



Ministero dello Sviluppo Economico
Garante per la sorveglianza dei prezzi

Camera dei Deputati

XIII Commissione Permanente

Agricoltura

Indagine conoscitiva sull'andamento dei prezzi nel settore agroalimentare

Audizione del Garante per la sorveglianza dei prezzi

10 luglio 2008

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

sono molto grato alla Commissione per l'invito che mi è stato rivolto a fornire elementi informativi e considerazioni utili alla indagine conoscitiva sui prezzi nel settore agroalimentare.

Questa occasione mi consente, tra l'altro, di presentare sinteticamente l'attività fin qui svolta al Parlamento che, con l'ultima legge Finanziaria, ha voluto l'istituzione della figura del Garante per la sorveglianza dei prezzi.

Rispetto ai molteplici obiettivi dell'indagine conoscitiva, posso oggi presentare informazioni e dati che riguardano prevalentemente la dinamica congiunturale dei prezzi dei prodotti alimentari di maggior consumo che più hanno risentito dei livelli record dei prezzi delle materie prime verificatesi nei mesi scorsi¹ e sulla quale si è concentrata in questi primi sei mesi la mia attività.

Dalla fine dell'estate del 2007 sono emersi i primi segnali di allerta dell'impatto che il repentino aumento delle quotazioni internazionali dei cereali avrebbe potuto provocare e, a questo proposito, su specifica indicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dello Sviluppo Economico e quello delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali hanno previsto azioni di rafforzamento degli strumenti di monitoraggio dei mercati, che si sono successivamente sviluppati in modo sinergico con l'azione condotta come Garante per la sorveglianza dei prezzi.

Il contesto odierno ci porta a ritenere plausibile quanto ribadito da più parti e cioè che la motivazione delle tensioni di prezzo che si registrano da un anno a questa parte sulle quotazioni mondiali delle principali *commodities* (cereali, riso, mais) e sul

¹ Fonte dati Ismea - Il prezzo medio nazionale del frumento tenero aumenta del 33% in un anno con picchi del 60%; quello del grano duro del 90%, con un picco a febbraio – marzo 2008 del 170%; il prezzo del petrolio aumenta costantemente da gennaio 2007 ad oggi con incrementi del 150% (in dollari) e del 110% (in euro).

prezzo del petrolio è da ricondurre prevalentemente a fenomeni speculativi di carattere internazionale; questa circostanza, unita alla presenza di una crescita strutturale della domanda globale su queste materie prime e ad una contrazione dell'offerta dovuta ad un andamento particolarmente sfavorevole dei raccolti cerealicoli nello scorso anno, ha provocato la fiammata inflazionistica che sta investendo tutte le economie dei principali Paesi.

Per quanto riguarda l'Europa e l'Italia (i cui tassi di inflazione sono sostanzialmente allineati), il fenomeno ha condotto la quasi totalità degli analisti a parlare di "inflazione importata", non determinata quindi da un aumento della domanda interna.

Gli strumenti e le azioni di contenimento a questo genere di fenomeni devono tenere conto della loro complessità e dimensione. Un singolo paese, da solo, è dotato di strumenti di intervento limitati.

In questo contesto, l'azione che può essere svolta a livello nazionale è quella di tentare di incidere sulla componente di inflazione che viene generata al nostro interno e, in particolare, sulle aspettative di inflazione.

E' questa la prevalente direttrice di marcia che è stata seguita nella fase di avvio dell'attività del Garante, mettendo in campo una serie di azioni per limitare il potenziale effetto negativo di allarmi generalizzati sull'aumento dei prezzi, più o meno fondati, e per riportare il dibattito sulle informazioni di prezzo nell'alveo di un perimetro condiviso dai soggetti di volta in volta interessati, incentrato sull'adozione di un linguaggio comune nell'analisi delle dinamiche inflazionistiche.

Questa impostazione è propedeutica e complementare all'attivazione di misure ed azioni volontarie volte al contenimento dei prezzi ed alla creazione di un contesto in

cui è più agevole sviluppare interventi di sorveglianza per contrastare eventuali comportamenti speculativi.

L'orientamento assunto è stato quello di tenere in considerazione solo i dati forniti da fonti statistiche ufficiali (Istat e Ismea nello specifico settore alimentare), evitando la rincorsa delle stime "fai da te" che, spesso, hanno un contenuto informativo non sufficiente, ove non risulti addirittura fuorviante e tale da generare aumenti dei prezzi ingiustificati.

