

tare l'accumulo di eccedenze di difficile smaltimento; ii) ridurre l'impegno di spesa per la PAC; e iii) venire incontro alle richieste di liberalizzazione degli scambi in sede di Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC). In questa logica la Commissione aveva proposto tagli ai prezzi di intervento per diversi prodotti agricoli.

La grande novità delle proposte di Agenda 2000 era il tentativo di legare l'accrescimento della competitività dell'agricoltura europea a misure strutturali volte allo sviluppo delle aree rurali. Si riconoscevano, in particolare, il ruolo dell'agricoltura nel preservare e migliorare il patrimonio naturale europeo e l'importanza di mantenere e sviluppare il tessuto economico-sociale delle aree rurali attraverso la valorizzazione delle produzioni tipiche e del patrimonio forestale e il sostegno a metodi di produzione eco-compatibili.

Il compromesso raggiunto a Berlino, pur accogliendo l'impianto della riforma proposta dalla Commissione, non ne ha recepito gli aspetti più innovativi. Riguardo agli interventi di mercato, la riforma approvata è più conservativa delle proposte originarie della Commissione e ha portato a un contenuto sfondamento dei tetti di spesa fissati per il settore agricolo. Pur includendo numerosi passi avanti nella direzione di un minore sostegno dei prezzi e di un maggior legame tra dinamiche di mercato e decisioni dei produttori agricoli, la riforma mantiene un gran numero di pagamenti ancora parzialmente accoppiati alla produzione. Inoltre, il mantenimento nel tempo degli interventi sui prezzi rende problematica la convergenza tra prezzi interni e prezzi internazionali, con possibili conseguenze sull'osservanza degli impegni assunti in sede di Uruguay Round.

Il compromesso raggiunto mostra l'esistenza di numerosi ostacoli da parte dei singoli paesi alla rimozione delle distorsioni create dalla PAC nel funzionamento dei mercati agricoli europei e a una maggiore apertura verso l'esterno, nonché una difficoltà complessiva a modificare la politica agricola in senso più strutturale. Gli interventi di mercato assorbiranno il 90% dei fondi destinati alla politica agricola nei prossimi anni, contro il 10% dei fondi strutturali.

Sul piano dello sviluppo rurale sono stati raggiunti significativi risultati riguardo alla semplificazione delle procedure e al riordino degli interventi di sostegno. Appare tuttavia esservi ancora molto spazio per un riequilibrio degli interventi a favore di politiche volte a sostenere lo sviluppo rurale. Infatti, queste ultime, come correttamente individuato in Agenda 2000, migliorando la capacità competitiva delle imprese agricole e valorizzando le produzioni tipiche e il tessuto socio-economico a esse connesso, eliminano la stessa necessità del sostegno ai prezzi agricoli

come forma di protezione del reddito dei produttori agricoli e le conseguenti distorsioni del mercato.

In generale, presupposto per un corretto funzionamento del mercato è un consumatore adeguatamente informato; appare dunque auspicabile un rafforzamento della normativa sulle etichette che imponga di dichiarare gli ingredienti utilizzati e le loro caratteristiche (presenza di “Organismi geneticamente modificati”, ormoni della crescita somministrato ai bovini, succedanei, ecc.). A livello internazionale esiste una netta contrapposizione tra coloro (in primo luogo l’Unione europea) che vorrebbero bloccare il commercio di alcuni prodotti e sostanze finché non ne sia provata l’innocuità per la salute e coloro (innanzitutto gli Stati Uniti) per i quali il commercio di tali prodotti e sostanze dovrebbe essere libero finché non ne sia provata la pericolosità per la salute umana. Il compromesso raggiunto il 29 gennaio 2000 a Montreal, secondo cui gli esportatori dovranno indicare con etichette l’eventualità che i prodotti trasportati contengano OGM, rappresenta certamente un passo nella direzione dell’informazione corretta agli utilizzatori e in definitiva dei consumatori, nello spirito di analoghe norme contenute negli accordi OMC.

In presenza di succedanei tra gli ingredienti, un tema in discussione è se sia possibile mantenere la denominazione originaria del prodotto oppure sia necessario aggiungere specificazioni (ad esempio, denominando cioccolato o miele “di alta qualità” il prodotto ottenuto con ingredienti tradizionali) o addirittura imporre un nome diverso. Ogni soluzione legislativa generale di questo problema rischia da un lato di creare una differenziazione spuria di prodotto, rendendo diversi prodotti che non lo sono al fine di tutelare interessi settoriali, dall’altro di forzare una finta omogeneità tra prodotti che non sono tali, in entrambi i casi falsando la concorrenza. La soluzione preferibile sembra sia da cercare caso per caso, a seconda che l’uso di succedanei corrisponda a un effettivo impoverimento delle caratteristiche del prodotto oppure no.

