C5151C - SOCIETÀ ESERCIZI COMMERCIALI INDUSTRIALI-S.E.C.I.- CO.PRO.B.- FINBIETICOLA/ERIDANIA
Provvedimento n. 15455

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 maggio 2006;

SENTITO il Relatore Dottor Antonio Pilati;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, ed in particolare l'articolo 21-*quinquies*;

VISTO il proprio provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002 (procedimento C5151), riguardante una concentrazione tra imprese nel settore saccarifero;

VISTO il proprio provvedimento n. 14477 del 6 luglio 2005 (procedimento C5151B), riguardante la revisione della misura di cui al punto b) del dispositivo del provvedimento n. 11040, a seguito della decisione della VI Sezione del Consiglio di Stato del 21 marzo 2005, n. 1113, che aveva in parte annullato il menzionato provvedimento n. 11040;

VISTA l'istanza pervenuta in data 10 febbraio 2006, con cui Finbieticola S.p.A. ha chiesto il riesame e per l'effetto l'annullamento, la revoca o comunque la riforma del provvedimento del 6 luglio 2005, n. 14477, o in via subordinata la sua sospensione, sostenendo che l'ormai compiuta definizione del processo di riforma della regolamentazione comunitaria del settore dello zucchero determina condizioni del mercato che non giustificano le misure di cui trattasi;

VISTA la propria delibera del 1° marzo 2006, con cui è stato avviato il presente procedimento;

VISTA la documentazione agli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Italia Zuccheri S.p.A. (di seguito, Italia Zuccheri) è una società operante nel settore saccarifero, il cui capitale sociale è composto per il 90% da azioni ordinarie (che conferiscono diritto di voto nell'assemblea ordinaria oltre che in quella straordinaria) e per il restante 10% da azioni privilegiate (che conferiscono diritto di voto soltanto nell'assemblea straordinaria). La società Co.Pro.B. Soc. coop. a .r.l. detiene il 51% delle azioni ordinarie ed il 41% delle azioni privilegiate; la restante parte delle azioni è detenuta da Finbieticola S.p.A.

2. Co.Pro.B. Soc. coop. (di seguito, Coprob) è una società cooperativa costituita fra agricoltori, operante nel settore saccarifero.
3. Finbieticola S.p.A. (di seguito, Finbieticola) è una società per azioni i cui soci sono le principali associazioni bieticole operanti in Italia (A.N.B.-Associazione Nazionale Bieticoltori, che detiene il 68,35% del capitale sociale; C.N.B.-Consorzio Nazionale Bieticoltori, che detiene il 20,51% del capitale sociale; A.B.I.-Associazione Bieticoltori Italiani, con il 5,65%), nonché Coprob, che detiene il 3,14% del capitale sociale.

4. Società Esercizi Commerciali Industriali - S.E.C.I. S.p.A. ed Eridania Sadam S.p.A. (di seguito, Eridania Sadam) sono, nell'ambito del gruppo Maccaferri, rispettivamente la società *holding* e quella operante nel settore saccarifero.

II. I PRESUPPOSTI E L'OGGETTO DEL PRESENTE PROCEDIMENTO

2.1 Il procedimento C5151, conclusosi con il provvedimento del 1° agosto 2002

5. Con il provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002 (procedimento *C5151*), questa Autorità ha autorizzato con alcune condizioni, ai sensi dell'articolo 6, comma 2 della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione della totalità del capitale della Eridania S.p.A. - che a quel tempo era il principale operatore del mercato italiano dello zucchero - da parte di Finbieticola, Coprob e Seci-Divisione Sadam Zuccherifici, attraverso l'impresa comune Sacofin S.p.A., nonché nella successiva suddivisione di quest'ultima in due società, una (Newco C, l'attuale Eridania Sadam controllata da SECI e l'altra (Newco D, l'attuale Italia Zuccheri) partecipata da Coprob e Finbieticola.
6. Con il menzionato provvedimento (d'ora in poi, il provvedimento del 1° agosto 2002) sono stati esaminati gli effetti dell'acquisizione di Eridania S.p.A. da parte di Coprob, Finbieticola e Seci-Sadam nei tre mercati rilevanti per l'operazione: il mercato nazionale dello zucchero, il mercato dell'approvvigionamento di barbabietole e il mercato della distribuzione del seme di barbabietola.
L'Autorità ha ritenuto che nel mercato italiano dello zucchero l'operazione comunicata avrebbe determinato una posizione dominante in capo ai due poli risultanti dalla concentrazione, Sadam-Newco C e Coprob-Newco D; in particolare, si sarebbe costituita una posizione dominante collettiva tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel mercato italiano dello zucchero.

7. Nel corso del procedimento conclusosi con il provvedimento del 1° agosto 2002, le parti avevano proposto alcuni impegni, che sono stati considerati dall'Autorità misure correttive idonee ad evitare la costituzione della descritta posizione dominante collettiva.
In particolare, con il provvedimento sono state stabilite le seguenti misure correttive:
a) limitazione del periodo di gestione comune di Eridania S.p.A.: non oltre il 31 gennaio 2003;
b) esclusione di qualsiasi tipo di influenza da parte di Finbieticola nella società che è attualmente denominata Italia Zuccheri[1] e nelle società saccarifere del gruppo SECI-Sadam; conferimento, da parte delle società del gruppo SECI-Sadam nelle quali Finbieticola deteneva una partecipazione, del prodotto da commercializzare ad una società del gruppo nella quale non era presente in alcun modo Finbieticola;
c) incondizionata disponibilità delle parti a sottoscrivere l'accordo interprofessionale avente decorrenza dalla campagna bieticolo-saccarifera del 2004, con introduzione del prezzo misto barbabietola per società in luogo del pre-vigente prezzo unico di area;
d) dismissione delle partecipazioni nel mercato del seme e cessazione delle attività di distribuzione del seme da parte di Seci-Sadam e Coprob (ad esclusione delle attività svolte da quest'ultima per i propri soci);
e) individuazione di un *trader* concorrente e indipendente cui conferire un quantitativo di zucchero pari a 68 mila tonn., al prezzo di 681,9 euro tonn., nel caso in cui il flusso di importazioni fosse risultato inferiore al 18% dei consumi; tale impegno è valido sino al 2006.

2.2 Il procedimento C5151B

8. Il Consiglio di Stato, pronunciandosi sul ricorso in appello di un'altra società operante nel settore saccarifero, la Società Fondiaria Industriale Romagnola S.p.A. (di seguito, SFIR), dopo che il TAR Lazio aveva pronunciato in primo grado l'inammissibilità del ricorso dalla stessa SFIR, ha annullato il provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002,*"limitatamente al profilo dell'insufficienza delle misure comportamentali al fine di scongiurare un'ingerenza di Finbieticola nella gestione di Italia Zuccheri e di evitare il rischio di integrazione verticale anticompetitiva*", disponendo che l'Autorità riprovvedesse al riguardo.
9. In conformità alla suddetta decisione del Consiglio di Stato è stato avviato il procedimento C5151B, conclusosi con il provvedimento del 6 luglio 2005 n. 14447 (d'ora, in poi, il provvedimento del 6 luglio 2005).
Nel corso di tale procedimento, Finbieticola, Coprob, Italia Zuccheri ed Eridania Sadam hanno sostenuto che successivamente al provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002 erano intervenuti rilevanti mutamenti delle condizioni del mercato italiano dello zucchero, tali da far venire meno i presupposti di fatto che avevano indotto l'Autorità all'individuazione di misure correttive riguardanti l'operazione di concentrazione. La verifica riguardante la persistenza di tali presupposti ha costituito, pertanto, una questione pregiudiziale rispetto alla ridefinizione delle misure volte a scongiurare un'ingerenza di Finbieticola nella gestione di Italia Zuccheri e ad evitare il rischio di un'integrazione verticale anticompetitiva.
10. A conclusione del procedimento è stato osservato che il principale elemento di novità nel mercato italiano dello zucchero consisteva in un incremento del flusso di importazioni di zucchero in Italia, rispetto a quello registrato anteriormente al provvedimento del 2002. In particolare, nel 2003 e nel 2004, le importazioni erano sono state pari, rispettivamente, al 40% circa e al 51% circa dell'intero mercato nazionale (a fronte del 26% del 2001, già considerato di natura eccezionale e contingente).
La quota cumulata di mercato dei primi due operatori nazionali era conseguentemente passata dal *[50-60%]*[2] del 2001 al *[40-50%]* del 2003 e al *[40-50%]* del 2004.
11. L'Autorità, tuttavia, ha ritenuto che tali mutamenti non rivestissero carattere strutturale e permanente, in quanto:
a) nel 2003 si era verificato un anomalo andamento climatico che aveva determinato una forte contrazione produttiva, cui aveva fatto naturalmente seguito la necessità di maggiori importazioni nel 2003 e nel 2004; i primi dati del 2005 indicavano, infatti, una riduzione delle importazioni, che si erano riportate su un livello del 40%-43% circa;
b) parte delle importazioni degli ultimi due anni erano state effettuate direttamente dagli zuccherifici nazionali, per far fronte alla scarsa disponibilità di materia prima e mantenere il più possibile stabile la propria clientela e la propria quota di mercato;
c) l'allargamento dell'Unione Europea ai dieci Paesi dell'Est, avvenuta nel mese di maggio del 2004, aveva comportato l'immissione di ingenti quantitativi di zucchero nel mercato comunitario, dovuta alla presenza, in tali Paesi, di stock iniziali superiori a quelle denunciati e presi in carico nell'ambito della regolamentazione comunitaria; tale fenomeno, unitamente alla riduzione dell'ammontare delle restituzioni alle esportazioni disposta dalla UE, aveva indotto i Paesi eccedentari a riversare parte delle proprie eccedenze sul mercato italiano;