Infatti, ogni stima di impatto sulla spesa dei cittadini in seguito a tensioni di prezzo è sostanzialmente inadeguata se non tiene conto dell'elasticità della domanda del bene o servizio.

In generale, infatti, nel comparto agroalimentare possiamo aspettarci che livelli elevati dei prezzi concorrano a comprimere i consumi, con effetti sulla spesa complessiva che può, in alcuni casi, diminuire anziché aumentare, come appena comunicato dall'Istat che ha registrato una riduzione in termini reali dei consumi delle famiglie.

Queste considerazioni di metodo non devono tuttavia fare velo sul fatto che l'andamento del livello dei prezzi (e di quelli alimentari in particolare) rimane grave e preoccupante.

In questi primi mesi di lavoro l'attenzione si è quindi concentrata prevalentemente sulla dinamica congiunturale dei prezzi al consumo, con l'obiettivo principale di contenere le tensioni inflazionistiche su alcuni prodotti e non tanto sui livelli assoluti di prezzo dei prodotti e servizi di largo consumo che in molti casi registrano, come noto valori superiori alla media europea a causa di fattori strutturali.

Data questa priorità, tranne sporadiche eccezioni, non ci sono stati i tempi e le condizioni per analizzare compiutamente le questioni strutturali che storicamente incidono nel nostro paese sul livello dei prezzi al consumo, anche perché ciò avrebbe distratto e disperso l'iniziativa rispetto a quella che era (ed è) l'emergenza contingente di contrastare sia il rialzo dei prezzi al consumo nel settore alimentare (determinata dall'impatto congiunturale del costo delle materie prime), sia il potenziale "effetto domino" di rialzi in altri settori e comparti non investiti direttamente dai fenomeni ricordati.

I prodotti del settore alimentare presi in esame sono la pasta, il pane, il latte, il burro e la carne che, secondo i dati ISTAT, hanno fatto registrare i tassi di aumento più significativi dei prezzi al consumo e costituiscono inoltre l'oggetto del maggior numero delle segnalazioni inoltrate da singoli consumatori al Garante.

Attraverso il numero verde unico 800.95.59.59 messo a disposizione dall'Unioncamere per facilitare il contatto di cittadini e imprese con gli Uffici prezzi delle Camere di commercio (come previsto dalla norma istitutiva del Garante²) sono pervenute oltre 7.200 telefonate che hanno generato circa 2.500 schede di segnalazioni su aumenti di prezzo. Il 52 % delle segnalazioni (1.293) ha riguardato prodotti alimentari, mentre attraverso la casella di posta elettronica sono pervenute altre 128 segnalazioni riferite a prodotti alimentari su un totale di 550.

Complessivamente, questo dato rappresenta un indicatore della elevata sensibilità che viene riposta dai cittadini al tema del rialzo dei prezzi dei generi agroalimentari.

Dalle analisi condotte, anche a seguito di specifici tavoli di confronto attivati con le categorie imprenditoriali interessate (che quasi sempre hanno fornito la loro

² Art. 2, commi 196 – 203, Legge n. 244 del 24/12/2007, modificato in parte da Art. 5, D.L. 25/6/2008 n. 112

collaborazione), è emerso che nel primo semestre del 2008 l'andamento dei prezzi al consumo in Italia è sostanzialmente coerente con quello europeo.

Soltanto in due casi sono stati rilevati ed evidenziati (sia pubblicamente che alle Associazioni di categoria) andamenti asimmetrici tra i prezzi alla produzione e quelli al consumo.

Mi riferisco all'andamento del prezzo al consumo della carne di pollo (tavolo di confronto del 6 febbraio 2008) e quello del burro (tavolo di confronto del 17 giugno 2008) i cui indici di riferimento hanno mostrato successivamente segnali di raffreddamento.

Ciò è desumibile dai dati contenuti nel Rapporto presentato in questa sede³, sia riguardo agli indici dei prezzi settoriali che quelli su singoli prodotti, su cui vorrei fornire qualche informazione di sintesi.

Le variazioni di prezzo dell'aggregato "pane e cereali" comunicate da Eurostat, mostrano andamenti crescenti in tutti i Paesi a partire da agosto 2007.

A maggio 2008 il tasso tendenziale di aumento dei prezzi al consumo⁴ per l'Italia era di + 11,2%, per la Spagna del 10,4%, mentre Germania e Francia registrano variazioni più contenute (rispettivamente + 8,4% e + 6,9%).