Come è noto, le caratteristiche del territorio influenzano la produzione agricola e quindi l’indicazione del luogo d’origine di un prodotto agricolo può costituire un’informazione di particolare valore per il consumatore. Le norme per la determinazione del luogo d’origine di un prodotto influenzano perciò la concorrenza tra prodotti, regolandone l’omogeneità/diversità su aspetti di rilievo agli occhi del consumatore. Mentre per i prodotti Denominazione di origine protetta (DOP) e Indicazione geografica protetta (IGP) l’intero processo di produzione deve avvenire in una certa area, per i prodotti agricoli “comuni” vige un regime diverso, che è stato

messo in discussione nel caso dell'olio di oliva in un contenzioso che vede l'Italia opposta alla Commissione europea di fronte alla Corte di Giustizia. Secondo la legge italiana 3 agosto 1998, n. 313, infatti, le diciture "prodotto in Italia" e simili avrebbero potuto essere applicate solo se l'intero processo di produzione dell'olio fosse avvenuto in Italia, seguendo un ragionamento simile a quello che si effettua per i prodotti DOP. Questa linea argomentativa non è stata accettata dalla Commissione europea, che ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per violazione dei regolamenti relativi all'emanazione di norme tecniche e ipotizzato anche che una tale norma potesse impedire la libera circolazione delle merci, attribuendo un valore qualitativo superiore all'olio lavorato in Italia a partire da olive italiane rispetto a quello ottenuto da olive importate; in seguito la Commissione ha adottato il Regolamento CE n. 2815/98¹¹, in cui si afferma che il luogo d'origine dell'olio è determinato dal luogo di prima spremitura delle olive; l'Italia ha presentato ricorso alla Corte contro tale disposizione.

Questa vicenda mette in luce chiaramente come le norme sull'etichettatura possono modificare la concorrenza tra imprese, rendendo i prodotti omogenei o creando vantaggi competitivi a favore di alcuni a seconda del valore attribuito dai consumatori al marchio. Peraltro il problema è più generale, riguardando l'associazione tra luogo d'origine e livello qualitativo di un certo prodotto. Nella misura in cui le caratteristiche di un certo prodotto sono largamente riproducibili e indipendenti da un certo luogo d'origine, tale associazione può creare una ingiustificata discriminazione nei confronti di alcuni produttori. Ciò non toglie che sapere se un dato prodotto è ottenuto da ingredienti provenienti da un certo paese oppure da più paesi è comunque un'informazione rilevante per il consumatore, a prescindere da quali siano le regole scelte per l'indicazione del luogo d'origine dei prodotti agricoli "comuni".

Distorsioni alla concorrenza potrebbero infine essere create dall'applicazione delle norme *Hazard Analysis and Control of Critical Points* (HACCP) previste dalla direttiva CE 93/43¹², il cui scopo dichiarato è la tutela della salute dei consumatori. Un'attuazione eccessivamente rigida, che non riconosca le specificità produttive che caratterizzano necessariamente molti prodotti tipici tradizionali (si pensi ai formaggi ottenuti con latte crudo), ridurrebbe la concorrenza e la varietà di prodotti disponibili per i consuma-

11. Regolamento (CE) n. 2815/98 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva in GUCE L 349/56 del 24 dicembre 1998.

12. Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, in GUCE L 175/1 del 19 luglio 1993.

tori, aumentando i costi di produzione e creando ingiustificate barriere all'accesso ai mercati per numerose piccole imprese e per numerosi prodotti tradizionali, tra l'altro in stridente contraddizione con l'importanza attribuita allo sviluppo rurale e al preservamento del tessuto economico sociale rurale.

Per quanto riguarda l'Italia, la ricerca di una maggiore qualità dei prodotti come mezzo per una maggiore competitività internazionale e per aumentare il reddito degli agricoltori è stata nel corso dell'anno al centro della politica agricola nazionale. L'esigenza di una maggiore qualità dell'offerta agricola è stata anche all'origine di molti accordi verticali sia tra produttori agricoli e industria di trasformazione, come nel caso del grano duro, che tra produttori e distributori, come nel caso dei numerosi accordi conclusi tra associazioni di produttori ortofrutticoli e grande distribuzione.

Mentre manca ancora una normativa organica che recepisca i regolamenti comunitari sui prodotti a denominazione d'origine, la legge comunitaria 1999 (legge 21 dicembre 1999, n. 526) ha portato un chiarimento sul ruolo e i poteri dei Consorzi, raccogliendo anche alcuni rilievi mossi dall'Autorità. Il punto maggiormente problematico della legge resta la possibilità di ricorrere all'articolo 11 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, per stipulare accordi che prevedano la limitazione della produzione. L'Autorità ha segnalato, nel luglio 1999, che tale norma, riguardando accordi stipulati tra imprenditori agricoli oppure tra imprenditori agricoli e imprese, non era applicabile ai Consorzi, in quanto essi rappresentano in misura prevalente gli interessi delle imprese di trasformazione; l'Autorità ha fatto inoltre notare che tale inapplicabilità non può essere modificata attraverso la presenza di categorie di imprenditori agricoli all'interno degli organi sociali dei Consorzi.

Il contenzioso con i Consorzi di tutela del prosciutto, che ha avuto l'ultimo atto con l'apertura di una istruttoria per inottemperanza a causa dell'attuazione dei piani produttivi per il 1999, non può essere interpretato come una insensibilità da parte dell'Autorità per le questioni relative alla qualità dei prodotti. Le quote di produzione individuali e i tetti globali di produzione, quando non giustificati da vincoli esterni di disponibilità della materia prima quali le quote latte, non sono accettabili e non sono neppure il miglior modo per difendere la qualità dei prodotti agricoli, in quanto da un lato penalizzano quelle imprese che potrebbero aumentare la produzione grazie proprio al riconoscimento della qualità dei propri prodotti da parte dei consumatori, dall'altro non risolvono i problemi di remunerazione della qualità derivanti dalla lunghezza del ciclo produttivo e dalle fluttuazioni della domanda.