---

[1] *[Tale misura è stata attuata mediante previsioni statutarie, relativamente alla struttura ed al funzionamento degli organi sociali di Italia Zuccheri, tali da consentire a Finbieticola di esercitare un potere di veto soltanto per le deliberazioni riguardanti determinate materie Per quanto riguarda in particolare le deliberazioni del Consiglio di amministrazione di Italia Zuccheri, Finbieticola, attraverso i cinque consiglieri da essa designati su un totale di undici consiglieri, può esercitare un potere di veto relativamente a: l'assunzione di finanziamenti a medio-lungo termine di importo superiore a 25 milioni di euro; i programmi di investimento superiori a 20 milioni di euro ed i singoli investimenti superiori a 10 milioni di euro; la compravendita di quote di produzione nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero.]*

[2] *[Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]*

d) a partire dall'agosto del 2004, l'Unione Europea aveva accordato una nuova autorizzazione (dopo 16 mesi di blocco) alle importazioni da taluni Paesi Balcanici.

12. Inoltre, il livello sul quale il flusso di importazioni avrebbe potuto stabilizzarsi nei successivi anni risultava strettamente condizionato alle modifiche che sarebbero intervenute nel quadro regolamentare. Infatti, pur essendo stata prospettata una profonda riforma della regolamentazione comunitaria del settore dello zucchero, il relativo *iter* era ancora allo stadio di mera proposta della Commissione, formulata in data 22 giugno 2005. Era pertanto del tutto carente la definizione dei contenuti e dei tempi della riforma del quadro di riferimento normativo.

13. All'esito del procedimento C5151B è risultata confermata, quindi, la necessità delle misure correttive stabilite dall'Autorità con il provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002.

L'Autorità ha quindi ottemperato al giudicato amministrativo formatosi con riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, individuando nuove misure correttive volte ad evitare che vi fosse un'ingerenza di Finbieticola nella gestione di Italia Zuccheri. In particolare, con il provvedimento del 6 luglio 2005, l'Autorità ha stabilito quanto segue:

a) l'obbligo di pervenire, entro 6 mesi dalla data di notifica del provvedimento del 6 luglio 2005, ad una modifica dello Statuto sociale di Italia Zuccheri in modo da stabilire che, nelle deliberazioni dell'Assemblea ordinaria e del Consiglio di Amministrazione, quale che sia la materia, non siano più previste maggioranze qualificate tali da attribuire un potere di veto ai rappresentanti di Finbieticola;

b) l'obbligo di Finbieticola di cedere, entro 18 mesi dalla data di notifica del provvedimento, una parte della sua partecipazione al capitale sociale di Italia Zuccheri S.p.A. in maniera tale da conservare un numero di azioni ordinarie per una quota non superiore al 30% del capitale corrispondente a tale tipo di azioni.

È stato previsto, altresì, il monitoraggio, da parte dell'Autorità, dell'andamento del mercato italiano dello zucchero fino alla scadenza del termine assegnato per l'attuazione di tali misure.

2.3 L'istanza di riesame presentata da Finbieticola, a seguito della quale è stato avviato il presente procedimento

14. In data 10 febbraio 2006 Finbieticola ha presentato l'istanza di riesame menzionata in premessa, sottolineando l'imminenza, ormai, della riforma della regolamentazione comunitaria del settore dello zucchero, che è stata, poi, varata effettivamente con regolamenti del Consiglio del 20 febbraio 2006.

A seguito di tale istanza è stato avviato il presente procedimento, volto a verificare se vi sia un mutamento delle condizioni del mercato italiano dello zucchero tale da permettere la revoca o la riforma delle misure stabilite con il provvedimento del 1° agosto 2002, n. 11040 ed in parte ridefinite con il provvedimento del 6 luglio 2005, n. 14477.

III. L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA SVOLTA NEL PRESENTE PROCEDIMENTO

15. In data 14 marzo 2006 sono state chieste a tutti i produttori nazionali di zucchero informazioni relative a: a) produzione, importazioni, vendite complessive, quote e canali di vendita, relativi al mercato nazionale dello zucchero; b) produzione, vendite, importazioni effettuate direttamente dall'azienda, modalità di commercializzazione e prezzi, per ciascuna società saccarifera.

Le risposte a tali richieste di informazioni sono pervenute tra il 30 marzo e il 13 aprile 2006.

16. Nel corso del procedimento sono stati inoltre sentiti in audizione i seguenti soggetti: Finbieticola, in data 31 marzo 2006, SFIR in data 10 aprile 2006, Co.Pro.B. e Italia Zuccheri, in data 11 aprile 206 ed Eridania Sadam, in data 12 aprile 2006.

17. In data 14 aprile 2006 è stata comunicata alle parti la data di conclusione della fase di acquisizione degli elementi probatori, fissata al 27 aprile 2006.

18. In data 27 aprile 2006 è pervenuta una memoria di Finbieticola.

19. Nel corso del procedimento hanno esercitato il diritto di accesso agli del fascicolo Finbieticola, Co.Pro.B e Italia Zuccheri. SECI-Eridania Sadam, invece, ha ritenuto di non esercitare tale diritto.

IV. IL QUADRO NORMATIVO

4.1 Il quadro normativo anteriore alla riforma adottata dal Consiglio il 20 febbraio 2006

20. Il settore bieticolo-saccarifero è regolamentato nel quadro della politica agricola comune (PAC), per mezzo di una Organizzazione Comune di Mercato (di seguito, OCM) dello zucchero, istituita con il Regolamento n. 1009/67/CEE del Consiglio ed attualmente disciplinata dal Regolamento n. 1260/2001 del Consiglio del 19 giugno 2001, le cui norme sono applicabili fino al termine della campagna 2005/06. All'inizio della prossima campagna 2006/07, infatti, saranno applicabili le norme del Regolamento del Consiglio del 20 febbraio 2006, n. 318, che riforma significativamente l'assetto normativo del settore.

21. Lo strumento principale dell'OCM è la fissazione di quote di produzione dello zucchero. Più in particolare, viene fissato un tetto produttivo suddiviso tra gli Stati membri, ciascuno dei quali ripartisce la propria quota alle società saccarifere operanti sul territorio nazionale.

22. Finora, la quota assegnata ad ogni Stato membro e da questo attribuita alle imprese di trasformazione nazionali, è stata composta da due elementi:

a) la quota base, o quota A, che ha dato garanzia al produttore di zucchero di ricevere dall'organismo preposto agli interventi sul mercato almeno il 98% del prezzo di intervento;
b) la quota di specializzazione, o quota B, che ha beneficiato di una protezione inferiore.
La produzione in eccedenza rispetto a tali quote è rientrata invece nella quota C, la quale non ha goduto di alcuna protezione di prezzo ed è stata quindi destinata all'esportazione sul mercato mondiale unicamente a spese del produttore, anche se ogni impresa ha avuto la facoltà di rinviare alla campagna dell'anno successivo tutta o parte la produzione eccedente la quota A.

23. Il prezzo di intervento per lo zucchero è stato finora di 631,9 euro/t.
L'OCM stabilisce, inoltre, un prezzo minimo per le barbabietole destinate alla produzione di zucchero A e un prezzo minimo per le barbabietole destinate alla produzione di zucchero B.

24. Al regime dei prezzi di sostegno si accompagna un sistema di prelievi all'importazione e di restituzioni all'esportazione, rispettivamente da e verso Paesi extra UE, che sostanzialmente ha permesso di isolare il mercato comunitario dalla concorrenza internazionale, tutelando il prezzo interno dello zucchero comunitario, molto più elevato del prezzo mondiale.
I quantitativi di zucchero che sono importati nell'Unione Europea, quindi, provengono principalmente da quei Paesi terzi con i quali l'Unione stessa ha stipulato accordi preferenziali (taluni Paesi terzi dell'area balcanica; Paesi ACP-Africa-Caraibi-Pacifico, ecc.).

