 dicembre, sembrano essere dettate dall'esigenza di rendere più semplice la gestione del sistema delle quote⁵.

⁴ Il doppio livello di compensazione è stato abolito in Italia nel 1996, in seguito ad un parere reso dalla Commissione Europea e recepito con la legge n. 642/96. Tale parere dichiarava inammissibile il livello di compensazione interna alle associazioni provinciali, anche perché ne derivavano discriminazioni a danno dei produttori non associati che restavano esclusi da ogni forma di perequazione a livello locale.

⁵ Sarebbe, infatti, molto complicato tener conto di tutti i mutamenti di quota nel corso dello stesso periodo. La titolarità della quota deve essere conoscibile, da una parte, dalla latte-ria acquirente, ai fini delle eventuali trattenute a titolo di prelievo sulle consegne ricevute, e, dall'altra, dall'organismo di intervento, ai fini dei conteggi occorrenti per la compensazione nazionale.

8. *Conseguenze negative delle limitazioni al trasferimento delle quote latte.*

Le limitazioni temporali e territoriali, nel loro insieme, ostacolano la mobilità delle quote e si oppongono ad una corretta dinamica competitiva. In particolare, le disposizioni normative vigenti inibendo lo sviluppo di un reale mercato delle quote, non consentono agli allevatori maggiormente efficienti di ottenere un aumento produttivo; esse, inoltre, incentivano comportamenti «perversi» da parte sia dei produttori deficitari che di quelli eccedentari.

L'attuale sistema di mobilità limitato ai soli confini regionali comporta una segmentazione del mercato che riduce significativamente le possibilità di scambio, in quanto è ragionevole supporre che all'interno di ciascuna regione vi sia una forte omogeneità strutturale. Per conseguenza, i prezzi delle quote tendono a diversificarsi notevolmente da una regione all'altra, presentando valori più alti nelle aree in cui la presenza di imprese efficienti e innovative determina una maggiore domanda, e valori invece assai più contenuti nelle aree dove operano allevatori con maggiori costi produttivi¹.

Un analogo effetto deriva dai vincoli temporali imposti al trasferimento via mercato delle quote. L'impossibilità di ricorrere a tale strumento in corso di campagna riduce le possibilità di utilizzo efficiente della mobilità, in quanto impone una programmazione anticipata della produzione e la rinuncia a scambi che, sulla base di informazioni disponibili soltanto successivamente, potrebbero rivelarsi vantaggiosi per più di un produttore.

Da ciò discende che, nelle regioni con maggiore vocazione, gli allevatori con una produzione superiore al quantitativo loro assegnato incorrono più frequentemente nel pagamento del superprelievo sulla produzione eccedentaria. Il probabile eccesso di domanda di quote, conseguenza dell'imperfetto funzionamento del mercato, si traduce infatti in un utilizzo del meccanismo della compensazione non solo come correttivo delle discrepanze tra produzione programmata e produzione effettivamente realizzata, ma anche come strumento di «deroga» al contingentamento produttivo. I produttori maggiormente propensi al rischio programmano infatti la loro produzione ad un livello superiore alla quota loro assegnata «scommettendo» sulla possibilità di beneficiare del

¹ Con riferimento alla campagna 1994-95, ad esempio, i prezzi delle quote trasferite furono di circa 700-800 lire per chilo in Lombardia, ma di poco più della metà in Emilia Romagna (Pieri e Rama, 1996).

meccanismo di compensazione. Tale meccanismo non può in ogni caso assolvere le medesime funzioni del mercato poiché, date le sue caratteristiche di incertezza e di discrezionalità, non garantisce agli allevatori con i costi più bassi la certezza di un incremento di quota. A sua volta, tale mancanza di garanzia può tradursi, per i produttori maggiormente avversi al rischio, in una produzione effettiva minore di quella economicamente ottimale.

Accanto alla descritta perdita di efficienza e di competitività, occorre anche considerare i possibili effetti che i vincoli possono comportare in termini di trasparenza e di incentivi errati per i produttori.