La variazione tendenziale del prezzo del pane in Italia⁵, si è assestata a giugno a +13%. Il trend di aumento del prezzo al consumo del pane sembra essere fortemente rallentato dopo l'impennata del periodo settembre – dicembre 2007 che aveva condotto l'indice a passare da + 4,2% fino a 12,3% in pochi mesi.

³ Cfr. "La dinamica dei prezzi di alcuni prodotti alimentari"

⁴ Indice Armonizzato Eurostat - IPCA

⁵ Indice ISTAT - NIC

Il prezzo al consumo della pasta, invece, continua a marcare tassi crescenti di aumento e non sembrano ancora emergere segnali di rallentamento analoghi a quelli, seppur molto lievi, del comparto della panificazione.

Da settembre 2007, infatti, le variazioni dei prezzi della pasta (fresca e di semola) passano da + 4,5% a + 22,4% di giugno 2008. La dinamica dei prezzi al consumo è strettamente correlata agli aumenti dei prezzi della materia prima grano duro che, come ricordavo precedentemente, hanno raggiunto il picco massimo di circa 500 euro a tonnellata nei mesi di febbraio e marzo 2008⁶.

E' auspicabile che l'attuale fase di raffreddamento del prezzo del grano duro (circa 350 euro a tonnellata a giugno), possa riflettersi nei prossimi mesi anche sui prezzi al consumo. L'aspettativa positiva è legata agli effetti sulla produzione dei nuovi raccolti e dal potenziale incremento dell'offerta. Ma il quadro è talmente incerto circa l'andamento delle quotazioni che necessita di una azione specifica di sorveglianza che possa scoraggiare sul nascere eventuali tentativi speculativi.

Per quanto attiene al comparto lattiero caseario, i dati Eurostat sulle variazioni dei prezzi al consumo dell'aggregato "latte, formaggi e uova" mostrano andamenti più favorevoli all'Italia in confronto ai principali Paesi europei, anche se comunque compresi all'interno di un trend in aumento.

Il tasso di aumento della voce aggregata registra per l'Italia a maggio 2008 un tasso tendenziale di aumento di + 8,7% (il più basso fra i Paesi considerati). La Francia, infatti, registra variazioni tendenziali di + 11,2%, mentre Spagna e Germania si posizionano su livelli quasi doppi (rispettivamente + 16,1% e + 16,7%)⁷.

⁶ Fonte dati: ISMEA – prezzo medio nazionale all'origine

⁷ Indice Armonizzato Eurostat - IPCA

Con riguardo all'Italia, il tasso di incremento del prezzo al consumo del latte⁸ raggiunge +11,1% a giugno 2008 e inizia a mostrare segnali di rallentamento del trend di crescita. In fase di rientro risulta anche la dinamica del prezzo del burro (+15,7% a giugno 2008), dopo il picco del trimestre marzo – maggio 2008 (+16,6%).

Da ultimo, il comparto delle carni in Italia evidenzia tassi di aumento dei prezzi al consumo sostanzialmente in linea con gli altri Paesi europei. I dati Eurostat a maggio 2008 registrano + 3,1% per la Germania, + 3,4 per la Spagna, + 3,9% per l'Italia e + 5,1% per la Francia.

Nello specifico delle carni è da segnalare il rientro della dinamica inflattiva del pollame avvenuta a partire da gennaio 2008 (+5,9%) e, con leggeri ma costanti decrementi, giunta fino a +5,1% di giugno.

Con riferimento agli esiti dell'attività di verifica delle segnalazioni e di monitoraggio dei prezzi, si fa presente che è stata compiuta un'analisi specifica sull'andamento e sul livello del prezzo al consumo del latte fresco a Napoli (avviata anche a seguito di segnalazioni di cittadini) che risulta essere mediamente superiore del 7% rispetto ai valori massimi e del 15% rispetto ai valori medi registrati nelle altre città. Tale analisi è stata inviata in data 29 maggio 2008 dal Ministro dello Sviluppo Economico all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per le valutazioni di competenza.

All'Antitrust, lo stesso Ministro ha di recente inoltrato i risultati di una rilevazione condotta con la collaborazione della Guardia di Finanza sugli aumenti dei prezzi al consumo del latte per l'infanzia. Il fenomeno ha avuto avvio nei mesi di gennaio e febbraio 2008, con l'aggiornamento dei listini delle imprese del settore e si è successivamente riversato, in misura più o meno consistente, anche sui prezzi al

⁸ Indice ISTAT - NIC

consumo. L'attuale livello dei prezzi al consumo del latte per l'infanzia risulta superiore a quello di altri Paesi europei.