**Gli interventi
dell'Autorità**

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un abuso di posizione dominante da parte di Coca Cola e alcuni suoi imbottiglieri (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL/IBG SUD-COCA COLA ITALIA) e due intese restrittive della concorrenza, rispettivamente fra imprese produttrici di pane operanti nella provincia di Trento (PREZZO DEL PANE A TRENTO) e tra produttori di latte artificiale per neonati (LATTE ARTIFICIALE PER NEONATI). E' stato inoltre concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza in relazione ai piani di produzione dei Consorzi dei prosciutti a denominazione di origine protetta (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA). Due concentrazioni, rispettivamente nel settore del latte e delle sementi di barbabietola, sono state autorizzate condizionatamente all'adozione di alcune misure correttive (PARMALAT-EUROLAT; NOVARTIS SEEDS-AGRA SOCIETÀ DEL SEME), mentre per un'acquisizione nel settore delle bevande analcoliche gassate, in seguito all'avvio dell'istruttoria, le parti hanno ritirato il progetto originariamente notificato (THE COCA COLA-CADBURY SCHWEPPES). E' stata anche irrogata una sanzione per omessa comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione nel settore dell'alimentazione per l'infanzia (NUTRICIA BELGIE-MILUPA).

Nel 1999, l'Autorità ha altresì effettuato un intervento di segnalazione su alcuni disegni di legge in materia di denominazioni di origine protetta (NORME SULLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE PROTETTE). Infine, è stata portata a termine l'indagine conoscitiva di carattere generale, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, riguardo al settore bieticolo-saccarifero (INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO).

Pepsico Foods and Beverages International-IBG Sud/Coca Cola Italia

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di alcune società facenti parte del sistema di produzione, imbottigliamento e distribuzione di prodotti Coca Cola in Italia, per presunti abusi di posizione dominante volti a ostacolare l'accesso di altri produttori di bevande analcoliche ai canali della distribuzione all'ingrosso e della distribuzione moderna al dettaglio, nonché al canale *horeca* (hotel, bar, ristoranti). Tale sistema è composto da due insiemi di società. Il primo insieme è formato dalle società controllate da The Coca Cola Company operanti in Italia: Coca Cola Italia Srl, la quale svolge un ruolo di supporto, indirizzo e servizio nei confronti di tutti gli imbottiglieri di prodotti Coca Cola operanti in Italia, e Coca Cola Bevande Italia Spa che è l'imbottigliatore operante nell'Italia centro settentrionale. Il secondo gruppo è formato da società controllate da imprenditori locali che operano nel Mezzogiorno e nelle isole nella veste di imbottiglieri

autorizzati, in virtù di convenzioni di imbottigliamento stipulate con The Coca Cola Company¹³. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte della filiale italiana di PepsiCo Foods and Beverages International Ltd e di IBC Sud Spa, società che si occupa dell'imbottigliamento e della commercializzazione dei prodotti PepsiCo per l'Italia meridionale, cui era seguita una denuncia da parte di Esselunga, società attiva nel settore della distribuzione moderna al dettaglio di prodotti di largo e generale consumo.

Nel corso dell'istruttoria sono emersi numerosi elementi indicanti l'esistenza, nell'ambito del settore delle bevande analcoliche gassate, di un mercato rilevante distinto per le cole. Su tale mercato, gli imbottiglieri di prodotti Coca Cola detenevano, nei rispettivi territori di operatività, quote di mercato pari all'80% circa in volume. In particolare, la società Coca Cola Bevande Italia deteneva una quota superiore al 90% nel canale bar, ritenuto rappresentativo del canale *horeca*, e superiore all'80% nel canale delle vendite dirette al consumo domestico (canale *home*), mentre gli altri imbottiglieri autorizzati detenevano in media quote di poco inferiori al 90% per il canale bar e intorno al 68% nel canale *home*. Le quote di mercato detenute dagli imbottiglieri di prodotti Coca Cola risultavano consistenti anche con riferimento al più ampio comparto delle bevande analcoliche gassate, con valori quattro volte superiori alla quota del loro primo concorrente.

Oltre alla considerazione delle quote di mercato, nell'ambito dell'istruttoria sono state approfondite le condizioni di concorrenza con riferimento all'accesso ai canali distributivi. Dai dati raccolti è emersa una forte disparità nella copertura dei canali distributivi tra i prodotti Coca Cola e quelli del loro principale concorrente nel mercato delle cole. Al riguardo, è risultato particolarmente significativo il fatto che Coca Cola venisse considerata dai grossisti un prodotto irrinunciabile nel loro assortimento, nonostante il margine di guadagno fosse inferiore rispetto alle altre bevande analcoliche gassate. L'attività presso i punti di vendita, realizzata per lo più attraverso politiche di *merchandising* svolte da personale addetto e dirette a garantire ai prodotti Coca Cola spazi espositivi e promozionali che ne incentivassero il consumo di impulso, ha contribuito a conferire agli imbottiglieri di prodotti Coca Cola forza nei confronti dei grossisti. Da ciò è derivata una situazione di netto vantaggio dei prodotti Coca Cola nell'accesso ai segmenti *horeca* e dettaglio tradizionale, dove essi sono risultati presenti nel 97% degli esercizi commerciali, contro il 28% dei prodotti Pepsi.