I produttori deficitari, infatti, data l'impossibilità di cedere le quote al di fuori del territorio regionale, possono essere indotti a dichiarazioni non veritiere circa l'effettiva produzione, al fine di non incorrere nelle revoche delle quote assegnate. Quando questo accade, si ha un innalzamento fittizio del quantitativo globale di latte prodotto a livello nazionale e, conseguentemente, una ancora minore operatività del meccanismo della compensazione.

Una falsa dichiarazione delle quantità effettivamente prodotte può essere anche il risultato di un accordo tra i produttori eccedentari e quelli deficitari in base al quale i primi trasferiscono il loro eccesso produttivo ai secondi. Si tratta di accordi mutuamente vantaggiosi che consentono, tramite l'aggiramento dei vincoli territoriali e temporali imposti alla circolazione delle quote, ai produttori eccedentari di espandere la propria produzione senza incorrere nel pagamento del superprelievo e ai produttori deficitari di evitare la revoca delle quote non prodotte, garantendosi al contempo, qualora l'accordo preveda un corrispettivo monetario, una rendita finanziaria sulla semplice titolarità a produrre.

La limitata mobilità delle quote latte può causare distorsioni talmente gravi nell'applicazione del sistema da compromettere l'intero funzionamento del regime produttivo sia dal punto di vista gestionale e amministrativo, sia dal punto di vista del contenimento delle eccedenze; essa può anche provocare ingenti frodi fiscali.

9. I contratti di soccida ed altri comportamenti opportunistici dei produttori lattieri.

I fenomeni descritti hanno svolto un ruolo determinante nel deteriorarsi del funzionamento del sistema delle quote, contribuendo a rendere di fatto impossibile il calcolo del quantitativo globalmente realizzato a livello nazionale; la difficoltà di accertamento dell'effettiva eccedenza

produttiva e della ripartizione della stessa tra i singoli produttori è peraltro alla base delle recenti polemiche sorte tra il governo e gli allevatori per il versamento del superprelievo da effettuare alla Comunità.

Dalla relazione redatta da un'apposita Commissione governativa d'indagine sulle quote latte¹, emerge la rilevanza assunta, nel corso degli ultimi anni, dalle cosiddette «quote di carta» e dai contratti «anomali», i quali legittimano la titolarità di quote da parte di allevatori privi di vacche e consentono di produrre anche oltre i limiti consentiti.

Tra i contratti anomali ha assunto grande rilievo il contratto di soccida, che consiste in un accordo tra un produttore possessore di vacche lattifere in esubero rispetto alla quota (il soccidario) e un altro produttore, titolare di quota produttiva non utilizzata in tutto o in parte (il soccidante): in base a tale accordo, il soccidante fattura a suo nome il prodotto del soccidario, il quale percepisce però di fatto l'importo della vendita, a meno di una somma, generalmente compresa tra le 120 e le 200 lire al chilo, corrisposta al soccidante. Il contratto consente quindi agli allevatori eccedentari, a fronte di un versamento monetario, di produrre latte oltre il proprio quantitativo di riferimento senza essere esposti al rischio del superprelievo. Gli allevatori deficitari, dal canto loro, fatturando falsamente a loro nome il latte prodotto da altri, evitano la perdita della propria quota e ne monetizzano la titolarità, ricavandone una rendita finanziaria². Il termine quote di carta si riferisce proprio alle quote attribuite a produttori che non realizzano in proprio il quantitativo loro assegnato.

Altri contratti anomali riscontrati dalla Commissione sono le soccide apparenti e le soccide false. Le prime consistono nella presentazione alle latterie, da parte di aziende eccedentarie, di contratti di soccida apparentemente stipulati con allevatori deficitari, ma all'insaputa di costoro. Le soccide false differiscono dalle soccide apparenti per la presenza di un intermediario che in effetti intasca le somme che i soccidari pensano di versare a favore dei soccidanti.

I contratti di soccida sono stati prevalentemente sfruttati da allevatori e intermediari lombardi che hanno utilizzato, in qualità di soccidanti, allevatori pugliesi³. Questi accordi illegittimi dimostrano che vi

¹ Camera dei deputati (1997).