4.2 La riforma adottata dal Consiglio il 20 febbraio 2006

25. Come detto, il 20 febbraio 2006 il Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura dell'Unione Europea ha varato una incisiva riforma della regolamentazione del settore dello zucchero, nel segno di un'accentuata riduzione del suo carattere protezionistico.
Tale mutamento, che si iscrive nell'orientamento dell'Unione Europea verso una riforma della propria politica agricola in generale, consegue tra l'altro alla necessità di ottemperare ad impegni assunti dall'Unione Europea in ambito internazionale con specifico riferimento ai flussi di importazione ed esportazione di zucchero.

26. Il contenuto della riforma della modifica dell'OCM dello zucchero era stato ipotizzato dapprima in due documenti preliminari - il cosiddetto documento Fischler del luglio 2004 e quello Fischer Boel dell'inizio del 2005[3] - e poi nella proposta della Commissione del 22 giugno 2005 per una nuova regolamentazione del Consiglio.
Alla proposta della Commissione sono seguite ampie discussioni e trattative nelle sedi politiche nazionali e comunitarie. Nel mese di novembre 2005, l'iter legislativo ha registrato passi in avanti, con l'approvazione da parte del Consiglio di un "orientamento generale" in merito alla riforma del settore dello zucchero, fatto salvo il parere del Parlamento europeo, che è stato reso nel gennaio 2006. Il nuovo quadro regolamentare è risultato definito con certezza soltanto al momento dell'adozione, da parte del Consiglio, di tre regolamenti in data 20 febbraio 2006: i regolamenti n. 318 (riguardante l'OCM nel settore dello zucchero), n. 319 (riguardante i regimi di sostegno diretto) e n. 320 (riguardante l'istituzione di un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero).

27. I principali aspetti della riforma varata dal Consiglio sono:
– il prezzo di sostegno dello zucchero bianco è rappresentato non più da un prezzo d'intervento ma da un prezzo di riferimento a cui si abbina un meccanismo di ammasso privato; il prezzo di riferimento è di 631,9 euro/t per le prime due campagne di commercializzazione e diminuisce a 541,5 euro per la campagna 2008/09 ed a 404,5 euro/t a partire dalla campagna 2009/10;
– la convergenza delle quote A e B in un'unica quota;
– la riduzione del prezzo minimo della barbabietola da 43,3 euro/t a 26,3 euro/t, sempre in quattro campagne;
– l'istituzione di aiuti finanziari compensativi agli agricoltori, ad un livello pari al 64% della riduzione di prezzo;
– un ulteriore pagamento "disaccoppiato" agli agricoltori, pari al 30% della perdita di reddito per cinque anni;
– l'istituzione di un regime quadriennale di aiuti finanziari alle imprese saccarifere che rinunceranno in tutto o in parte alle loro quote di produzione nell'ambito di un programma di ristrutturazione che comporti lo smantellamento di impianti;
– aiuti per interventi di diversificazione nelle regioni colpite dalla ristrutturazione dell'industria dello zucchero[4]; questi ultimi aiuti possono essere aumentati fino al 50% in quegli Stati membri in cui la quota di produzione nazionale risulterà ridotta di oltre il 50%[5].

---

[3] *[Il documento cosiddetto Fischler, dal nome dell'allora Commissario per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale, è la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europei del 14 luglio 2004, Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC-riforma del settore dello zucchero, COM/2004 /499. Tale documento prevedeva tra l'altro la riduzione, in due tappe nell'arco di tre anni, del prezzo istituzionale di sostegno dello zucchero (connotato non più come prezzo di intervento ma come prezzo di riferimento) da 631,9 a 421 euro/t e del prezzo minimo della barbabietola da zucchero da 43,6 a 27,4 euro/t. All'inizio del 2005, con la nuova Commissaria per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale, la Signora Mariann Fischer Boel, era stata elaborata un'ipotesi modificata, descritta in un documento che prevedeva una maggiore riduzione del prezzo istituzionale di sostegno dello zucchero (a 385,5 euro/t, valore del 39% inferiore all'attuale prezzo di intervento) e del prezzo minimo della barbabietola (a 25,05 euro/t).]*

[4] *[Articoli 3-6 del Regolamento n. 320/06.]*

[5] *[Articolo 7 del Regolamento n. 320/06.]*

28. I suddetti aiuti finanziari alle imprese saccarifere per ristrutturazione sono concessi per la campagna di commercializzazione nel corso della quale si è proceduto alla rinuncia della quota; le relative domande devono essere presentate entro il 31 gennaio che precede la campagna nel corso della quale si rinuncia alla quota, tranne le domande per la prossima campagna 2006/07, da presentarsi entro il 31 luglio 2006. La rinuncia alla quota deve avvenire previe consultazioni nel quadro dell'accordo interprofessionale[6]. L'entità dell'aiuto per ristrutturazione è minore per la terza (2008/09) e per la quarta campagna (2009/10), rispetto alla campagna 2006/07 e a quella 2007/08.
Anche gli aiuti per la diversificazione sono minori per la terza e quarta campagna rispetto alle prime due campagne.
29. In relazione al nuovo quadro normativo comunitario, in Italia sono state definite nel mese di marzo 2006, presso il Ministero delle Politiche Agricole Forestali, le riduzioni di quota delle imprese saccarifere nazionali e di conseguenza, la diminuzione del numero degli stabilimenti produttivi[7].
30. In particolare, è stato deciso che le riduzioni delle quote di produzione delle imprese siano tali da comportare un abbattimento di oltre il 50% della quota di produzione nazionale, in modo da poter attivare la maggiorazione degli aiuti per la riconversione ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento n. 320/2006. Le quote di produzione di Eridania Sadam, Co.pro.B, Italia Zuccheri e SFIR saranno ridotte, sin dalla prima campagna utile (quella 2006/07 e, quindi, con domande da presentarsi alla Commissione entro il 31 luglio 2006), del 52,9% circa; rimarrà invariata, invece, la quota di Zuccherificio del Molise.
31. Solo 6 dei 19 stabilimenti preesistenti riprenderanno, a partire dal 1° agosto 2006, l'attività produttiva dopo la chiusura stagionale. In particolare, riprenderanno l'attività gli stabilimenti localizzati a: Pontelongo di Italia Zuccheri, Minerbio di Co.Pro.B, Pontelagoscuro di SFIR, San Quirico di Eridania Sadam, Jesi di Eridania Sadam, Termoli di Zuccherificio del Molise.

V. IL MERCATO DELLO ZUCCHERO

5.1. Produzione e consumi

32. Il consumo italiano di zucchero si è attestato nell'ultimo triennio attorno alle 1.740 migliaia di tonnellate (media triennio 2003-2005), facendo registrare un incremento del 6% circa rispetto al triennio precedente (2000-2002). Sulla base delle informazioni fornite dalle parti, tale incremento ha riguardato esclusivamente il canale "industria", essendosi invece verificata una netta contrazione delle vendite destinate al canale "largo consumo", il quale incide attualmente per circa il 25% sul totale delle vendite (media triennio 2003-2005).
La quota produttiva assegnata all'Italia ha coperto, mediamente nell'ultimo triennio, l'89% circa dei consumi nazionali, contro il 92,5% del triennio precedente.
La produzione effettiva, la quale generalmente raggiunge o supera la quota assegnata, ha subito un brusco calo nel 2003, a causa di una forte siccità che ha condizionato fortemente la quantità e la qualità della materia prima disponibile.[8] Nel 2005, la produzione è tornata invece largamente al di sopra della quota produttiva assegnata, raggiungendo un valore di circa 1,8 milioni di tonnellate.

