



Prof. Avv. Dario Dongo
WIISE benefit SRL
Lungotevere di Pietra Papa 111/D15
00146 ROMA

ID Registro trasparenza 010091713911-08

Alla Commissione Europea,
Direzione Generale per la Concorrenza
Alla c.a. del Capo Unità COMP.E.5
Egr. Dr. Phillippe Chauve
Philippe.chauve@ec.europa.eu

Oggetto: segnalazione su Consorzio di tutela del Grana Padano DOP

Premessa

La presente comunicazione ha ad oggetto le storture generate dal sistema adottato dal Consorzio Tutela Grana Padano DOP (di seguito 'Consorzio Grana Padano') relativamente all'attribuzione delle c.d. 'quote forma' ai caseifici che producono la specialità casearia oggetto della tutela del Consorzio. In particolare, la segnalazione riguarda l'aggravamento dello squilibrio economico e contrattuale in danno degli allevatori generato dall'adozione di tale sistema, nonché le derivate storture concorrenziali del medesimo.

Non è intenzione del segnalante riepilogare il tema, noto a questa Direzione Generale, dell'abolizione del regime delle quote latte e della successiva adozione di sistemi di controllo della produzione volti a reprimere e contenere

l'impennata produttiva e il contemporaneo crollo delle quotazioni della materia prima, il latte.

Questa comunicazione ha invece il preciso obiettivo di portare l'attenzione di codesta Direzione alle problematiche generate dai sistemi di controllo adottati a livello nazionale e, in particolare, dal sistema di controllo 'varato' dal Consorzio Grana Padano DOP alcuni anni fa e ancora in vigore. Come si dirà nel dettaglio, il sistema adottato dal predetto Consorzio si basa sull'attribuzione delle quote di produzione ai caseifici (trasformatori della materia prima latte), anziché agli allevatori (produttori della materia prima). Questo sistema si sta rivelando dannoso per questi ultimi, aggravando significativamente lo squilibrio negoziale ed economico già esistente. Tale sistema, peraltro, non risulta nemmeno conforme alle prescrizioni comunitarie e, segnatamente, alle deroghe previste dal Regolamento (UE) n. 1308/2013 (il 'Regolamento'), in punto di regolazione dell'offerta di formaggio a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta (art. 150).

Uno, o forse il principale, meccanismo volto a perseguire tale obiettivo è la "programmazione produttiva", che si basa sulla possibilità per i produttori di formaggio (a denominazione di origine controllata) di bilanciare l'offerta in base alla domanda di prodotto al fine di evitare surplus produttivi e conseguenti deprezzamenti del prodotto.

È noto che tale possibilità è stata sfruttata dall'Italia e dalla Francia. In Italia in particolare la programmazione produttiva è stata adottata per la produzione del Grana Padano, del Parmigiano Reggiano, del formaggio Asiago e del Pecorino Romano.

Il profilo al quale si chiede a codesta Direzione Generale di volgere la propria attenzione riguarda specificamente il meccanismo dell'attribuzione di quote (agli allevatori o ai caseifici, come si dirà meglio appresso): si ritiene che tale profilo sia meritevole di specifica attenzione da parte della Commissione in quanto, alla luce delle peculiarità che esso ha assunto nel mercato nazionale, vi è ragione di ritenere che lo stesso abbia un significativo impatto a livello competitivo e che tale impatto non sia confinato al mercato nazionale, ma sia piuttosto suscettibile di pregiudicare le dinamiche del mercato unico dell'Unione.

Prima di entrare nei dettagli, e sempre con riferimento alle ricadute concrete di quanto si passerà a descrivere, appare anche opportuno evidenziare che la presente segnalazione fa seguito a numerosi tentativi di ottenere attenzione e azione delle autorità nazionali preposte alla tutela della concorrenza nel mercato agricolo, le quali però hanno sinora mostrato un sostanziale disinteresse per la tematica. Nonostante le storture, come si

vedrà nel prosieguo, siano concrete, effettive, osservabili e, purtroppo, già produttive di effetti negativi da alcuni anni, senza accennare ad allentare il passo.

Circostanze di fatto a base della segnalazione

Il meccanismo di programmazione della produzione, come noto, si basa essenzialmente sull'attribuzione di quote produttive agli operatori, lo sfioramento delle quali, in termini generali, comporta l'obbligo di corrispondere un importo economico (una sorta di ammenda) al consorzio di riferimento.

Il meccanismo quindi si basa su un disincentivo (l'ammenda) al superamento di *threshold* produttive attribuite agli operatori; il meccanismo pertanto non si fonda su un formale 'blocco' delle quote, ma si basa su un sistema disincentivante (per l'aggravio economico che ne deriva) al superamento delle quote, con la possibilità e libertà tuttavia di superare la quota attribuita a fronte del pagamento dell'ammenda; inoltre, la quota è in teoria superabile attraverso l'acquisto di quote ulteriori da altri operatori che intendano cedere le proprie (essendo quindi possibile un *marketing* delle quote).