² Evitando la revoca della quota per mancata produzione, il soccidante si assicura la possibilità di ripetere tale operazione tutti gli anni e, quindi, si garantisce una rendita finanziaria perpetua.

³ I contratti di soccida falsa sembrano essere stati un fenomeno di entità assai rilevante. Secondo i dati riportati nella Relazione finale della Commissione governativa d'indagine, tali contratti hanno riguardato circa 6 milioni di chili di latte e prevedevano un compenso per

sono le condizioni per scambi reciprocamente vantaggiosi tra il Nord e il Sud; pertanto, se le limitazioni non lo impedissero si potrebbero avere trasferimenti di quote legittimi e favorevoli all'efficienza.

Un'ultima categoria di contratti anomali individuata dalla Commissione d'indagine consiste nei contratti di comodato di stalla, utilizzati soprattutto nelle province di Brescia, Cremona, Bergamo e Mantova. Tali contratti prevedono che un produttore, titolare di una quota ma privo di vacche, simuli l'acquisizione gratuita di una parte della stalla e delle vacche di un allevatore eccedentario, provvedendo successivamente, come comodatario, a fatturare falsamente a proprio nome il latte effettivamente prodotto altrove dal comodante. Anche in tal caso, la stipulazione del contratto di comodato avviene dietro versamento di un corrispettivo economico a favore di un produttore titolare di una quota di carta, il quale si sottrae al rischio di revoca della propria quota per mancata produzione e ottiene una rendita finanziaria sulla titolarità del diritto a produrre. Il soggetto che produce in esubero ottiene invece la garanzia di non pagare il superprelievo a fine campagna.

Secondo i dati riportati nella relazione della Commissione governativa d'indagine, nel corso della campagna 1996-97 il quantitativo globale di latte ceduto mediante contratti di soccida e di comodato è stato pari a circa 236 milioni di chili, cioè quasi un terzo del quantitativo globale assegnato all'Italia.

La rilevanza quantitativa dei suddetti contratti ha senza dubbio comportato gravi fenomeni distorsivi nell'applicazione del regime delle quote: in aggiunta al mancato pagamento del superprelievo da parte dei produttori eccedentari e alla mancata revoca delle quote di carta, si è infatti realizzata una duplice penalizzazione per i produttori che non hanno fatto ricorso a tali forme elusive. Questi ultimi hanno visto ridursi le proprie possibilità sia di beneficiare della compensazione in sede di calcolo del superprelievo sia di incrementare la propria quota individuale attingendo alla riserva nazionale nella quale avrebbero dovuto confluire le quote di carta.

10. *Le proposte di riforma.*

Le polemiche e le controversie sull'applicazione a livello nazionale del sistema delle quote latte hanno portato a ripetute modifiche delle

l'intermediario di circa 200 lire per ogni litro di latte lombardo che sarebbe stato fatturato sulle quote degli ignari allevatori pugliesi.

modalità operative di gestione del sistema. Solo recentemente, tuttavia, alla luce delle ultime vicende, si è affermata la necessità di procedere ad una completa riformulazione del regime, al fine di attenuare le tensioni sorte tra i soggetti operanti nel settore e di correggere le distorsioni generate dai precedenti metodi di gestione.

L'ampio dibattito teorico che si è sviluppato sulle metodologie di attribuzione e gestione delle quote produttive ha toccato anche la tematica della trasferibilità delle quote via mercato. Se l'importanza di tale strumento per attenuare le rigidità che inevitabilmente caratterizzano un sistema di contingentamento non viene messa in discussione, non mancano, però, proposte divergenti in relazione all'opportunità di estenderne, o piuttosto di limitarne, l'ambito di applicazione.

Tali divergenze testimoniano la delicatezza della tematica e la difficoltà di contemperare gli obiettivi redistributivi con quelli di efficienza, che pure dovrebbero essere alla base delle scelte di politica settoriale.

Vale la pena di analizzare, seppur brevemente, alcune delle proposte avanzate in materia di trasferibilità via mercato al fine di evidenziare le difficoltà incontrate dal governo nel delineare lo schema di disegno di legge attualmente in discussione al parlamento.