Anche rispetto alla grande distribuzione organizzata, i comportamenti di Coca Cola sono apparsi caratterizzati da una sostan-

ziale indipendenza, essendo in grado di sfruttare l'immagine e la notorietà dei prodotti, proponendo Coca Cola e, in misura minore, le altre bevande come bibita irrinunciabile per i distributori. Sulla base di queste osservazioni, l'Autorità ha ritenuto che Coca Cola detenesse, nelle aree di riferimento, una posizione dominante sul mercato delle cole, nonché sul comparto più ampio delle bevande analcoliche gassate.

Le fattispecie di abuso contestate, oggetto dell'indagine istruttoria, riguardavano l'adozione da parte delle società controllate da Coca Cola di comportamenti nei confronti dei grossisti, della grande distribuzione e nel canale *horeca*, suscettibili di porsi in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza. Con riferimento al canale grossisti, dalla documentazione acquisita è emersa l'intenzione da parte di Coca Cola Bevande Italia di escludere PepsiCo Foods and Beverages da alcune aree geografiche attraverso l'offerta di sconti strategicamente elevati e altri benefici in favore dei grossisti, l'assegnazione a questi ultimi di obiettivi individuali di vendita e la previsione di clausole di esclusiva. In particolare, è emersa la creazione da parte di Coca Cola di un sistema di sconti basato sulla classificazione dei grossisti in tre gruppi, cui corrispondevano altrettante modalità di applicazione della scontistica. L'attribuzione dei grossisti alle diverse categorie dipendeva solo parzialmente da condizioni oggettive e trasparenti, quali il fatturato realizzato o la dimensione complessiva, mentre aveva un ruolo centrale la disponibilità del grossista a fidelizzarsi al marchio Coca Cola riducendo i volumi di prodotti Pepsi trattati. Inoltre, in alcune occasioni, la concessione degli sconti è stata verbalmente vincolata a una clausola di esclusiva.

L'intento di eliminare Pepsi dal mercato è stato ulteriormente perseguito attraverso la strategia di sostituzione degli impianti alla spina del concorrente Pepsi. Le risultanze istruttorie hanno mostrato come già tra il 1997 e il 1998 le società controllate da Coca Cola avessero messo a punto e realizzato piani volti alla sostituzione degli impianti Pepsi e alla sostituzione dei prodotti Pepsi con prodotti Coca Cola negli impianti di proprietà dei grossisti. L'effetto complessivo dell'applicazione di sconti strategici e della politica di sostituzione degli impianti alla spina eroganti prodotti Pepsi è stata una riduzione degli acquisti di prodotti Pepsi da parte di numerosi gros-

13. Nel dettaglio, le società oggetto di istruttoria erano: Coca-Cola Italia, Coca-Cola Bevande Italia, Socib (Società Calabrese Imbottigliamento Bevande), Sobib (Società Barese Imbottigliamento Bevande), Sosib Industriale e Com-

merciale (Società Sarda Imbottigliamento Bevande gassate), Sibeg (Società Imbottigliamento Bevande Gassate) e Snibeg (Società Napoletana Imbottigliamento Bevande Gassate).

sisti operanti nell'Italia centrale e settentrionale e la conseguente perdita di quote di mercato, di copertura del canale distributivo e di punti vendita da parte di PepsiCo Foods and Beverages.

Per quanto concerne i comportamenti tenuti nei confronti della grande distribuzione e della distribuzione organizzata, l'istruttoria ha riscontrato alcuni elementi chiave della strategia di marketing adottata da Coca Cola Bevande, Coca Cola Italia e dagli imbottiglieri autorizzati, quali la concessione di sconti in cambio della riserva di aree espositive a scaffale o extra-scaffale, suscettibili di restringere la concorrenza attraverso la compressione degli spazi a disposizione dei concorrenti. In merito ai comportamenti tenuti specificamente dagli imbottiglieri autorizzati, l'Autorità ha inoltre osservato come questi abbiano posto in essere un sistema caratterizzato dall'applicazione di sconti *target* e, in alcuni casi, di clausole di esclusiva. L'applicazione di clausole di esclusiva, contenute nei contratti stipulati dalle società Sosib e Socib, è apparsa suscettibile di impedire l'accesso al mercato a operatori concorrenti e di limitare le possibilità di scelta da parte degli acquirenti.

L'Autorità ha ritenuto le fattispecie descritte abusi di posizione dominante in violazione del disposto dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Con riferimento all'applicazione di sconti fidelizzanti e alla strategia adottata nel mercato delle spine, l'Autorità, in considerazione della gravità di tali comportamenti, ha deliberato l'irrogazione a Coca Cola Bevande Italia di sanzioni pecuniarie amministrative nella misura del 3% del fatturato dell'anno 1998 relativo ai prodotti oggetto di abuso, per un ammontare pari a 30,6 miliardi di lire. Per quanto concerne l'applicazione di clausole di esclusiva da parte delle società Socib e Sosib, in ragione della circostanza che le suddette società hanno posto termine all'infrazione nel corso del procedimento, l'ammontare della sanzione è stato stabilito nella misura dell'1% del fatturato dell'anno 1998 derivante dalle vendite dei prodotti Coca Cola al gusto cola, pari rispettivamente a 410,99 e 398,35 milioni di lire.