Tab. n. 1 - Consumo di zucchero distinto per canale (000 T)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Canale industria	1.059	1.065	1.259	1.266	1.317	1.330
Canale largo consumo	544	552	445	433	434	430
Totale	1.603	1.617	1.704	1.699	1.751	1.760

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

Tab. n. 2. – Bilancio di approvvigionamento dello zucchero in Italia (000 T)

[6] *[Art. 3, comma 2, del Regolamento n. 320/06.]*

[7] *[Due sono i documenti in proposito: il Piano per la razionalizzazione e riconversione della produzione bieticolo-saccarifera e i Piani di riconversione degli stabilimenti industriali ex saccariferi.]*

[8] *[Si fa presente che la produzione effettiva può superare la quota assegnata anche in virtù della possibilità di riportare alla campagna successiva sino al 20% della produzione assegnata.]*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Prod.assegnata	1.568	1.521	1.557	1.476	1.537	1.557	1.557
A. Produz. Fisica	1.702	1.550	1.285	1.409	900	1.158	1.804
B. Importazioni	295	316	418	604	681	902	710,5
C.Disponibilità (A+B)	1.997	1.866	1.703	2.013	1.501	2.060	2.515
D. Esportazioni	333	244	273	356	230	34	101
E. Cons. apparente (A+B-D)	1.664	1.622	1.430	1.657	1.351	2.026	2.414
F. Consumo effettivo	1.615	1.603	1.617	1.704	1.699	1.751	1.760
G. Vendite di produz. naz. (F-B)	1.653	1.531	1.472	1.456	1.248	883	1.050
% Esp/Prod.	**19,6%**	**15,7%**	**21,2%**	**25,3%**	**25,5%**	**2,9%**	**6%**
% Imp./Cons.	**18,3%**	**19,7%**	**25,9%**	**35,5%**	**40,1%**	**51,5%**	**40,7%**

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

5.2. Il commercio con l'estero

33. Benché la produzione nazionale risulti sistematicamente inferiore ai consumi nazionali (a causa del contingentamento produttivo previsto dalla OCM), in Italia esista comunque un significativo flusso di export, prevalentemente destinato ai paesi extra UE. Il livello delle esportazioni si è tuttavia drasticamente ridotto nel 2004, in conseguenza dell'abbattimento del livello produttivo conseguente alla siccità, ed è rimasto contenuto anche nel 2005, anno nel quale, per la produzione in quota non collocata sul mercato interno, le imprese hanno fatto largo ricorso all'intervento, il quale ha assorbito ben *[600.000-700.000]* tonnellate di zucchero di produzione nazionale.

34. Risultano invece consistentemente aumentati il livello e l'incidenza delle importazioni, che nell'ultimo triennio si sono attestate mediamente sul 44% dei consumi. In particolare, esse hanno raggiunto il 40% nel 2003, anno nel quale si è verificata la siccità, e superato il 50% nel 2004, anno nel quale si sono maggiormente prodotti gli effetti della stessa; nel 2005, anno di rese molto elevate per la coltivazione della barbabietola in Italia, l'incidenza delle importazioni si è riportata su un livello pressoché pari a quello del 2003 (circa il 40,7%).[9]

Supponendo che le importazioni vengano collocate pressoché interamente sul mercato italiano, si può inoltre effettuare una stima delle vendite di zucchero di produzione nazionale collocate sul mercato interno, ricavata sottraendo le importazioni dai consumi complessivi. Si può notare come tali vendite siano state, negli ultimi trae anni (e in corrispondenza pertanto del forte incremento del flusso di importazioni), decisamente inferiori alla quota produttiva assegnata all'Italia, evidenziando una qualche difficoltà, per i produttori nazionali, a collocare interamente la propria produzione. Tale risultato emerge in modo particolarmente evidente nel 2005, anno nel quale, come si è visto, la produzione fisica è stata abbondante, e di gran lunga superiore alla quota assegnata: ciò ha determinato, per il 2005, un incremento delle scorte, una riduzione del prezzo sul mercato interno e, per la prima volta dall'unificazione del mercato, il ricorso all'intervento da parte dei produttori nazionali.

Tab. n. 3 – Composizione delle importazioni nazionali per provenienza (000 T)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale mondo	359	475	604	681	902	710,5
di cui:						
Francia	110	123	133	161	296	148
Germania	130	167	158	160	184	176
UK	53	47	47	52	94	43
TOTALE UE 15	326	372	367	418	623	411
BALCANI (Serbia e Croazia)	-	66	209	231	149	225

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

[9] *[La stima è stata effettuata utilizzando la stima provvisoria delle importazioni relative al 1° trimestre 2005, di fonte Istat, e applicando ad essa la stessa percentuale di incidenza (20%) che le importazioni del 1° trimestre del 2004 hanno avuto su totale delle importazioni del 2004. Il totale delle importazioni annuali così ottenuto è stato rapportato ad una stima dei consumi ottenuta dalla media dei consumi del triennio precedente.]*

5.3 Quote di produzione

35. La distribuzione delle quote di produzione assegnate alle diverse imprese nazionali non si è modificata negli ultimi anni. In particolare, la quota congiunta assegnata ai due gruppi risultanti dalla concentrazione è rimasta invariata al 73,5% del totale della quota produttiva assegnata all'Italia.

Tab. n. 4 – Quote di produzione degli zuccherifici nazionali

	2002/3		**2003/4**		**2004/5**		**2005/2006**	
	quota A+B	Prod. Fisica	Quota A+B	Prod. Fisica	quota A+B	Prod. fisica	quota A+B	Prod. fisica
	%	%	%	%	%	%	%	%
ERIDANIA	46,1	45,9						
SADAM	19,7	20,1	34,7	31,7	34,7	29,5	34,7	34,5
IZ			31,0	31,8	31,0	33,0	31,0	
COPROB	7,7	7,4	7,7	9,2	7,7	9,40	7,7	39,7
SFIR	21,1	21,1	21,1	21,3	21,1	21,8	21,1	21,5
MOLISE	5,4	5,5	5,4	6,0	5,4	6,3	5,4	4,3
Primi 2	**73,5**	**73,4**	**73,5**	**72,7**	**73,5**	**71,9**	**73,5**	**74,3**

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

Anche per quanto riguarda la produzione effettiva, la quale in alcuni casi si discosta significativamente dalla produzione assegnata, la quota congiunta dei primi due gruppi si è mantenuta relativamente stabile negli ultimi 3 anni, facendo registrare solo un leggero decremento sino al 2003/4 e un recupero nell'ultima campagna.

5.4 Quote di mercato

36. A fronte di una sostanziale stabilità delle quote di produzione, la quota dell'insieme delle imprese saccarifere nazionali si sono è significativamente ridotta. In particolare, la quota congiunta dei due gruppi risultanti dall'operazione di concentrazione è passata dal *[50-60%]* circa del 2001 al *[40-50%]* del 2004 e al *[35-45%]* del 2005 (cfr. tabella n. 5).[10]

Tab. n. 5 – Quote di mercato (%)

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
ERIDANIA	*[30-40]*	*[20-30]*			
IZ/COPROB	*[0-10]*	*[0-10]*	*[20-30]*	*[20-30]*	*[20-30]*
SADAM	*[10-20]*	*[10-20]*	*[20-30]*	*[20-30]*	*[15-25]*
SFIR	*[10-20]*	*[10-20]*	*[10-20]*	*[5-15]*	*[5-15]*
MOLISE	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*
TOTALE Produttori nazionali		66,0	68,1	57,8	54,3
Importatori/Confezionatori	25,6	34,0	31,9	42,2	45,7
TOTALE MERCATO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quota primi 2 gruppi	***[50-60]***	***[40-50]***	***[40-50]***	***[40-50]***	***[35-45]***

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

[10] *[Le stime sono state ottenute dai dati di vendita forniti dalle parti, rapportati al totale del consumo interno. La quota attribuita agli importatori/confezionatori è stata pertanto ottenuta per differenza.*
La quota di mercato attribuita complessivamente a tali operatori è in alcuni casi inferiore alla quota di prodotto importato in quanto, soprattutto nelle annate in cui le industrie nazionali hanno difficoltà di approvvigionamento, come nel 2004, sono le stesse imprese nazionali ad importare zucchero per mantenere la propria clientela e la propria quota di mercato. Tali vendite, pur riguardando prodotto acquistato all'estero, sono state pertanto attribuite ai produttori nazionali.]