Si è inoltre tenuto un'incontro con i rappresentanti dell'industria lattiero casearia e del commercio sul prezzo al consumo del burro (17 giugno 2008) per verificare le condizioni di una sua pronta discesa. Sulla materia è in corso una specifica indagine conoscitiva, avviata anche a seguito segnalazioni dei cittadini, per verificare l'andamento anomalo dei prezzi al consumo del burro nelle città di Palermo e Reggio Calabria (rispettivamente + 39,5% e +27,5% aprile 2008 / aprile 2007, secondo le variazioni tendenziali dei livelli di prezzo medio rilevati da Istat), circostanza che ha fatto raggiungere alle due città meridionali un livello del prezzo al consumo tra i più alti in Italia.

Per quanto riguarda lo specifico settore dell'ortofrutta, non sono ancora stati attivati tavoli di confronto generali, soprattutto in considerazione del fatto che il comparto è caratterizzato dalla coesistenza di filiere tra loro molto diverse (circa 50 considerando solo i raggruppamenti principali).

Oltre a ciò, qualsiasi tentativo di studiare l'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli nel loro complesso è reso difficoltoso dalle specificità del comparto, composto da una molteplicità di prodotti diversi, ognuno dei quali contraddistinto da costi di produzione, aree di provenienza e periodi di commercializzazione diversi, nonché da una notevole vulnerabilità rispetto ad influenze esogene di natura climatica.

Tutto ciò rende i prezzi dei prodotti ortofrutticoli soggetti ad una grande variabilità sia spaziale sia temporale. Nonostante tali difficoltà, il settore in termini aggregati viene tenuto costantemente sotto attenta osservazione.

Dal focus specifico predisposto appositamente per i lavori di questa Commissione⁹, emergono i seguenti aspetti generali.

I dati ufficiali di fonte Istat indicano come i prezzi al consumo della frutta fresca abbiano sperimentato dalla fine del 2006 una fase di forte crescita, superiore all'inflazione generale, con una dinamica degli ultimi mesi che registra un incremento verso valori massimi: nel mese di maggio 2008 la variazione dei prezzi su base annua è pari a +7,2%, riposizionandosi così sul valore massimo di luglio 2007, dopo una fase di raffreddamento della dinamica inflattiva.

In confronto all'Area Euro, l'andamento tendenziale del prezzo al consumo della frutta in Italia, in base all'Indice Armonizzato, dall'inizio del 2008 cresce a velocità inferiore rispetto agli altri Paesi.

Il Paese in cui la dinamica tendenziale è più accentuata a maggio 2008 è la Spagna (+10,1%). Seguono l'Italia (+6,9%), la Germania e la Francia dove il tasso tendenziale si attesta a maggio 2008, rispettivamente, a: +6% e +5,7%

La dinamica delle variazioni dei prezzi al consumo degli ortaggi, invece, risulta sistematicamente inferiore negli ultimi due anni rispetto a quella dell'indice generale di inflazione. Soltanto negli ultimi mesi si registra un'accelerazione: dal marzo 2008 il tasso di crescita del prezzo al consumo degli ortaggi supera il tasso d'inflazione generale e, a giugno 2008, raggiunge il +4,4%.

I prezzi degli ortaggi in Italia, in base all'Indice Armonizzato, dall'inizio del 2008 crescono ad una velocità significativamente superiore alla media dei paesi dell'Euro; il paese in cui la dinamica tendenziale è più accentuata a maggio 2008 è la Francia

⁹ Cfr. "La dinamica dei prezzi dell'ortofrutta"

(+3,6%). Seguono l'Italia (+2,9%) e la Spagna (+2,5%). In Germania, su base annua, a maggio 2008 i prezzi al consumo degli ortaggi diminuiscono dello 0,3%

Tutte le informazioni sull'attività svolta dal Garante sono rese disponibili sul sito dell'Osservatorio Prezzi del Ministero (www.osservaprezzi.it), realizzato con la collaborazione dell'IPI. Il sito contiene, tra le altre cose, informazioni e dati su prezzi del settore ortofrutticolo in 15 mercati all'ingrosso in Italia e 4 europei ed, in via sperimentale, i prezzi di filiera dell'ortofrutta in 6 città¹⁰, nonché i livelli di prezzo al consumo (minimi, medi e massimi) che, grazie alla collaborazione con l'ISTAT, sono diffusi mensilmente e relativi a 74 beni e servizi in 45 città capoluogo.