Sotto il profilo pratico, guardando al panorama nazionale e alla fattispecie che qui interessa, si distinguono due sistemi di quote: le quote latte, che sono attribuite agli allevatori dei capi di bestiame che producono latte (anche) destinato alla produzione della specialità casearia di riferimento, e le quote forma, che sono invece attribuite ai caseifici che trasformano la materia prima nella specialità casearia.

In Italia, il primo sistema (quote latte) è stato adottato dal Consorzio Parmigiano Reggiano DOP; il secondo sistema (quote forma) è invece stato adottato dal Consorzio Grana Padano DOP, ed è tutt'ora in uso.

Come si vedrà nel dettaglio nel successivo paragrafo, la differenza tra i due sistemi è sostanziale: il distinto livello della catena produttiva a cui, nei due sistemi, è collocata l'attribuzione delle quote (allevatori nel caso delle quote latte e caseifici nel caso delle quote forma) ha infatti un impatto significativo sull'equilibrio economico e contrattuale delle parti tra i due operatori della produzione (allevatore e azienda casearia).

Il sistema delle quote latte è adottato dal Consorzio Parmigiano Reggiano DOP, all'interno del quale pertanto vengono attribuite le quote sulla produzione agli allevatori dei capi di bestiame che producono il latte.

L'attribuzione delle quote latte parte dalla definizione di un riferimento produttivo e viene attribuita, sulla base di tale riferimento, ad ogni allevatore

una “quota” di latte da destinare alla produzione di Parmigiano Reggiano. Se il latte destinato nel complesso alla trasformazione non supera i limiti prefissati dalla quota assegnata, non scatta alcun meccanismo di contribuzione aggiuntiva a carico dei caseifici. Diversamente (vale a dire, in caso di superamento della quota latte), scatta l’obbligo di contribuzione aggiuntiva da parte del caseificio che dovrà pagarla alla stregua di una ‘ammenda’ per il mancato rispetto della quota. L’ammenda pagata viene poi ripartita fra gli allevatori dei capi in proporzione ai litri in eccesso rispetto alla quota assegnata.

Il meccanismo delle quote latte non limita - in linea di massima, fatti salvi ulteriori approfondimenti sui costi di accesso alle quote da parte di nuove imprese, es. giovani allevatori - lo sviluppo e la produttività degli allevatori. Non ha quindi un’incidenza negativa immediata sulla parte debole del rapporto contrattuale, poiché non ne limita le facoltà produttive. Tale sistema non è volto infatti a contingentare la produzione ma soltanto a stabilire contribuzioni aggiuntive in vista di azioni di espansione del mercato. L’allevatore rimane totalmente libero di produrre latte idoneo alla produzione di Parmigiano Reggiano, anche in eccesso.

Le quote forma situano il meccanismo di controllo a un livello diverso, e con effetti diversi: il punto di partenza è sempre l’individuazione degli obiettivi di produzione, cercando di allineare domanda e offerta. Tuttavia, sulla base di questo riferimento viene attribuita una quota di forme di produzione al caseificio, mentre non viene attribuita alcuna quota produttiva agli allevatori in termini di latte da destinare alla produzione del Grana Padano.

Anche in questo caso, lo sfioramento delle quote comporta una sorta di “ammenda” a carico del caseificio che, se sfora il quantitativo di forme ad esso assegnato, paga un contributo aggiuntivo che è riversato dal Consorzio negli sforzi promozionali del prodotto [ndr: valutare riferimento par. 37 caso AGCM su motivazioni: 37. L’insieme di queste circostanze, a detta delle Parti, ha determinato nel Consorzio Grana Padano DOP l’esigenza di un riposizionamento del proprio prodotto nel mercato rilevante.

In quest’ottica, il Consorzio ha ritenuto opportuno incrementare la spesa pubblicitaria per rilanciare l’immagine della DOP al fine di incidere sulla percezione del consumatore e recuperare posizioni nei confronti del suo diretto concorrente Parmigiano Reggiano. In quest’ottica si inserisce l’accordo notificato all’Autorità nel maggio 2003, oggetto di esame della presente istruttoria].

Le quote (sia sul latte che sulle forme) sono quindi *strumenti* di controllo della produzione. Per questa loro caratteristica, e per la sostanziale assenza di una vera e propria regolazione, le stesse sono però divenute, nei fatti, veri e

propri strumenti finanziari: le quote formano infatti oggetto di scambio, cessione e affitto. Anche questo profilo va tenuto a mente nella valutazione degli impatti sulla filiera dei due diversi sistemi.