In connessione con la suddetta contrazione, si riscontra un forte incremento dei flussi di importazione commercializzati da operatori indipendenti dai produttori, i quali confezionano e vendono, anche con marchio proprio, il prodotto acquistato indifferentemente in Italia o all'estero.
Inoltre, le quote in quantità dei due nuovi gruppi, le quali risultavano perfettamente simmetriche sino al 2004, si sono sensibilmente modificate a favore del gruppo Co.Pro.B nel 2005, il quale ha mantenuto inalterata la propria quota al *[20-30%]*, a fronte di una quota del gruppo Eridania Sadam passata al *[15-25%]*.
Nel corso del 2005, si è infine modificata la quota di Zuccherificio del Molise, passata da *[0-10%]* circa a *[0-10%]* ed è ulteriormente diminuita la quota di SFIR, passata da *[5-15%]* del 2004 a *[5-15%]* del 2005.
37. In merito al ruolo svolto dai confezionatori/distributori, nel corso del precedente procedimento del 2005, è emerso che essi distribuiscono e in molti casi confezionano non soltanto zucchero di provenienza estera, ma anche zucchero prodotto dagli zuccherifici nazionali. Questi ultimi, infatti, effettuano parte delle proprie vendite attraverso il c.d. "canale lungo", cioè attraverso questi operatori intermedi.
Lo zucchero che i confezionatori/distributori acquistano dagli zuccherifici viene in parte venduto con il marchio dello zuccherificio stesso, mentre in parte viene confezionato e commercializzato, unitamente allo zucchero di diversa provenienza, con il marchio del rivenditore, ovvero con il marchio privato dell'acquirente (ad es. le bustine vendute attraverso il canale *horeca* con il marchio del bar/ristorante).
Conseguentemente, il potere di mercato degli zuccherifici nazionali potrebbe risultare inferiore a quanto indicato dalla rispettiva quota di vendite, in quanto parte di tali vendite viene effettuata con il marchio delle imprese distributrici: queste ultime, non avendo vincoli stabili di approvvigionamento con le imprese produttrici, sono in grado in qualsiasi momento, a fronte di costi di acquisto troppo alti, di cambiare fornitore, rivolgendosi ad altra impresa, nazionale o estera, che applichi un prezzo inferiore.
38. All'interno delle vendite dei soli produttori nazionali, il peso congiunto dei due nuovi gruppi risultanti dalla concentrazione è rimasto sostanzialmente stabile nel 2005 rispetto a quello registrato nel 2004, pari a *[70-80%]* circa in termini di quantità (cfr. tabella n. 6).
Si è invece ridotta, come si è visto, la simmetria tra le vendite dei due gruppi (il gruppo Co.Pro.B, nel 2005, ha raggiunto circa il *[30-40%]* delle vendite dei produttori nazionali, a fronte del *[30-40%]* del gruppo Eridania Sadam), con una forbice meno significativa in termini di valore, presumibilmente a causa della notorietà e del prestigio di cui beneficia il marchio Eridania, che consentono di spuntare un prezzo di vendita più elevato.

Tab. n. 6 – Quote di vendita dei produttori nazionali (%)

	2002		2003		2004		2005	
	%Q	%V*	%Q	%V	%Q	%V	%Q	%V
ERIDANIA	*[40-50]*							
SADAM	*[15-25]*		*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*
IZ/COPROB	*[0-10]*		*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*	*[30-40]*
SFIR	*[20-30]*		*[20-30]*	*[20-30]*	*[15-25]*	*[15-25]*	*[15-25]*	*[15-25]*
MOLISE	*[0-10]*		*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*
TOTALE	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quota primi 2	*[70-80]*		*[70-80]*	*[70-80]*	*[70-80]*	*[70-80]*	*[70-80]*	*[70-80]*

* per il 2002 non è disponibile il dato sulle vendite in valore di Eridania

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

5.5. I prezzi

39. Il prezzo medio di vendita dello zucchero da parte dei produttori nazionali, calcolato come rapporto tra i ricavi complessivi e le quantità vendute, ha subito un leggero incremento nel corso del 2004, per poi ridursi significativamente nel corso del 2005.

Tab. n. 7 - Prezzo medio di vendita dello zucchero (euro/tonn.)

	2001	2002*	2003	2004	2005
Prezzo medio	752	n. d.	754,8	770,0	689,3
Var. % rispetto al 2001			0,4	2,4	-8,3

* nel 2002 il dato non è disponibile in quanto non sono state fornite le vendite in valore di Eridania.
Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

39. Il prezzo medio evidenziato in tabella 7, essendo calcolato a partire dai ricavi delle imprese, risente sia della composizione del prodotto venduto (confezionato-sfuso), sia del canale di vendita utilizzato (lungo-corto): si è pertanto richiesto a tutte le imprese produttrici di fornire dati sull'andamento dei prezzi medi relativi ad una confezione tipo di prodotto venduto alla distribuzione finale (ad es. il pacco da 1 kg) e al prodotto venduto sfuso.
Dai dati forniti, risulta che tutte le imprese hanno subito, tra il 2004 e il 2005, variazioni del prezzo di vendita relativo al pacco da 1 kg destinato al largo consumo dell'ordine del 15%.
Anche per quanto riguarda lo zucchero venduto sfuso o in grandi confezioni alle industrie di trasformazione si sono verificate significative riduzioni di prezzo, comprese, a seconda degli operatori, tra il 9% e il 19%.

5.6. L'approvvigionamento della barbabietola

40. Come esposto in maniera più dettagliata nei provvedimenti del 2002 e del 2005, gli zuccherifici sono di norma stabiliti in prossimità delle zone di coltura delle bietole, in modo da ridurre sia i costi di trasporto, sia i tempi entro i quali il prodotto viene sottoposto a lavorazione: il tenore in zucchero delle barbabietole, infatti, una volta raccolte, tende a diminuire con il tempo.
In generale, le barbabietole vengono raccolte entro un raggio compreso nei 100 km di distanza dallo zuccherificio cui sono destinate.
41. La necessità di raccogliere e trasformare la massima quantità di prodotto nel minor tempo possibile, definisce di fatto attorno ad ogni zuccherificio un "bacino" naturale di approvvigionamento, all'interno del quale tutti i coltivatori stipulano contratti con lo stesso zuccherificio. Soltanto i coltivatori che gravitano in zone di confine possono muoversi in modo più flessibile sul mercato, stipulando contratti con più di uno zuccherificio. Gli agricoltori multi-contratto, c.d. "promiscui", rappresentavano per SFIR, nell'anno al quale è riferita la valutazione del provvedimento del 1° agosto 2002, circa il 30% dell'offerta.
42. I rapporti tra coltivatori e zuccherifici relativi alla fornitura di bietole sono regolati dai contratti di coltivazione, stipulati tra zuccherifici e agricoltori prima dell'epoca di semina[11].
Gran parte del contenuto del contratto di coltivazione è stabilito in sede di accordo interprofessionale, definito da una negoziazione collettiva tra tutti gli zuccherifici e tutte le associazioni agricole presenti nel settore. L'accordo interprofessionale fissa, tra l'altro, le modalità di consegna delle barbabietole agli zuccherifici e il prezzo stesso della bietola.
43. Le associazioni dei bieticoltori svolgono un ruolo di primo piano sia nella determinazione dei contenuto dell'accordo interprofessionale, sia nella conclusione e nella gestione dei contratti di coltivazione stipulati tra bieticoltori e zuccherifici[12].
In particolare, le associazioni raccolgono le domande di coltivazione degli agricoltori per presentarle alle industrie, controllano la correttezza delle operazioni di assegnazione di saccarosio, partecipano ai controlli della produzione conferita allo zuccherificio, alla definizione dei criteri di campionatura e di analisi del prodotto, alle operazione di pesa del carico, di scarico, di campionamento, di lavorazione in laboratorio e di analisi polarimetrica.
Gli agricoltori, nel momento in cui sottoscrivono l'offerta di coltivazione all'industria saccarifera, sono tenuti ad indicare il nome dell'Associazione incaricata di eseguire i controlli sulle bietole consegnate: di fatto, dunque, tutti i bieticoltori, ad eccezione di quelli che aderiscono all'impresa cooperativa Co.Pro.B., sono iscritti ad un'associazione.
44. Data la presenza di tutte le principali associazioni di produttori, nonché della cooperativa CO.PRO.B., nel capitale sociale di Finbieticola, tale società è espressione della quasi totalità dei coltivatori nazionali di barbabietole.
La partecipazione di Finbieticola al capitale sociale di Italia Zuccheri comporta pertanto l'esistenza di un legame verticale di integrazione tra uno dei due operatori risultanti dall'operazione di concentrazione (CO.PRO.B.-Italia Zuccheri) e gli operatori del mercato a monte della barbabietole.

5.7 Le evoluzioni prevedibili a seguito dell'introduzione della nuova OCM

45. Come anticipato ai paragrafi 29 e 30, a seguito dell'adozione dei nuovi regolamenti comunitari che prevedono incentivi alla riduzione della quota nazionale, è stata definita in sede ministeriale una riduzione del 50% della quota di produzione complessiva italiana, ottenuta tramite un taglio del 52,9% delle quote delle 3 principali imprese. La risultante ripartizione delle quote produttive tra le imprese è indicata nella tabella che segue.

Tab. n. 8 – Ripartizione quote produttive stabilita a seguito della nuova OCM

	2005/2006	2006/2007

[1] *[1 Il Regolamento n. 1260/2001 del Consiglio del 19 giugno 2001, stabilisce che il contratto di coltivazione debba definire, oltre ai prezzi di acquisto, non inferiori a quelli minimi stabiliti dai regolamenti sull'OCM dello zucchero, i termini di pagamento, i tempi di consegna, i centri di raccolta, i luoghi di ricevimento, il metodo di accertamento del tenore zuccherino, la determinazione del peso lordo, della tara e del tenore di zucchero con una delle modalità indicate nel regolamento stesso, le modalità di restituzione delle polpe, o, alternativamente, di compensazione per la mancata restituzione.*
Indagine conoscitiva sul Settore bieticolo saccarifero (IC 16), chiusa con provvedimento n. 7432 del 27 luglio 1999, in boll. n. 29-30/1999.]