10.1. *Le prime proposte di riforma.*

Le prime proposte di legge relative al riordino del settore lattiero-caseario sono state avanzate, rispettivamente, dalle regioni del Centro-sud, da alcune regioni settentrionali e dal ministero per le Politiche agricole.

In linea generale, si può affermare che, mentre le regioni meridionali sono propense ad una completa eliminazione della compravendita delle quote e ad un mantenimento dell'affitto, le regioni settentrionali suggeriscono invece di liberalizzare completamente la mobilità via mercato, eliminando tutti i vincoli territoriali esistenti, ad eccezione di quello relativo alle zone altimetriche. Una posizione analoga a quella delle regioni del Nord è stata assunta anche dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, intervenuta nel dibattito relativo alla circolazione delle quote senza cessione dell'azienda con una segnalazione inviata nel dicembre 1997 al presidente del Consiglio dei ministri, al presidente della Camera dei deputati, al presidente del Senato della Repubblica e al ministro per le Politiche agricole.

La suddetta divergenza di orientamenti è da attribuire essenzialmente alla diversa configurazione settoriale delle due aree del Nord e del Cen-

tro-sud, su cui ci siamo soffermati in precedenza. Essa, tuttavia, si nutre anche di argomentazioni teoriche in apparente conflitto tra loro.

In particolare, le regioni meridionali, per dare sostegno alla propria posizione, hanno affermato che la mobilità via mercato crea una rendita di posizione a favore degli operatori che, per proprie scelte imprenditoriali, intendono abbandonare la produzione. Questi ultimi, infatti, possono intascare il valore di mercato della quota e ciò ha la rilevante implicazione di annullare l'efficacia della revoca che dovrebbe, invece, permettere una redistribuzione non onerosa delle quote abbandonate.

Dal canto loro, i sostenitori della completa liberalizzazione del mercato delle quote sottolineano che, in un regime di contingentamento della produzione, la rendita nasce con il possesso stesso della quota produttiva e il divieto del trasferimento non è sufficiente per annullarla; infatti, gli operatori che non sono in grado di realizzare il quantitativo produttivo loro assegnato utilizzeranno ogni modo (quote di carta, contratti di soccida e comodato ecc.) per realizzare il valore che il mercato assegna alla loro quota, evitando di incorrere nella non remunerativa revoca.

Dall'insieme delle due posizioni emerge che l'istituto della revoca appare del tutto inefficace sia quando i trasferimenti di mercato sono permessi sia quando tali trasferimenti sono vietati. Inoltre, chi si schiera contro il trasferimento delle quote non dovrebbe ignorare che, come dimostra anche l'esperienza, vi è una forte convenienza a violare il divieto e che si pone, pertanto, un problema molto serio di monitoraggio e sanzionamento dei comportamenti elusivi.

Una posizione intermedia tra le due appena esaminate è stata assunta dal ministero per le Politiche agricole. In particolare, il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri in data 17 gennaio 1997 proponeva un allargamento della compravendita delle quote, introducendo per la prima volta la possibilità di effettuare vendite o affitti al di fuori della propria regione di appartenenza, ma solo limitatamente ad una percentuale pari al massimo al 50 per cento della quota stessa; inoltre, la vendita di una parte della propria quota veniva consentita per una sola volta e l'affitto per un solo periodo.

Un'ulteriore proposta di legge, considerando addirittura eccessiva la liberalizzazione degli scambi contenuta nel primo disegno, manteneva anche per l'affitto i vincoli regionali attualmente vigenti, prevedendo, tuttavia, una fase iniziale di ristrutturazione che consentisse una maggiore coincidenza tra la localizzazione delle quote e quella delle effettive potenzialità produttive, in modo da minimizzare l'esigenza di ricorrere alla mobilità extra-regionale.