Le quote latte, come detto, sono attribuite agli allevatori. In questo sistema quindi il meccanismo di controllo fa perno sul soggetto debole della filiera. L'adozione del sistema delle quote latte, come avvenuto nello storico passaggio a tale sistema del Consorzio Parmigiano Reggiano DOP, si rivela quindi - potenzialmente - uno **strumento idoneo a riequilibrare**, per quanto possibile al di là dello squilibrio connaturato a tali rapporti, il rapporto tra allevatori e caseifici.

Appare quasi superfluo sottolineare che se si cerca di utilizzare sistemi di controllo della produzione, al contempo contenendo al minimo possibile i potenziali effetti negativi per i contraenti deboli, il metodo teoricamente preferibile è trovare un modo per attribuire al soggetto debole un maggiore potere contrattuale (oltre alla fissazione di sistemi di divieti e sanzioni, che però non interessano il punto in questione).

Rimettendo quindi il governo delle quote produttive agli allevatori, si attribuisce a questi il potere contrattuale a esse relativo, sotto due profili. In primo luogo, la quota produttiva è direttamente assegnata all'allevatore, sicché è quest'ultimo a essere titolare della porzione produttiva di mercato (la quota latte) potendo adeguare alla stessa la propria produzione (decidendo se restare entro i suoi limiti o superarla, ma comunque non vedendo pregiudicata la propria facoltà di definire i quantitativi di produzione di latte destinati al prodotto in trasformazione). In secondo luogo, è sempre la parte debole a detenere il potere economico-finanziario collegato alla possibilità di commercializzare la quota (tramite cessione o affitto).

Questi due essenziali profili, derivanti dalla collocazione della quota al livello base della produzione, determinano complessivamente un irrobustimento della posizione dell'allevatore che, in certa misura, lo salvaguarda dagli eccessi e abusi derivanti dalla collocazione della quota a un più alto livello – ossia quello della trasformazione casearia.

Lo spostamento dell'attribuzione delle quote in capo ai caseifici (come avviene nel caso del Consorzio Grana Padano DOP) gioca infatti nel senso opposto a quello appena descritto. In primo luogo, *toglie* agli allevatori il governo sulla quantità di produzione di materia prima da destinare alla DOP di riferimento: l'allevatore è certamente libero di produrre quanto latte desidera, il problema è però che non è l'allevatore a decidere (né è lui a pianificarlo) quando i caseifici propri clienti prenderanno quanto latte prodotto per la DOP, ritrovandosi potenzialmente (come avviene) con la necessità di smaltire molta materia prima tramite commercializzazione per usi alternativi.

Ciò è anche diretta conseguenza della seconda implicazione pratica dell'attribuzione delle quote ai caseifici, ossia il fatto che sono questi ultimi ad avere il potere economico-finanziario legato alla commercializzazione della quota (tramite cessione o affitto anche in questo caso).

In altri termini, l'allevatore produce il latte destinato alla DOP, ma non può (i) sapere quanto effettivamente verrà destinato alla DOP e quanto gli resterà in stock e da rivendere su altri canali; né tantomeno (ii) può intervenire sull'allocazione delle quote, poiché non ha alcuna incidenza sul marketing delle stesse e non può quindi controllare l'effettiva destinazione quantitativa del proprio latte ai caseifici suoi clienti.

Problematiche

L'adozione del sistema delle quote latte assegnate direttamente agli allevatori e non ai trasformatori della materia prima comporta, banalmente, che si riesce ad evitare inutili sprechi ed esuberi rispetto alla domanda di latte realmente esistente nel – e quindi giustificata dal – mercato del formaggio di riferimento, evitando al contempo l'esposizione degli allevatori alla **necessità di svendere** il prodotto deperibile a prezzi che non supportano il costo di produzione, nella vigente necessità di far concorrenza ai grandi produttori lattieri.

In altri termini, le quote latte consentono all'allevatore di controllare la propria risorsa, per incanalare la produzione in maniera efficiente e, auspicabilmente, giustamente remunerativa rispetto all'esigenza produttiva del prodotto complesso (nel caso di specie il Parmigiano Reggiano). A ciò si aggiunge che tale sistema permette di evitare non solo i problemi economici della rivendita inefficiente, ma anche il rischio stesso di non poter rivendere il prodotto in ragione di eventuali caratteristiche molto specifiche che il latte deve rispettare per la produzione di una data tipologia di formaggio, come avviene nel caso menzionato.

La necessità di un sistema che attribuisca il governo delle quote produttive al contraente debole è ancor più forte in un mercato, come quello della produzione delle DOP (sia Parmigiano Reggiano che Grana Padano) caratterizzato da una marcata concentrazione dell'offerta. Pochi grandi caseifici che esprimono una grande percentuale circa il 50% della quantità di formaggio immesso sul mercato.