Prezzo del pane a Trento

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di sette imprese produttrici di pane operanti nella provincia di Trento, volta a verificare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una segnalazione da parte della sezione provinciale e regionale dell'Unione Italiana Lavoratori (UIL) nella quale si denunciava il considerevole incremento del prezzo del pane verificatosi nella provincia di Trento successivamente alla liberalizzazione dello stesso, avvenuta con la delibera del Comitato Interministeriale

per la Programmazione Economica del 3 agosto 1993. In particolare, la denuncia riguardava la vendita al consumo della “spaccatina”, la tipologia di pane maggiormente diffusa nella città di Trento.

Dagli accertamenti effettuati in sede istruttoria è emerso che quattro delle imprese parti del procedimento, le ditte Panificio El Forner di Purin Pierluigi & C. Snc, Panificio F.lli Dalprà Snc, Panificio Ianes Snc e Giuliano Sosi Srl, hanno attuato incrementi contestuali dei prezzi applicando prezzi finali di vendita identici tra loro. In particolare, è stato accertato che tali imprese all’inizio del mese di febbraio 1998 hanno posto in essere un aumento del prezzo della tipologia di pane “spaccatina”, portandolo da 3.800 a 4.100 lire. Altre due delle imprese nei confronti delle quali era stato avviato il procedimento avevano effettuato il medesimo aumento, ma solo a partire dal mese di marzo 1998, mentre una terza aveva modificato il prezzo al consumo della spaccatina nel mese di agosto 1998 e in misura differente rispetto alle altre.

L’Autorità ha osservato come il comportamento delle quattro imprese citate, consistente nella fissazione contestuale del medesimo prezzo al consumo della spaccatina, risultasse essere il frutto di un’azione concertata tra le imprese stesse, realizzata attraverso scambi di informazioni e contatti tra le medesime, e volta a eliminare la concorrenza su una delle variabili concorrenziali più rilevanti, il prezzo di vendita al consumo del prodotto. Pertanto, l’Autorità ha ritenuto che tale comportamento integrasse gli estremi di un’intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 287/90. Per quanto concerne le restanti tre imprese, l’Autorità ha ritenuto di non disporre di elementi tali da evidenziare una violazione della normativa a tutela della concorrenza.

Con riferimento agli effetti dell’intesa, l’Autorità ha osservato che, pur avendo l’intesa interessato esclusivamente il prezzo della “spaccatina”, l’aumento del prezzo di tale prodotto si è configurato sul mercato come segnale per un aumento generalizzato dei prezzi del pane. La contestualità degli aumenti ha pertanto interessato tutte le tipologie di pane vendute al pubblico, producendo effetti su una porzione di mercato pari alla quota complessivamente detenuta dalle quattro imprese interessate nella vendita al consumo di pane nel Comune di Trento, e cioè al 29,5% in quantità e al 31,6% in valore. L’Autorità ha ritenuto opportuno comminare alle società Panificio El Forner di Purin Pierluigi & C. Snc, Panificio F.lli Dalprà Snc, Panificio Ianes Snc e Giuliano Sosi Srl sanzioni amministrative pecuniarie nella misura dell’1% del fatturato ricavato dalle vendite della spaccatina nell’anno 1998, pari a un ammontare complessivo di oltre 9 milioni di lire.

Latte artificiale per neonati

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti dei maggiori operatori del settore del latte artificiale per neonati (Nestlé Italiana Spa, Heinz Italia Spa, Milupa Spa, Star Stabilimento Alimentare Spa, Abbott Spa, Nutricia Spa, Humana Italia Spa) per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'istruttoria trae origine da una denuncia inoltrata dall'Associazione italiana difesa consumatori e ambiente (Adiconsum), la quale segnalava l'esistenza di una presunta intesa tra alcuni produttori di latte artificiale per neonati volta a impedire l'accesso al mercato da parte di società concorrenti, a limitare l'utilizzo di canali distributivi diversi da quello farmaceutico, nonché a mantenere un alto livello dei prezzi sul mercato nazionale.

Dalle indagini condotte in sede preistruttoria, l'Autorità ha rilevato l'esistenza di una pronunciata vischiosità dei prezzi di vendita del latte artificiale nel canale farmaceutico, indotta dalla prassi delle farmacie di applicare sistematicamente i prezzi suggeriti dai produttori, nonché l'esistenza di un sistema di suddivisione di turni relativi alle forniture gratuite di latte artificiale a favore delle strutture ospedaliere. Al contempo l'Autorità ha rilevato che, fino all'autunno del 1997, nessun latte artificiale prodotto dalle suddette imprese veniva commercializzato al di fuori del canale delle farmacie. L'insieme di questi elementi ha indotto l'Autorità ad accertare la compatibilità delle pratiche osservate con le norme a tutela della concorrenza.

L'indagine dell'Autorità ha riguardato, in particolare, due profili ipoteticamente restrittivi della concorrenza: l'esistenza di una presunta intesa tra le maggiori imprese presenti in Italia avente per oggetto il coordinamento delle rispettive politiche commerciali e distributive; l'esistenza di una presunta intesa tra le suddette imprese nell'ambito della fornitura gratuita di latte artificiale ai reparti maternità degli ospedali, volta a ripartire i turni di fornitura al fine di "catturare" le scelte dei consumatori, legando la madre che sta per uscire dal reparto maternità a un prodotto ben definito, suddividendo così il mercato sulla base delle quote storiche detenute da ciascuna impresa.

A conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha contestato alle imprese Nestlé, Heinz, Milupa, Nutricia, Humana e Abbott di aver posto in essere un'intesa consistente nella scelta esclusiva delle farmacie quale unico canale distributivo per il latte artificiale. Sulla base della documentazione raccolta, l'Autorità ha accertato che sui mercati del latte di partenza e dei latti speciali, l'intesa ha avuto inizio dall'aprile 1997 e risultava essere in corso. L'accordo è stato rag-

giunto all'interno dell'Associazione di categoria alla quale appartengono tutte le imprese coinvolte nel procedimento.

Contestualmente, l'Autorità ha ritenuto che la pratica di ripartizione dei turni presso le strutture ospedaliere, operata dalle medesime imprese, non costituisse invece uno specifico addebito, sebbene essa rappresentasse la naturale cornice entro la quale l'accordo ha potuto realizzarsi e consolidarsi, ostacolando l'ingresso di nuovi operatori in grado di commercializzare i propri prodotti a prezzi vantaggiosi rispetto alle imprese già presenti sul mercato.

Per quanto riguarda gli effetti derivanti dall'intesa relativa alla scelta del canale distributivo, l'Autorità ha rilevato che questa, precludendo agli operatori della grande distribuzione la possibilità di accedere al mercato della commercializzazione del latte di partenza e dei latti speciali, ha arrecato un grave pregiudizio ai consumatori, costretti ad acquistare il prodotto a un livello di prezzi maggiore.

In considerazione della gravità e della durata dell'intesa posta in essere da Nestlé, Heinz, Milupa, Abbott, Humana e Nutricia, l'Autorità ha ritenuto congruo comminare una sanzione nella misura del 3% dei fatturati realizzati sul mercato dei latti di partenza e sul mercato dei latti speciali, per un ammontare complessivo di quasi 6.000 milioni di lire.

Consorzio del prosciutto San Daniele-Consorzio del prosciutto di Parma

Con un provvedimento del giugno 1996 l'Autorità aveva accertato che i piani di programmazione delle produzioni tutelate adottati dai Consorzi del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele costituivano violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto intese volte alla fissazione delle soglie di produzione dei prosciutti a denominazione di origine tutelata. Nella stessa occasione, l'Autorità aveva tuttavia deliberato di concedere un'autorizzazione in deroga per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1995 e il 31 dicembre 1998, in considerazione del fatto che i piani consortili che limitavano le produzioni di prosciutto di Parma e San Daniele apparivano come l'unico strumento in grado di sopperire temporaneamente alle carenze dei sistemi di controllo della qualità previsti dalla normativa nazionale e non ancora messi a punto.

Nel settembre 1998 i Consorzi del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele presentavano una richiesta di prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione in deroga, per la durata di un ulteriore triennio. L'Autorità, con provvedimento del 21 gennaio 1999, negava la prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione precedentemente concessa, in ragione dell'avvenuto perfezionamento

della nuova disciplina in materia di controllo della qualità dei prodotti che rendeva superflua ogni altra misura all'uopo prevista. Nel medesimo provvedimento, l'Autorità richiedeva ai Consorzi del prosciutto di Parma e di San Daniele di presentare una relazione in merito alle misure necessarie a eliminare in maniera completa e definitiva le intese restrittive rappresentate dai piani di programmazione, nonché ogni altro eventuale comportamento finalizzato alla restrizione quantitativa della produzione, invitando i Consorzi a fornire informazioni anche in merito all'eventuale adozione di piani di produzione per il 1999.

In tali relazioni, i Consorzi, pur ribadendo l'intenzione di adeguare i rispettivi comportamenti a quanto statuito dall'Autorità, hanno sostenuto che la formulazione del dispositivo del provvedimento del 21 gennaio 1999 li aveva indotti a ritenere legittima l'adozione di un nuovo piano di produzione per il 1999, avente una specifica funzione di passaggio tra il previgente sistema e la completa liberalizzazione del mercato. Peraltro, con decreti ministeriali del 19 febbraio e 8 marzo 1999, il Ministero dell'Industria approvava i piani di programmazione della produzione tutelata per l'anno 1999 presentati dai Consorzi del Prosciutto di Parma e del Prosciutto di San Daniele.

L'Autorità ha ritenuto pertanto che sussistessero i presupposti per l'apertura di un procedimento nei confronti dei Consorzi per inottemperanza al provvedimento che negava la prosecuzione di efficacia dell'autorizzazione in deroga precedentemente concessa. Nel corso dell'istruttoria è emerso che, nonostante le contrarie indicazioni dell'Autorità, i piani di programmazione della produzione per l'anno 1999 sono stati in concreto attuati dai Consorzi. Tuttavia, alla luce delle circostanze del tutto peculiari del caso di specie, l'Autorità ha ritenuto che nei Consorzi in questione si fosse ingenerato il convincimento della liceità della propria condotta. Pertanto, non essendo emerso con sufficiente evidenza l'elemento soggettivo prescritto dall'articolo 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai fini dell'applicabilità della sanzione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del caso in esame.