[12] *[Al riguardo cfr. sia il citato provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002, sia l'Indagine conoscitiva sul Settore bieticolo saccarifero (IC 16).]*

	quota A+B 000 T	quota A+B %	Quota ceduta %	quota A+B 000 T	Quota A+B %
IZ/COPROB	603.586	38,75	***-52,9%***	284.410	36,54
SADAM	540.997	34,74	***-52,9%***	254.918	32,75
SFIR	328.535	21,09	***-52,9%***	154.806	19,89
MOLISE	84.326	5,41	**-**	84.326	10,83
Totale quota naz.	**1.557.444**	**100,49**	***-50,0%***	**778.459**	
Consumi naz.	**1.760.000**			**1.760.000**	
% Prod./Cons.	**88%**			**44%**	

46. La quota produttiva assegnata all'Italia, che attualmente rappresenta circa l'88% dei consumi, potrà soddisfare in futuro non più del 40-45% della domanda interna, supponendo che i consumi rimangano stabili. Pertanto, necessariamente e strutturalmente, i consumi nazionali dovranno essere alimentati da importazioni per una percentuale non inferiore al 55-60%.

47. L'incremento delle importazioni potrebbe produrre significativi effetti di riduzione delle quote di mercato degli operatori nazionali, con particolare riferimento ai due gruppi risultanti dall'operazione. Al riguardo, si osserva infatti che la quota di produzione cumulata assegnata a tali gruppi arriverebbe a coprire appena il 30% del mercato complessivo, a fronte di una quota A+B attuale pari al 65% dei consumi nazionali. Pertanto, anche ipotizzando che tali operatori cerchino di mantenere inalterata la propria quota di mercato (pari, mediamente negli ultimi tre anni, a *[40-50%]* circa) intercettando parte del prodotto importato, la realizzazione di tale obbiettivo non risulta certa, essendo condizionata all'esito del confronto competitivo con i propri concorrenti, rappresentati, oltre che dai produttori nazionali, dai produttori esteri e dagli altri operatori nazionali che effettuano attività di *trading*.

48. L'incremento delle importazioni e la riduzione di circa il 36% del prezzo di riferimento comunitario comporteranno, inoltre, un'ulteriore riduzione dei prezzi interni dello zucchero, con conseguente incremento della tensione competitiva tra gli operatori. A ciò deve aggiungersi il venir meno della garanzia rappresentata dal prezzo di intervento, al quale le imprese potevano prima vendere la propria produzione in quota non collocata sul mercato.

Secondo le previsioni degli operatori[13], il prezzo di mercato dello zucchero potrebbe scendere, a regime, a circa 450 euro/tonn. a fronte dei circa 690 euro attuali.

49. Infine, tra gli effetti certi dei mutamenti indotti dalla riduzione degli stabilimenti produttivi decisa a seguito della nuova OCM, vi sarà la drastica riduzione, quando non l'azzeramento, della presenza dei bieticoltori promiscui, in conseguenza della maggiore distanza tra gli stabilimenti produttivi che rimarranno in funzione già a partire dalla nuova campagna 2006/2007. Tale riduzione, confermata da tutti gli operatori intervenuti in audizione, eliminerà in radice i possibili effetti di distorsione dei flussi di materia derivanti dalla presenza di Finbieticola nel capitale sociale di Italia Zuccheri. Secondo quanto affermato in audizione da Co.Pro.B., già dalla campagna 2006/2007, per la quale i contratti di coltivazione sono già stati stipulati, la presenza dei bieticoltori promiscui è passata in uno dei due stabilimenti che rimarranno in funzione dal 25-30% al 4%.[14]

VI. LE POSIZIONI ESPRESSE DALLE PARTI E DA SFIR

Finbieticola

50. Finbieticola ha sottolineato, nel corso dell'audizione svoltasi il 31 marzo 2006 e con la memoria pervenuta in data 27 aprile 2006, che non è possibile ravvisare i presupposti dell'esistenza di una posizione dominante collettiva dei due principali operatori saccariferi italiani, per due motivi.

51. Il primo motivo è il prevedibile aumento delle importazioni di zucchero sul mercato italiano, che si verificherà a seguito dell'avvenuta riforma della regolamentazione comunitaria del settore. Le quote detenute nel mercato italiano dello zucchero dai due principali operatori diminuirebbero, nell'ipotesi che esse non acquistino quantitativi all'estero per rivenderli sul territorio nazionale, nel modo seguente: Co.Pro.B.-Italia Zuccheri dal 34% al 17% circa; Eridania Sadam dal 33% al 15% circa. La loro quota congiunta sarebbe, dunque, del 32%, ben lontana dagli indici presuntivi di una posizione dominante indicati dalla giurisprudenza comunitaria della Corte di Giustizia.

---

13 *[Si veda il "Piano per la razionalizzazione e conversione della produzione bieticolo.saccarifera", allegato al doc. n. 1,26.]*

14 *[Cfr. verbale di audizione dell'11aprile 2006, Doc. n. 1.24.]*

52. Secondo Finbieticola, gli attuali *asset* delle imprese saccarifere italiane consentono loro in misura limitata di trasformarsi in *trader* che vendono in Italia zucchero proveniente dall'estero e peraltro, solo per lo zucchero destinato al largo consumo, l'unico per cui riveste una certa importanza l'esistenza di un marchio riconoscibile. Alcuni grandi clienti industriali, invece, già oggi si approvvigionano direttamente all'estero. Per le imprese saccarifere italiane, dunque, non sarà facile intermediare le importazioni per il canale industria. Anche la grande distribuzione ha, comunque, la capacità di rifornirsi direttamente all'estero. Inoltre, le imprese saccarifere italiane non hanno una forte rete distributiva: esse ricorrono in larga misura ad un circuito distributivo lungo.

53. Talune imprese francesi e tedesche, che prevedibilmente non ridurranno le proprie quote di produzione, appaiono in grado di accrescere la propria presenza diretta nel mercato italiano.

Altre importazioni aggiuntive potranno provenire dalla Serbia e dalla Croazia, che possono esportare nell'Unione Europea determinati quantitativi senza dazio doganale, anche se una parte dello zucchero proveniente da tali Paesi continuerà ad avere bisogno di un distributore intermedio in Italia.

54. Il secondo motivo dell'insussistenza dei presupposti della posizione dominante collettiva risiede, secondo Finbieticola, nella mancanza di qualsiasi problema concorrenziale derivante da un'integrazione verticale tra il mondo dei bieticoltori facente parte delle associazioni presenti in Finbieticola ed Italia Zuccheri. Infatti, a seguito della riduzione del numero degli stabilimenti saccariferi non vi sono più, secondo Finbieticola, bieticoltori in grado di optare, per il conferimento del loro prodotto, tra più un'impresa saccarifera.

55. Per quanto precede, sarebbe del tutto ingiustificata, secondo Finbieticola, la persistenza delle misure correttive stabilite dal provvedimento del 6 luglio 2005 relativamente alla propria partecipazione in Italia Zuccheri. Finbieticola ha quindi ribadito, nel corso dell'audizione e nella memoria pervenuta in data 27 aprile 2006, la propria richiesta di annullamento o di revoca del provvedimento del 6 luglio 2005 relativamente alle misure correttive, aggiungendo la richiesta, in subordine, della sospensione di tali misure fino a quando non saranno precisamente verificabili le conseguenze sul mercato italiano della regolamentazione comunitaria del settore dello zucchero.

Coprob e Italia Zuccheri

56. Coprob e Italia Zuccheri hanno sostenuto, nel corso dell'audizione dell'11 aprile 2006, che le importazioni si attesteranno stabilmente sopra il 50% del consumo nazionale, in modo tale da determinare una modifica strutturale del mercato e una maggiore pressione concorrenziale sugli operatori italiani.

57. In merito alle modalità con cui saranno introdotti in Italia gli ulteriori quantitativi di zucchero d'importazione, Co.Pro.B. e Italia Zuccheri ritengono che essi potranno essere in parte commercializzati da quei *trader* nazionali che non hanno legami stabili con specifiche industrie saccarifere ed in altra parte commercializzati da confezionatori/distributori italiani che sono legati contrattualmente a determinati produttori di Stati membri dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda le importazioni da Paesi extra U.E., probabilmente continueranno ad entrare in Italia quantitativi provenienti dalla Serbia e dalla Croazia. In particolare, le imprese saccarifere della Croazia appaiono in grado di agire liberamente sul mercato, in quanto non hanno particolari legami contrattuali con produttori o *trader* di Paesi dell'Unione Europea.