In un mercato di questo tipo, è evidente che l'attribuzione delle quote forma ai caseifici – già di per sé idoneo ad esacerbare lo squilibrio contrattuale esistente, per le ragioni illustrate – genera effetti ancor più dannosi: il

sostanziale oligopolio esistente concentra le quote forma in mano a pochi e grandi soggetti (che costituiscono anche il nucleo duro del Consorzio, avendo pertanto un forte potere di mercato anche a livello decisionale e di lobby), acuendo il controllo del caseificio sulle stalle, che perdono ogni eventuale e residuo margine di manovra nei confronti di soggetti che hanno un enorme potere di mercato e che dispongono, anche, del meccanismo di regolazione dell'offerta a proprio piacimento, senza tenere conto delle esigenze e capacità produttive delle stalle fornitrici.

Ciò senza tralasciate che il valore delle quote (sia latte che forme) è stato creato dagli allevatori che avevano inizialmente effettuato l'investimento nell'acquisto delle medesime, in vigenza del vecchio sistema europeo. Gli effetti pregiudizievoli appena delineati sarebbero sufficienti a far comprendere il potenziale distorsivo delle quote forma attribuite ai caseifici e, di converso, il potenziale riequilibrativo delle quote latte attribuite agli allevatori. Lo squilibrio causato dal sistema delle quote forme si sta manifestando nel mercato nazionale in tutta la sua concretezza. Gli allevatori sono schiacciati dalla malsana gestione delle quote del Consorzio Grana Padano, che non potrebbe che essere tale data la collocazione a un livello della catena disgiunto rispetto a quello della materia prima.

Appare tuttavia il caso di evidenziare che il sistema delle quote forme risulta contrario al diritto dell'Unione, in quanto non conforme al precetto derogatorio pur introdotto dal Regolamento all'art. 150.

Al riguardo, mette conto ricordare che l'art. 150 del Regolamento ammette la regolazione dell'offerta di formaggio DOP a condizione che (tra le numerose condizioni elencate):

a) le quote siano intese ad adeguare l'offerta del formaggio in questione alla domanda;

b) non creano discriminazioni, non rappresentino un ostacolo all'accesso di nuovi operatori sul mercato né rechino pregiudizio ai piccoli produttori. Tali condizioni non appaiono rispettate dal sistema quote adottato dal Consorzio Grana Padano DOP:

(i) in primo luogo, l'espressione della domanda sul mercato non appare giustificare l'adozione medesima delle quote: la vendita di Grana Padano è cresciuta significativamente sia nel mercato nazionale che estero, grazie a una intensificazione netta dell'*export* del prodotto. Il presupposto dell'art. 150, indefettibile, è che la regolazione dell'offerta trovi motivazione nella necessità di contenere la produzione a fronte di una domanda non allineata (in difetto) e di una conseguente riduzione del prezzo medio unitario alla produzione di latte. Non essendo palesemente questo il caso, non si comprende quale sia il

presupposto giuridico che consente di mantenere in vita le quote per tale DOP;

(ii) secondo e più importante profilo di non conformità all'art. 150 è che le quote forma schiacciano gli allevatori, essendo idonee a sacrificarne e pregiudicarne le esigenze produttive e di vendita. Vi è quindi un palese contrasto con la lettera della norma che chiaramente afferma che i sistemi di contingentamento adottati non devono essere tali da arrecare pregiudizio ai piccoli produttori, in primis, né tali da creare un ostacolo all'ingresso di nuovi operatori. Sul primo filo, appare quasi superfluo ribadire quanto discende dagli elementi sopra delineati: il sistema delle quote forma, infatti, non solo toglie qualsiasi potere agli allevatori sul controllo della destinazione alla DOP del proprio latte, ma li soggioga al controllo dei caseifici. La situazione che si è venuta in concreto a creare infatti è che i produttori di latte nel caso del Grana Padano sono costretti a conferire la totalità della loro produzione subendo spesso una penalizzazione economica molto pesante per il latte che il caseificio decide di considerare "fuori quota". Inoltre, le medesime quote si stanno rivelando idonee a rappresentare un ostacolo all'accesso al mercato da parte di nuovi potenziali concorrenti. Le quote, come detto, sono in mano ai pochi oligopolisti e solo una quota non sufficiente (30%) è stata lasciata ai caseifici minori. Si capisce come una quota residuale di apertura ai piccoli e medi produttori così esigua non sia assolutamente idonea ad attirare investimenti da parte di nuovi soggetti entranti, né tantomeno incentivi i rimanenti a stare nel mercato.

Roma, 13.8.22

Dario Dongo