Parmalat-Eurolat

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione all'acquisizione da parte della società Parmalat Spa di Eurolat Spa, società nella quale l'impresa Cirio Spa ha conferito la propria divisione latte. Sia l'impresa acquirente che l'impresa acquisita sono attive nella lavorazione e commercializzazione

di latte alimentare, derivati del latte e prodotti alimentari in genere. In passato, Parmalat aveva già comunicato all'Autorità l'intenzione di acquisire il controllo della divisione latte della Cirio. Tuttavia, essa aveva successivamente provveduto a ritirare tale comunicazione, anche in considerazione dei rilievi formulati nel corso dell'istruttoria. L'operazione in esame riguarda una successiva comunicazione all'Autorità da parte di Parmalat dell'intenzione di procedere all'esecuzione di un progetto modificato dell'operazione in precedenza comunicata.

La concentrazione oggetto del procedimento era articolata in due fasi. La prima fase prevedeva l'acquisizione, da parte di Parmalat o di una sua controllata, dell'intero pacchetto azionario di Eurolat, inclusi i pacchetti di controllo delle società Calabrialatte Spa e Centrale del Latte di Roma Spa. La seconda fase prevedeva l'attuazione di una serie di impegni assunti da Parmalat nei confronti dell'Autorità, da realizzarsi successivamente al perfezionamento dell'acquisizione di Eurolat.

Il contratto di acquisto sottoscritto dalle parti stabiliva che il perfezionamento dell'operazione era subordinato al subentro da parte di Parmalat negli impegni assunti da Cirio nei confronti dell'Autorità nel quadro dell'acquisizione della Centrale del Latte di Roma, impegni al cui rispetto era condizionata l'autorizzazione a effettuare quell'operazione.

Ai fini del procedimento, l'operazione produceva i suoi effetti principali sui mercati nazionali del latte UHT, della panna fresca, della panna UHT, dello yogurt, del burro e della besciamella e sui mercati locali del latte fresco, approssimativamente delimitati dai confini regionali.

L'operazione di concentrazione, così come notificata, avrebbe determinato la costituzione, nel settore del latte fresco, di un operatore effettivamente in grado di servire l'intero territorio nazionale, con una quota all'incirca doppia rispetto a quella del secondo gruppo attualmente attivo a livello nazionale e in posizione dominante su alcuni mercati locali. In proposito, l'Autorità ha osservato che il settore del latte fresco risente ancora, sia pure in misura via via decrescente, del regime regolamentare cui è stato sottoposto per molti anni. In particolare, i marchi delle ex-centrali municipalizzate, in molti casi già acquistati da uno dei gruppi nazionali, godono ancora di una grande notorietà e di una immagine di qualità, mentre il prezzo al consumo, quanto meno nella parte di prodotto venduta presso il dettaglio tradizionale, risulta ancora sostanzialmente allineato per le diverse marche a quello del leader del mercato, in parte anche nel timore che un prezzo inferiore possa essere interpretato come un

segno di una qualità meno pregiata. Ciò determina, tra l'altro, un disincentivo a effettuare una forte differenziazione del prezzo praticato al dettagliante, posto che un prezzo molto basso si tradurrebbe principalmente in un ampliamento del margine per l'esercente.

Nel contesto delineato, la presenza di una pluralità di operatori a livello locale associata all'esistenza di operatori nazionali nel settore del latte fresco potrebbe rapidamente modificare le tradizionali dinamiche competitive basate su equilibri sostanzialmente consolidati a livello locale. Una volta raggiunta una sufficiente copertura del territorio nazionale, infatti, i grandi gruppi possono articolare le strategie concorrenziali su più mercati e impostare campagne pubblicitarie, politiche commerciali, rapporti con la grande distribuzione e strategie di approvvigionamento a livello nazionale.

Tenuto conto dei rilievi dell'Autorità in relazione al settore del latte fresco, Parmalat si è impegnata a vendere sei marchi di latte e quattro stabilimenti produttivi e a ritirare dalla regione Lazio il proprio marchio relativamente al latte fresco e a non utilizzarlo per un periodo di tre anni. La dismissione delle suddette attività potrà avvenire attraverso la cessione a uno o più soggetti terzi, ovvero attraverso il trasferimento a un soggetto societario delle attività oggetto della dismissione e la sua quotazione su un mercato finanziario regolamentato. In ogni caso, l'identità dell'acquirente dovrà essere preventivamente comunicata all'Autorità. Gli impegni prevedono inoltre la possibilità che, nel caso in cui la capacità produttiva degli stabilimenti ceduti non risulti adeguata alla valenza dei marchi oggetto di dismissione, Parmalat produca latte per conto dell'acquirente per un periodo sufficiente a consentire a quest'ultimo di adeguare la propria capacità produttiva. E' peraltro anche contemplata la possibilità che le aziende oggetto di dismissione svolgano, a condizioni di mercato, attività produttive a beneficio di Parmalat per un dato periodo dall'intervenuto trasferimento della proprietà. Infine, gli impegni prevedono che qualora Parmalat intenda continuare a utilizzare per prodotti diversi dal latte uno o più marchi oggetto di cessione di cui risulti impossibile dividere la proprietà per classi di prodotto, sia tenuta a concedere all'acquirente una licenza perpetua a titolo gratuito a utilizzare tali marchi per il latte fresco e per il latte UHT, vincolandosi a non interferire in alcun modo nella gestione delle attività relative ai marchi licenziati.