Qualsiasi vincolo, territoriale o temporale, alla mobilità via mercato delle quote latte è stato invece ritenuto dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato in contrasto con i principi generali in materia di tutela della concorrenza, essendo esso idoneo a produrre effetti distorsivi del libero funzionamento del mercato, sia a livello della produzione agricola sia nel successivo stadio della trasformazione industriale. In particolare, nella segnalazione dell'Autorità, viene sottolineato come le attuali disposizioni nazionali in materia di trasferibilità delle quote risultino più limitative e più distorsive della concorrenza e del mercato di quanto richiesto dalla regolamentazione comunitaria: il perseguimento degli obiettivi di ristrutturazione della produzione lattiera o di miglioramento dell'ambiente, richiamati dal Regolamento n. 3950/92, richiede infatti che venga offerta alle imprese maggiormente efficienti, localizzate nelle regioni più vocate, una concreta possibilità di incrementare la propria produzione a danno di imprese meno efficienti o localizzate in aree meno vocate. Tale possibilità risulta, in modo ingiustificato, limitata sia dal divieto di ricorrere ai meccanismi di flessibilità in corso di campagna sia dalla suddivisione geografica del territorio basata sui confini amministrativi regionali, la quale non risulta, peraltro, ispirata ad alcun criterio obiettivo, come la stessa regolamentazione comunitaria richiederebbe.

A parere dell'Autorità, l'ampliamento del mercato delle quote produttive consentirebbe un incremento dell'efficienza settoriale, senza con questo impedire il perseguimento di specifici obiettivi distributivi e ambientali. Ad esempio, la salvaguardia della zootecnia da latte nelle zone territoriali svantaggiate può essere effettuata mediante il mantenimento delle limitazioni alla trasferibilità delle quote al di fuori di una determinata categoria di territorio o zona altimetrica e dei vincoli relativi all'intensità produttiva.

Ancora, l'Autorità ritiene che la rimozione dei vincoli temporali e regionali alla mobilità delle quote eliminerebbe, almeno in parte, gli effetti distorsivi del contingentamento produttivo sullo sviluppo dell'industria lattiero casearia e, in particolare, sulle produzioni di qualità tutelata. Riguardo a quest'ultimo aspetto, nella segnalazione si evidenzia l'opportunità che il governo adotti ogni opportuna iniziativa presso la Commissione Europea per far sì che la produzione lattiera utilizzata per tali produzioni venga sottratta dal computo del quantitativo globale di latte assegnato all'Italia.

10.2. *Il disegno di legge attualmente in discussione.*

Le vicende delle quote latte e i momenti di alta tensione sociale da esse originatisi hanno indotto il governo a procedere ad una rivisitazione delle proposte di riordino del sistema lattiero-caseario precedentemente avanzate, al fine di tenere conto di tutti gli elementi emersi nell'ultimo periodo e delle esperienze gestionali maturate nel corso di applicazione del sistema.

Lo schema di disegno di legge scaturito da tale rivisitazione recepisce i suggerimenti contenuti nelle due relazioni della Commissione governativa d'indagine in materia di quote latte⁴, le risultanze dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione agricoltura della Camera dei deputati, gli esiti dei lavori svolto dalle Regioni, le indicazioni derivanti dalla Commissione Europea, dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato e dalle altre amministrazioni dello Stato.

Il suddetto disegno di legge, pur prevedendo un alto livello di corresponsabilità regionale nella gestione del sistema delle quote, introduce tuttavia un'effettiva mobilità delle quote nell'ambito dell'intero territorio nazionale, allentando i vincoli territoriali e temporali previsti dalla precedente legislazione.

In particolare, riguardo ai mutamenti della titolarità della quota, il disegno di legge introduce la possibilità di stipulare contratti di affitto fuori regione e, sebbene solo con riferimento ad alcune specifiche aree interregionali, anche con efficacia in corso di periodo; esso prevede inoltre una liberalizzazione graduale della vendita della quota il cui passaggio ad altro proprietario ubicato in una regione differente può essere completato solo nell'arco di tre anni. Relativamente a questo ultimo aspetto, il disegno di legge consente la compravendita di una quota al di fuori della medesima regione, o provincia autonoma, con un limite del 50 per cento per le prime due transazioni. È fatta salva la possibilità di accordi tra regioni e province autonome per la creazione di zone interregionali entro cui consentire il trasferimento dell'intera quota anche nell'ambito di un'unica transazione.

L'impostazione più restrittiva mantenuta per il regime della compravendita discende ancora una volta da esigenze di gestione del sistema e di salvaguardia della produzione lattiera delle regioni a economia più debole, esigenze non ugualmente stringenti nel caso dei contratti di affitto, data la loro natura temporanea e i minori effetti che essi comportano per le economie delle regioni interessate.

⁴ Camera dei deputati (1997) e Camera dei deputati, Commissione XIII (Agricoltura) (1997).

Le disposizioni in materia di trasferibilità via mercato delle quote, in base a quanto previsto dal disegno di legge, non verrebbero applicate nei primi due anni dopo l'entrata in vigore della legge in esame, periodo nel quale è prevista l'adozione di un piano di ristrutturazione avente come obbiettivo una riattribuzione delle quote più adeguata all'effettiva produzione. Il piano consiste in una sorta di mercato amministrato, prevedendo la corresponsione di un'indennità ai produttori disposti a cedere la titolarità della propria quota e la riassegnazione della quota stessa, prioritariamente e per un prezzo pari alla medesima indennità, ad operatori ubicati nella medesima regione e, secondariamente, a specifiche categorie di produttori ubicati al di fuori del comprensorio di provenienza della quota abbandonata. Tra le categorie di produttori individuate per la riassegnazione extra-regionale figurano anche gli operatori attivi nei comprensori delle produzioni a denominazione di origine protetta.

La predisposizione di un piano di ristrutturazione e la conseguente temporanea sospensione della mobilità delle quote via mercato sembrano in qualche misura andare incontro alle preoccupazioni manifestate dalle regioni meridionali in merito alla possibilità che il possesso di una quota produttiva in un regime di libero mercato delle quote stesse dia luogo a rendite meramente speculative. Il piano di ristrutturazione, infatti, realizzando un'attribuzione delle quote più consona alle effettive esigenze settoriali, dovrebbe attenuare, almeno in parte, la necessità di ricorrere al mercato delle quote da parte delle imprese con un maggior potenziale produttivo, diminuendo la possibilità di speculare su un'inefficiente assegnazione delle quote, basata pressoché interamente su criteri storici.

Le disposizioni in materia di mobilità delle quote via mercato previste nel disegno di legge attualmente in esame sembrano conferire a tale strumento una maggiore attitudine al raggiungimento di quegli obbiettivi di efficienza e concorrenza che, ad avviso di chi scrive, gli sono propri, lasciando invece ad altri strumenti più tipicamente regolamentari, il compito di perseguire gli obbiettivi redistributivi e ambientali. In tal senso sembrano potersi leggere anche le disposizioni in materia di trasferibilità amministrativa contenute nel disegno di legge, le quali prevedono che le quote revocate all'interno di ciascuna regione, e confluite nella riserva nazionale, vengano riattribuite nell'ambito della regione stessa.

11. Sintesi e conclusioni.

Il presente lavoro ha evidenziato come l'esistenza di vincoli quantitativi alla produzione determini forti distorsioni delle dinamiche di mercato, che si traducono in una perdita di efficienza sia produttiva, per mancanza di incentivi sufficienti alla minimizzazione dei costi produttivi, sia allocativa, per la presenza di meccanismi che non rendono sempre conveniente il raggiungimento del livello di produzione ottimale. Il sistema di contingentamento, se basato su una rigida assegnazione delle quote e su una quasi totale assenza di mobilità delle stesse, determina inoltre una totale eliminazione della competizione tra gli operatori, a cui viene impedito di fatto di migliorare il proprio posizionamento di mercato.

I meccanismi di mobilità, transitoria o permanente, delle quote produttive, pur conferendo una certa flessibilità al sistema, presentano tuttavia caratteristiche che non li rendono ugualmente idonei al perseguimento dei diversi obiettivi di politica settoriale.

Dall'analisi comparata di tali meccanismi, risulta infatti che sia la compensazione sia la trasferibilità amministrativa, per i loro caratteri di incertezza e di soggezione alla discrezionalità delle autorità amministrative, non sono in grado di incentivare il miglioramento dell'efficienza e il mantenimento di un sufficiente livello di concorrenza, mentre appaiono strumenti utili al perseguimento dei tipici obiettivi redistributivi e di tutela ambientale che stanno generalmente alla base delle politiche agricole. Diversamente, la trasferibilità via mercato garantisce che siano solo gli allevatori più efficienti ad assicurarsi gli incrementi di quota, innescando in tal modo, pur in un mercato fortemente ingessato dall'esistenza del sistema di contingentamento, una qualche forma di concorrenza tra le imprese.

Dal lavoro sembra quindi emergere l'esistenza di una complementarità, più che di una sostituibilità, tra gli strumenti di mobilità delle quote, i quali possono essere usati contemporaneamente e modulati in funzione del rilievo che si intende attribuire a ciascuno degli specifici obiettivi di politica settoriale.

L'impianto normativo comunitario relativo al sistema delle quote latte, dal momento dell'introduzione del regime, ha ampliato gradualmente le possibilità, per i singoli Stati membri, di introdurre strumenti di mobilità delle quote all'interno del proprio territorio. Nel 1992, in particolare, per favorire i miglioramenti strutturali nel settore, la Comunità ha attribuito facoltà ai singoli Stati di consentire il trasferimento di quote senza contestuale cessione dell'azienda tramite un meccanismo di mercato.

L'articolo ha evidenziato, tuttavia, come la priorità attribuita in Italia agli obiettivi di politica agricola, piuttosto che all'instaurazione di un regime di mercato efficiente, abbia condizionato pesantemente le modalità di applicazione dei suddetti strumenti di mobilità, determinando tra l'altro l'introduzione, da parte del legislatore, di stringenti vincoli temporali e territoriali alla compravendita delle quote.

I suddetti vincoli, in un contesto caratterizzato da una forte tensione degli allevatori più efficienti ad incrementare il proprio livello produttivo, hanno favorito l'attuazione di comportamenti elusivi del regime, alimentando in particolare il cosiddetto fenomeno delle «quote di carta», cioè di quote produttive formalmente assegnate ad allevatori privi di capacità produttiva, ma in realtà utilizzate, mediante contratti di soccida o di comodato, da produttori eccedentari. L'estendersi di tali fenomeni ha reso più difficoltoso il controllo della produzione realizzata da ciascun allevatore, inasprendo i conflitti in corso per l'individuazione delle responsabilità individuali nello sfioramento della quota nazionale.

La situazione descritta ha fatto emergere l'urgenza di una radicale riforma della normativa nazionale inerente al regime delle quote, sollevando un ampio dibattito sulle nuove disposizioni legislative da adottare, nel quale sono intervenute anche le regioni maggiormente interessate e l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

Nel lavoro sono state esaminate, in particolare, le principali proposte avanzate in merito alla trasferibilità via mercato delle quote, con riferimento, soprattutto, alle divergenze emerse tra le regioni meridionali e quelle settentrionali in relazione all'opportunità di estenderne, o piuttosto di limitarne, l'ambito di applicazione. Si è invece sviluppato un ampio dibattito teorico dal quale sono scaturite numerose proposte di riforma complessiva del sistema riguardanti anche le tematiche della trasferibilità delle quote via mercato senza contestuale cessione dell'azienda, quale strumento per compensare, almeno in parte, le rigidità insite nella stessa logica di un sistema di contingentamento.

In linea generale, le regioni meridionali sono risultate propense ad un'eliminazione della compravendita delle quote e ad un mantenimento dell'affitto, mentre le regioni settentrionali hanno suggerito di estendere il più possibile la mobilità via mercato. Una posizione favorevole all'eliminazione dei vincoli territoriali alla mobilità e ad una pressoché completa liberalizzazione del mercato delle quote è stata assunta anche dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

A sostegno delle suddette posizioni possono essere utilizzate anche diverse, ma altrettanto sostenibili, argomentazioni teoriche. Ad avviso

delle Regioni meridionali, infatti, la compravendita delle quote crea una rendita di posizione in capo agli operatori intenzionati ad abbandonare la produzione, svuotando in tal modo di senso lo strumento amministrativo della revoca, il quale consente invece una redistribuzione non onerosa delle quote abbandonate.

Diversamente, la tesi di una liberalizzazione completa del mercato delle quote poggia sulla constatazione che, in un regime di contingentamento produttivo, la rendita di posizione è costituita dal possesso stesso della quota produttiva; quest'ultimo risulta infatti in grado di scoraggiare i non remunerativi abbandoni volontari e incentiva gli operatori che non sono in grado di realizzare la produzione loro assegnata a ricercare ogni strumento possibile, comprese le cosiddette quote di carta, per realizzare il valore che il mercato assegna alla propria quota, evitando di incorrere nella revoca.

Le divergenze emerse, sia di natura teorica sia motivate da diversi interessi economici, testimoniano la delicatezza della tematica della mobilità delle quote e la difficoltà di contemperare gli obiettivi protezionistici che la regolamentazione settoriale cerca di perseguire con quelli di efficienza.

Il disegno di legge attualmente in discussione, redatto tenendo conto anche delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea e dall'Autorità garante della Concorrenza, sembra accogliere la tesi di una possibile complementarità tra gli obiettivi redistributivi e quelli di mercato, costituendo pertanto una mediazione tra le posizioni assunte dai diversi soggetti interessati. Esso contiene, infatti, disposizioni che ampliano notevolmente la possibilità di ricorrere al mercato delle quote, introducendo in tal modo alcuni incentivi alla competizione e all'efficienza pur all'interno di un impianto regolamentare fortemente pervasivo.

Le disposizioni del disegno di legge in materia di mobilità delle quote sembrano infine realizzare una migliore corrispondenza tra obiettivi e strumenti, utilizzando il meccanismo della mobilità via mercato per raggiungere quegli obiettivi di efficienza e concorrenza che, ad avviso di chi scrive, gli sono propri, e lasciando invece ad altri strumenti, più tipicamente regolamentari, il compito di perseguire gli obiettivi redistributivi ed ambientali.

Riferimenti bibliografici

- Autorità garante della Concorrenza e del Mercato,
Segnalazione al Parlamento e al Governo, AS 115, del 22/12 97, in: «Bollettino dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato» n. 51/97.
- A. Burrel,
The microeconomics of milk quotas, in A. Burrel (a cura di), *Milk quotas in the European community*, CAB International, 1990.
- Camera dei deputati, Commissione XIII (Agricoltura),
Regime delle quote latte, «Indagini conoscitive e documentazioni legislative», n. 2, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, 1997.
- Camera dei deputati,
Relazione finale della Commissione governativa d'indagine sulle quote latte, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, 1997.
- M. Cardwell,
General Principles of Community Law and Milk Quotas, in: «Common Market Law Review», n. 29, 1992.
- A. Frignani-R. Pardolesi-A. Patroni Griffi-L. C. Ubertazzi,
Diritto antitrust italiano, Zanichelli, Milano 1993.
- D. Giangiulio,
The protection of competition in the milk sector: the Italian experience, in R. Pieri-D. Rama (a cura di), *The European dairy industry: consumption changes, vertical relations and firm strategies*, F. Angeli, Milano 1995.
- Osservatorio sul mercato dei prodotti lattiero-caseari,
Annuario del latte, F. Angeli, Milano 1997.
- R. Pieri-D. Rama (a cura di),
Quote latte: vincolo o strumento di gestione?, F. Angeli, Milano 1996.
- R. Pieri-L. Venturini,
Strategie e competitività nel sistema agro-alimentare. Il caso italiano, F. Angeli, Milano 1995.
- A. Sorrentino,
Il regime delle quote latte ed i problemi connessi alla sua applicazione in Italia, in C. P. Pacifico (a cura di), *L'agricoltura italiana nei nuovi scenari comunitari*, Inea Studi e Ricerche, il Mulino, Bologna 1993.
- I. Van Bael-J. F. Bellis,
Il diritto della concorrenza nella Comunità Europea, G. Giappichelli Editore, Torino 1995.