58. Le imprese saccarifere italiane tenteranno, naturalmente, di rifornirsi di prodotto estero per rivenderlo sul mercato italiano, al fine di difendere le proprie quote di mercato. Per loro sarà difficile, tuttavia, intermediare importazioni per un quantitativo superiore a 250.000-300.000 tonnellate l'anno, in quanto un'espansione delle vendite determinerebbe necessariamente una diminuzione dei prezzi.

59. Infine, secondo Co.Pro.B. e Italia Zuccheri la presenza dei bieticoltori "promiscui" si ridurrà in maniera significativa, essendo diminuite le aree di sovrapposizione dei bacini bieticoli. Nella campagna 2006/07, per la quale i contratti di coltivazione sono stati già stipulati, la presenza di bieticoltori promiscui è passata, relativamente all'approvvigionamento dello stabilimento di Minerbio, al 4%, rispetto al 25-30% della campagna precedente.

Eridania Sadam

60. Eridania Sadam ha affermato, nel corso dell'audizione del 12 aprile 2006, di ritenere che la drastica riduzione delle garanzie di prezzo derivante dalla riforma della regolamentazione comunitaria del settore, congiuntamente alla previsione di sussidi subordinati alla riduzione della capacità produttiva, determinerà un abbattimento della produzione complessiva nell'Unione Europea e una redistribuzione della stessa nella aree più adatte alla produzione bieticola.

In tal modo, la produzione di zucchero dei Paesi comunitari eccedentari, che non può più essere esportata sul mercato mondiale, sarà dirottata verso i Paesi che riducono le quote produttive, come l'Italia, che sarà esposta anche alla concorrenza di Paesi terzi, in particolare dell'area balcanica.

Le maggiori importazioni indurranno una competizione, la cui leva sarà costituita dal prezzo, tra tutti gli operatori, italiani e esteri. È probabile che gli operatori tentino di integrare la propria produzione con acquisti di prodotto dall'estero o con accordi di fornitura più o meno stabili con produttori esteri al fine di mantenere la propria quota di mercato, ma l'esito di tale processo è del tutto incerto.

61. Secondo Eridania Sadam, pertanto, non vi sono i presupposti di una posizione dominante collettiva dei primi due operatori.

In ogni caso, l'integrazione verticale derivante dalla partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri non è idonea a determinare distorsioni dei flussi di materia prima: la riduzione degli stabilimenti produttivi in Italia, riducendo o addirittura azzerando la presenza di bieticoltori promiscui, elimina in radice la possibilità che l'integrazione verticale produca tali distorsioni.

SFIR

62. SFIR ha affermato, nel corso dell'audizione del 10 aprile 2006, che il quadro delle riduzioni delle quote di produzione in Italia è, ormai, sostanzialmente certo, considerato che le quantità di semine di barbabietola effettuate nell'anno in corso sono state definite tenendo conto delle previste riduzioni delle quote. Tale quadro è anche irreversibile, stante l'avvenuta riduzione del numero degli stabilimenti di produzione e della capacità produttiva.

63. Le imprese saccarifere italiane tenteranno comunque di difendere le rispettive quote di mercato, stipulando accordi con imprese saccarifere di altri Paesi europei, per intercettare almeno una parte delle aumentate importazioni. Questo tentativo può avere in qualche misura successo, poiché le imprese saccarifere italiane dispongono di una consolidata rete di distribuzione. L'intercettazione di una parte delle importazioni ad opera delle imprese saccarifere italiane è già avvenuta a seguito del calo della produzione nazionale successiva alla siccità del 2003.

Secondo SFIR, attualmente non sembra esservi una presenza diretta di imprese saccarifere estere in Italia. Certamente alcune grandi imprese utilizzatrici comprano una parte del proprio fabbisogno di zucchero direttamente da fornitori esteri, ma la maggior parte del prodotto estero presente sul mercato italiano viene importato dalle imprese saccarifere nazionali o da altri operatori intermediari.

Gli operatori che effettuano esclusivamente attività di distribuzione sono generalmente legati alle società saccarifere in quanto, per garantire continuità nelle forniture, sono, o almeno sono stati sino ad ora, costretti a rifornirsi anche dai produttori nazionali. Sono molto pochi i distributori che vendono esclusivamente prodotto importato.

64. Da chiunque venga venduto, comunque, il prodotto importato è in grado di produrre un significativo effetto disciplinante sui prezzi. Lo zucchero, infatti, può considerarsi una *commodity* e basta una piccola quantità di prodotto venduta a prezzi più bassi per produrre un effetto di ribasso su tutto il mercato.

A seguito della riduzione degli stabilimenti produttivi in Italia, la competizione sarà, prevedibilmente, meno influenzata dall'esistenza di rapporti verticali con i produttori agricoli, mentre essa si giocherà essenzialmente sulla capacità delle imprese saccarifere di intercettare quella percentuale di nuove importazioni che andranno a coprire i consumi nazionali non soddisfatti dalla produzione nazionale.

65. SFIR ha aggiunto che a seguito della riduzione a sei del numero degli stabilimenti italiani, i problemi derivanti dall'integrazione verticale consistente nella partecipazione di Finbieticola al capitale sociale di Italia Zuccheri dovrebbero attenuarsi. Più in particolare, tali problemi tenderebbero a scomparire ove permanesse un'ampia superficie di fatto disponibile per la coltivazione della barbabietola, dando luogo alla scomparsa delle zone di coltivazione in cui è possibile optare tra due o più zuccherifici per la vendita delle barbabietole. Nel corrente anno, anche in ragione di una scarsa produzione di zucchero, il problema del bieticoltore "promiscuo" non è emerso.

La distanza minima tra gli stabilimenti produttivi è quella esistente tra uno stabilimento di SFIR e uno di CO.PRO.B., pari a circa 35-40 km. Sebbene, secondo SFIR, il rischio di una sovrapposizione dei bacini bieticoli non sia del tutto eliminato, certamente si è ridotto in misura significativa. Occorre tener presente, in proposito, che la barbabietola può viaggiare sino ad un massimo di 70 km circa, e che tale distanza tende a ridursi con la riduzione del livello di sostegno - e quindi del prezzo - della materia prima.

Non vi sarà, peraltro, una coltivazione di barbabietole in Italia destinata alla produzione di bio-etanolo per autotrazione, essendo più economico ricavare tale carburante da cereali.

VII. VALUTAZIONI

7.1 Premessa

66. Le valutazioni che seguono sono volte a verificare se vi sia un mutamento delle condizioni del mercato italiano dello zucchero a seguito dei Regolamenti adottati il 20 febbraio 2006, tale da permettere la revoca o la riforma delle misure correttive relative all'operazione di cui al provvedimento del 1° agosto 2002, stabilite con il provvedimento stesso ed in parte ridefinite con il provvedimento del 6 luglio 2005.

7.2 Le valutazioni effettuate nel provvedimento del 6 luglio 2005

67. Nel proprio provvedimento del 6 luglio 2005, l'Autorità aveva ritenuto che, nonostante i significativi mutamenti intervenuti nel mercato dello zucchero, non erano venuti meno i presupposti per l'applicazione di tali misure.

In particolare, in relazione agli elementi che avevano indotto a ritenere, nel provvedimento del 1° agosto 2002, che l'operazione di concentrazione esaminata fosse idonea a determinare la costituzione di una posizione dominante nel mercato dello zucchero, l'aggiornamento dell'analisi effettuata nel successivo provvedimento del 6 luglio 2005 aveva evidenziato che la partecipazione di Finbieticola nella società oggi denominata Italia Zuccheri, pur avendo cessato di

costituire un legame strutturale tra i due principali gruppi saccariferi[15], poteva ancora risultare un incentivo a dirottare i flussi di materia prima a favore di tali gruppi, indebolendo, pertanto, il contrappeso concorrenziale esercitabile dagli altri produttori di zucchero. Ciò in quanto, in presenza di altri importanti elementi di simmetria tra i due gruppi e di una importante quota di produzione e di vendite degli stessi, la convergenza di interessi tra tali operatori poteva far sì che anche l'integrazione verticale di uno solo dei due rappresentasse un significativo vantaggio concorrenziale per entrambi.

68. Come ricordato al punto n. 10 del paragrafo II, l'Autorità, nel proprio provvedimento del 6 luglio 2005, aveva anche valutato le novità intervenute nel mercato dello zucchero negli ultimi anni, sostanzialmente riconducibili al consistente incremento del flusso di importazioni rispetto a quanto registrato nel provvedimento del 2002.

La valutazione circa la modifica dei presupposti per l'accertamento di una posizione dominante collettiva sul mercato dello zucchero era stata ritenuta strettamente connessa all'analisi della natura e della stabilità del suddetto incremento del flusso di importazioni, che risultava l'unico rilevante e documentabile elemento di novità rispetto all'analisi effettuata dall'Autorità nel 2002.