Quanto agli altri mercati rilevanti, l'Autorità ha valutato che l'operazione di concentrazione avrebbe comportato un rafforzamento della leadership di Parmalat nei mercati nazionali del latte UHT, della panna e della besciamella, ma che in questi è presente una significativa pressione competitiva sia da parte degli attuali con-

correnti, sia da parte dei concorrenti che entrerebbero o si rafforzerebbero sul mercato in seguito al perfezionamento delle dismissioni prospettate negli impegni.

Pertanto, ritenuto che le misure correttive sopra descritte fossero idonee a garantire che l'operazione in esame non determinasse effetti restrittivi sostanziali e durevoli sulla concorrenza nel mercato del latte fresco, l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, condizionatamente al pieno rispetto degli impegni assunti dall'impresa acquirente nei confronti dell'Autorità.

Successivamente, l'Autorità è venuta a conoscenza del fatto che Parmalat aveva ceduto, nell'ottobre 1999, la propria quota di partecipazione nel capitale di Calabrialatte Spa ad Agroalimentare ASSO.LA.C., senza averne preventivamente informato l'Autorità e, dunque, non rispettando gli impegni assunti. L'Autorità ha pertanto avviato, nel dicembre 1999, un procedimento per inottemperanza da parte di Parmalat alle prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione dell'acquisizione di Eurolat.

Nel corso dell'istruttoria, Parmalat ha affermato che antecedentemente al perfezionamento dell'operazione Parmalat-Eurolat, Cirio, a insaputa della stessa Parmalat, aveva proposto ad ASSO.LA.C. di acquistare la partecipazione detenuta da Eurolat in Calabrialatte. Tale proposta, accettata da ASSO.LA.C. nel luglio 1999, avrebbe costituito un vero e proprio accordo contrattuale con Cirio determinante un obbligo giuridico, in capo a Eurolat, a cedere la propria partecipazione in Calabrialatte, obbligo a cui Parmalat sarebbe subentrata in seguito al perfezionamento dell'acquisizione della stessa Eurolat. Ciò premesso, l'Autorità ha ritenuto condivisibile la tesi di Parmalat, secondo la quale essa sarebbe meramente subentrata a un obbligo giuridico determinato, in capo a Eurolat, dagli accordi intercorsi tra Cirio e ASSO.LA.C.. Pertanto, l'Autorità ha considerato che il comportamento di Parmalat non costituisse una inottemperanza agli impegni assunti e ha disposto l'archiviazione del caso.

Novartis Seeds-Agra società del seme

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un'istruttoria avviata in relazione a un'operazione di concentrazione avente a oggetto l'acquisizione da parte del gruppo Novartis dell'80% del capitale sociale di Agra, società prima interamente controllata da Eridania Spa. La concentrazione in esame faceva parte di una serie di operazioni nell'ambito di diversi paesi europei, attraverso le quali il gruppo Novartis intendeva acquisire dal gruppo

Eridania Beghin-Say (EBS) il controllo delle società e dei rami d'azienda a esso appartenenti attivi in Europa nel settore delle sementi agrarie. Secondo il progetto originario comunicato dalle parti, Eridania, principale zuccherificio italiano, avrebbe mantenuto la partecipazione di minoranza nel capitale di Agra.

Entrambe le società parti del procedimento svolgono in Italia attività di ricerca, sviluppo, produzione e vendita di sementi di barbabietola da zucchero, nonché attività di sviluppo, produzione e vendita di sementi di soia, mais e girasole. Nella valutazione della concentrazione sono stati individuati mercati rilevanti distinti per ciascuna tipologia di seme e per ciascuna fase produttiva. Sulla base di tale classificazione, i mercati nei quali l'operazione avrebbe determinato i principali effetti erano quelli dei semi di barbabietola e di girasole, relativi alla fornitura di materiale genetico, allo sviluppo e produzione del seme e alla sua commercializzazione. La dimensione geografica dei mercati dello sviluppo e della produzione delle sementi risultava essere nazionale, mentre quella relativa alla fornitura di materiale genetico era più ampia, comprendente quantomeno l'intero territorio europeo.

Alla luce delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha osservato come il perfezionamento dell'operazione comunicata avrebbe dato luogo a un notevole rafforzamento del gruppo Novartis. Con riferimento ai mercati relativi alle sementi di barbabietola, Novartis sarebbe diventato il gruppo leader sia nella commercializzazione, con una quota pari al 40,7%, sia nella produzione con una quota pari al 44,7%. In entrambi gli ambiti la quota raggiunta sarebbe stata più che doppia rispetto a quella detenuta dal principale concorrente. Inoltre, alla luce della riscontrata debolezza delle dinamiche concorrenziali che caratterizzano il settore delle sementi di barbabietole¹⁴, il potere di mercato di Novartis a seguito dell'operazione sarebbe aumentato anche in relazione alla circostanza che Eridania, che detiene una quota del mercato dello zucchero pari al 50%, avrebbe continuato a essere il socio di minoranza del nuovo operatore. Al riguardo, rilevava anche il fatto che le due società sono tra le poche verticalmente integrate su tutti i mercati che compongono la filiera.

Nel corso del procedimento Novartis ed Eridania hanno modificato l'operazione di concentrazione originariamente comunicata, impegnandosi alla dismissione della partecipazione minoritaria di Eridania in Agra e della partecipazione di Agra in Aurora, società attiva in Italia nella produzione e commercializzazione di sementi di barbabietola. L'Autorità ha ritenuto tali impegni sufficienti a garantire che l'operazione non determinasse una restrizione sostanziale e