L'Osservatorio Prezzi del Ministero è gestito dalla Direzione Generale della Concorrenza e dei Consumatori ed è in fase di costante potenziamento; da qualche mese offre anche un nuovo strumento di approfondimento congiunturale sui prezzi con la newsletter mensile on line, "Prezzi & Consumi".

Infine vorrei sottoporre alla valutazione della Commissione due specifiche considerazioni che derivano dall'esperienza di questi mesi.

La prima si riferisce al carattere di stabilità che un ampio lavoro di monitoraggio e sorveglianza deve assumere se si vuole realmente incidere sulla cultura economica riguardo all'importanza dei prezzi attraverso una crescita di consapevolezza da parte di consumatori e imprese. Per ottenere risultati duraturi, è necessaria un'azione permanente di lungo periodo e non soltanto un'attività episodica, seppur utilissima, che consenta di fronteggiare una situazione contingente di emergenza di lotta al caro vita.

¹⁰ Tutti i dati relativi al settore ortofrutta contenuti nel sito sono di fonte INFOMERCATI

In questa fase le azioni e gli strumenti messi in atto hanno avuto un obiettivo di difesa e contenimento rispetto a possibili effetti di “traslazione” degli aumenti delle materie prime sui settori che non sono stati investiti direttamente da questi fenomeni, nonché di deterrenza ed isolamento di eventuali comportamenti ingiustificati.

Quando invece ci saranno condizioni di mercato tali da poter determinare una diminuzione dei prezzi al consumo (ed in questa direzione significative attese sono riposte nella nuova campagna di raccolta 2008 del grano), il lavoro non sarà più di difesa e si presenterà più complesso ma non meno importante perché, purtroppo, nel nostro Paese siamo abituati a registrare la difficoltà a indirizzare verso il basso i livelli di alcuni prezzi, una volta che questi raggiungono valori elevati.

La seconda considerazione riprende quanto ho accennato in precedenza riguardo alla necessità di evitare che informazioni non corrette possano generare aspettative inflazionistiche ovvero di offrire alibi e copertura informativa a chi vuole speculare.

Sul caro-vita ho più volte invitato coloro che immettono nel circuito dell’informazione pubblica dati e notizie su aumenti e previsioni dei prezzi ad usare una maggiore cautela, soprattutto in questa delicata fase di allarme sociale. Alcuni casi invitano a riflettere.

Soltanto una corretta informazione, quindi, consente di evitare che si inneschi il meccanismo della “profezia che si autorealizza”, secondo cui tutti si possono sentire autorizzati ad aumentare i prezzi perché “tutto aumenta”, oppure perché si genera confusione quando, ad esempio, a seguito della comunicazione mensile dell’Istat sul dato tendenziale di inflazione, il senso comune porta ad interpretare questo dato come un ulteriore aumento che si somma, erroneamente, a quello del mese precedente.

Mi avvio alla conclusione sottolineando le tre principali linee di azione che possono essere sviluppate per un maggiore controllo delle dinamiche dei prezzi al consumo in ambito domestico.

L'esperienza di questi mesi rafforza la convinzione che il mix di interventi costituito dall'attività di persuasione e di confronto, che rappresenta una delle modalità che possono essere messe in campo nel rispetto delle regole del mercato, grazie alla collaborazione delle categorie imprenditoriali, dalla sorveglianza e deterrenza, per evitare il diffondersi di pratiche scorrette o speculative grazie in particolare all'importante supporto offerto dalla Guardia di Finanza, ora istituzionalmente prevista dal nuovo dispositivo normativo¹¹, e dalla corretta informazione e maggiore consapevolezza di consumatori e imprese, come ho ampiamente tentato di illustrare, rappresenta nel complesso la direttrice di lavoro principale da utilizzare per contrastare le dinamiche di rialzo dei prezzi al consumo.

Vi ringrazio per l'attenzione e resto a vostra disposizione.

Documentazione consegnata:

1. Nota su: “La dinamica dei prezzi di alcuni prodotti alimentari”
2. Nota su: “La dinamica dei prezzi dell'ortofrutta”
3. Newsletter “Prezzi & Consumi”, giugno 2008

¹¹ Si veda l'art. 5 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112