Al riguardo, tuttavia, per i motivi ricordati al punto 11, l'Autorità aveva ritenuto che il flusso di importazioni dei tre anni successivi alla valutazione del 2002 non avesse carattere strutturale.

69. Nel medesimo provvedimento del 2005, l'Autorità aveva inoltre preso in considerazione, tra gli elementi di valutazione, le proposte comunitarie di modifica dell'OCM zucchero, allora ancora in fase di discussione, le quali già andavano nel senso di un ridimensionamento del livello di sostegno accordato al settore. Essa aveva tuttavia constatato che, al momento, non risultavano noti, né prevedibili, i contenuti, i tempi e le modalità di un'eventuale attuazione della citata riforma.

70. In conclusione, l'Autorità aveva confermato la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure correttive stabilite dal provvedimento del 1° agosto 2002, in quanto, date la relativa brevità del periodo di osservazione e l'incertezza circa i tempi e la reale evoluzione del quadro regolamentare, l'incremento del flusso di importazioni, largamente causato da eventi eccezionali (quali la siccità del 2003), non poteva essere considerato un fenomeno in grado di modificare stabilmente il quadro di riferimento sul quale si era fondata la valutazione dell'operazione di concentrazione contenuta nel provvedimento del 1° agosto 2002.

7.3 Gli elementi di verifica della persistenza di una posizione dominante collettiva alla luce dell'introduzione del nuovo quadro regolamentare

71. Dalle risultanze istruttorie emerge che, a seguito dell'introduzione del nuovo quadro regolamentare, si sono modificati significativamente i presupposti sui quali erano basate le valutazioni effettuate nei provvedimenti del 1° agosto 2002 e del 6 luglio 2005.

In particolare, dagli accertamenti istruttori effettuati nel corso del presente procedimento, emerge con chiarezza come, a seguito dell'adozione dei Regolamenti comunitari adottati il 20 febbraio 2006, siano destinati a mutare la natura e l'entità del flusso di importazioni, il quale oggi non può più considerarsi come elemento transitorio del mercato nazionale dello zucchero.

Al riguardo, si osserva infatti come la nuova regolamentazione comunitaria del settore, prevedendo consistenti incentivi alla riduzione della produzione da parte dei Paesi dell'Unione meno vocati alla coltura di barbabietola, abbia indotto gli zuccherifici italiani ad operare una drastica riduzione della propria capacità produttiva, finalizzata ad un dimezzamento della quota produttiva assegnata all'Italia.

Tale circostanza porterà l'incidenza della quota produttiva assegnata all'Italia sui consumi, supponendo stabile l'andamento della domanda, al 44%, a fronte del precedente 88%.

72. La riduzione della capacità produttiva nazionale e il conseguente, prevedibile, dimezzamento della quota produttiva assegnata all'Italia rendono il flusso di importazioni, pari al 44% mediamente nell'ultimo triennio, un fenomeno non solo di natura stabile e strutturale, necessario ad integrare la produzione disponibile per soddisfare la domanda interna, ma in espansione.

Infatti, a regime, il flusso di importazioni risulta destinato ad incrementarsi, attestandosi strutturalmente attorno al 55-60%. Come si è detto, infatti, la quota produttiva nazionale che verrà assegnata all'Italia nei prossimi anni risulta idonea a soddisfare non più del 40-45% dei consumi.

73. La stabile presenza sul mercato di prodotto importato innesca necessariamente un processo di competizione tra gli operatori, siano essi produttori o distributori, la cui capacità di vendita non dipenderà solo dal possesso di una reputazione e di una clientela consolidate, ma anche e soprattutto dalla capacità di offrire un prodotto e un servizio competitivo con quello dei concorrenti.

Le importazioni, infatti, una volta diventate fenomeno stabile e strutturale del mercato, risultano in grado di produrre un effetto disciplinante sui prezzi e di aumentare la capacità competitiva di operatori diversi dalle imprese saccarifere nazionali.

Al riguardo, si osserva che già a partire dal 2005 il prezzo di vendita al consumo ha fatto registrare riduzioni dell'ordine del 10-15%.

---

[15] *[Vi era stata, infatti, una spontanea dismissione, da parte di Finbieticola, delle partecipazioni di minoranza detenute in alcune società del gruppo SADAM.]*

74. Alla luce di quanto esposto, al momento non è possibile fare previsioni certe in merito a come si distribuiranno tra gli operatori, sia produttori che distributori, le vendite di prodotto importato. I produttori nazionali, tuttavia, per quanto possano cercare di mantenere inalterata la propria quota di mercato intercettando parte delle importazioni, dovranno comunque confrontarsi con un contesto di mercato maggiormente competitivo, caratterizzato da una più accentuata presenza di concorrenti, rappresentati sia dai produttori esteri che dagli altri operatori nazionali che effettuano attività di *trading*.
L'incremento delle importazioni appare pertanto destinato a produrre significativi effetti di riduzione delle quote di mercato degli operatori nazionali, con particolare riferimento ai due gruppi risultanti dall'operazione. Al riguardo, si ricorda che la quota di produzione di cui disporranno in futuro i due gruppi consentirà di coprire appena il 30% del mercato nazionale, a fronte dell'attuale 65%.
75. Infine, una valutazione del tutto diversa rispetto a quella effettuata nel 2005 merita anche l'elemento richiamato al paragrafo 67, riguardante i possibili effetti della partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri.
Al riguardo, si osserva infatti che, nel provvedimento del 6 luglio 2005, tale partecipazione era stata presa in considerazione tra gli elementi costitutivi di una posizione dominante collettiva solo in virtù della possibilità che Finbieticola aveva di dirottare i flussi di materia prima a favore dei primi due gruppi attivi nel mercato dello zucchero.
La chiusura di 13 dei 19 stabilmenti produttivi esistenti, tuttavia, ha ridotto drasticamente la presenza di bieticoltori promiscui, operando una separazione di fatto dei bacini bieticoli di pertinenza di ciascuno zuccherificio, e praticamente azzerando la possibilità per Finbieticola di influenzare le scelte degli agricoltori in merito alla scelta dello stabilimento cui consegnare il proprio prodotto.
76. In sintesi, la riforma della regolamentazione comunitaria incide significativamente sui seguenti elementi che, nel provvedimento del 1° agosto 2002 ed in quello del 6 luglio 2005, erano stati considerati rilevanti ai fini dell'accertamento dell'esistenza di una posizione dominante collettiva dei due gruppi risultanti dalla concentrazione:
a) l'integrazione verticale costituita dalla partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri che, con la pressoché totale scomparsa dei bieticoltori "promiscui", cesserà di rappresentare un rischio di distorsione dei flussi di materia prima;
b) l'entità e la natura del flusso delle importazioni, che ora diventano un elemento stabile e strutturale del mercato;
c) l'esistenza di un valido contrappeso concorrenziale alle imprese risultanti dalla concentrazione, che risulterà garantito da una consistente presenza di operatori che commercializzeranno prodotto importato, siano essi produttori esteri o imprese nazionali che effettuano attività di *trading*; tale circostanza, incrementando il grado di competizione esistente sul mercato, appare idonea a modificare la distribuzione delle quote di mercato degli operatori, producendo, prevedibilmente, una riduzione delle quote di mercato relative ai primi due gruppi, nonché della simmetria delle stesse.
77. Le considerazioni effettuate inducono pertanto a ritenere significativamente mutato lo scenario di mercato che aveva indotto, nel 2002, ad accertare l'esistenza di una posizione dominante collettiva in capo ai primi due operatori, prescrivendo talune misure correttive e, nel 2005, a confermarne la necessità.

CONSIDERATO che, in ragione del mutamento del contesto di mercato derivante dalla riforma della regolamentazione comunitaria del settore dello zucchero, adottata con regolamenti del Consiglio del 20 febbraio 2006, sono venuti meno i presupposti su cui si basava la prescrizione delle misure correttive relative all'operazione di concentrazione di cui al provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002;

RITENUTA, pertanto, la necessità di revocare, in considerazione del suddetto mutamento del contesto giuridico e fattuale, le misure correttive stabilite con il provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002 ed in parte modificate con il provvedimento n. 14477 del 6 luglio 2005, riguardanti la partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri, la cessazione delle attività di commercializzazione del seme svolte da CO.PRO.B., Italia Zuccheri e Seci-Sadam per i propri fornitori di materia prima e la messa a disposizione di un prefissato quantitativo di zucchero a favore di un *trader,* nel caso di importazioni inferiori ad una determinata soglia;

DELIBERA

la revoca delle misure correttive all'operazione di concentrazione di cui al provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002, stabilite nel provvedimento stesso ed in parte modificate con il provvedimento n. 14477 del 6 luglio 2005.
Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.
Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Fabio Cintioli

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà