Provvedimento n. 5408 **(C2863) CIRIO/CENTRALE DEL LATTE DI ROMA**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 ottobre 1997;

SENTITO il Relatore Professor Fabio Gobbo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'atto pervenuto, in data 11 agosto 1997, da parte della CIRIO Spa;

RITENUTA la propria competenza;

VISTA la propria delibera del 10 settembre 1997 con la quale ha avviato l'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società CIRIO Spa e CENTRALE LATTE DI ROMA Spa;

SENTITI i rappresentanti di CIRIO Spa in data 23 settembre 1997 e, nuovamente, in data 15 ottobre 1997;

SENTITI i rappresentanti di GRANAROLO FELSINEA Spa in data 25 settembre 1997;

SENTITI i rappresentanti di FATTORIA LATTE SANO in data 26 settembre 1997;

SENTITI i rappresentanti di PARMALAT Spa in data 1° ottobre 1997;

SENTITI i rappresentanti del COMUNE DI ROMA e della CENTRALE DEL LATTE DI ROMA in data 1° ottobre 1997 e, nuovamente, in data 15 ottobre 1997;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

1. Le parti

a) La società acquirente

1. La CIRIO Spa è una società con sede in Roma, controllata dalla SOCIETÀ AGROALIMENTARE ITALIANA Spa (SAGRIT), la quale fa capo alla *holding* di nazionalità lussemburghese BOMBRIL CIRIO INTERNATIONAL Sa, a sua volta controllata dalla società irlandese C&P FINANCIAL COMPANY Ltd - DUBLIN. Il controllo di quest'ultima società è esercitato dalla ABBERLEY Ltd, posseduta interamente dal Sig. Sergio Cragnotti.

Il gruppo Cragnotti, attivo in Europa tramite le sue società operative, è entrato nel mercato italiano del latte e dei suoi derivati mediante l'acquisizione della A.L.A. Spa e della FEDITAL Spa nel 1992. Esso ha successivamente rafforzato la propria posizione nel settore mediante l'acquisizione, avvenuta nel 1994, della FINANZIARIA CIRIO, BERTOLLI, DE RICA Spa (divenuta successivamente CIRIO Spa) e della sua controllata CIRIO, BERTOLLI, DE RICA Spa, poi divenuta CIRIO, POLENGHI, DE RICA Spa (di seguito CPD); in tale società sono confluite tutte le attività del gruppo Cragnotti relative ai medesimi settori industriali di CPD.

La CPD è attualmente attiva nella produzione e commercializzazione di conserve di pomodoro, di vino, di latte, di prodotti derivati del latte e di prodotti alimentari in genere. Nel settore lattiero caseario essa controlla numerose società, fra le quali la Calabrialatte Spa, il ramo d'azienda del latte della società Torre in Pietra, la Centrale del Latte di Ancona, la Società Generale delle Fattorie Latte Italia Spa, e opera su tutto il territorio nazionale con numerosi marchi, tra i quali Berna, Matese, Torre in Pietra, Solac, Polenghi, Stella, Ala, Torvis e Optimus.

Entro il 31 dicembre 1997 è prevista, nell'ambito di un processo di ristrutturazione del gruppo Cragnotti, la fusione per incorporazione della CPD nella controllante CIRIO Spa

Il fatturato consolidato delle società facenti capo a Bombril Cirio International Sa. è stato pari, nel 1996, a circa 2.200 miliardi di lire, di cui 1.600 realizzati in Italia attraverso la CIRIO Spa

2. Il provvedimento di avvio dell'istruttoria evidenziava l'esistenza di legami azionari tra la società capogruppo del gruppo acquirente e la famiglia Tanzi, controllante del gruppo Parmalat, e qualificava gli stessi come circostanza atta a condizionare negativamente le relazioni di concorrenza tra i due gruppi, nonché l'esplicarsi della concorrenza potenziale sul mercato interessato dall'operazione. Nel corso dell'istruttoria é stata data soluzione a tale contestazione: la parte acquirente ha infatti comunicato di avere acquistato, per il tramite della controllata CENTROFINANZIARIA Spa, dalla ITC&P Spa, controllata dalla famiglia Tanzi, il 9,4% del capitale della C&P FINANCIAL COMPANY Ltd - DUBLIN, in tal modo sciogliendo il vincolo partecipativo suddetto.

b) La società acquisenda

3. La Centrale del Latte di Roma Spa (di seguito Centrale del Latte) è stata costituita in data 24 ottobre 1996, a seguito della relativa delibera comunale n. 154 del 24/7/95. Assunta nell'ambito delle procedure di privatizzazione dell'Azienda Comunale Centrale del Latte (ACCL), tale delibera seguiva alla trasformazione della ACCL in Azienda Speciale, avvenuta già alla fine del 1992, secondo le procedure previste dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990.

La costituita società opera, in seguito al conferimento del complesso aziendale della ACCL, nell'attività di raccolta, trasformazione e commercializzazione del latte alimentare e di prodotti lattiero caseari. In particolare, tale società produce latte fresco e UHT, panna fresca e yogurt.

La ACCL, che opera con il marchio Centrale del Latte, ha fatturato nel 1996 complessivamente circa 199 miliardi di lire, interamente realizzati in Italia.

2. L'operazione

4. L'operazione comunicata consiste nell'acquisizione, da parte della CIRIO Spa, del 75% del capitale sociale della Centrale del Latte di Roma.

La CIRIO Spa procede a tale acquisizione in quanto vincitrice della gara bandita dal Comune di Roma nell'ottobre 1996 in attuazione della delibera del Consiglio Comunale del luglio 1996, relativa al "Progetto di privatizzazione dell'Azienda Comunale Centrale del Latte del Comune di Roma".

5. In seguito al perfezionamento della presente operazione, la società CIRIO deterrà il 75% del capitale sociale della Centrale del Latte di Roma, mentre il rimanente 25% sarà detenuto dal Comune di Roma. Quest'ultimo potrà in seguito alienare un'ulteriore quota di minoranza del capitale della Centrale del Latte ma dovrà in ogni caso mantenere nello stesso una partecipazione azionaria pari ad almeno il 5%. Il contratto di vendita stipulato fra il Comune di Roma e la CIRIO Spa prevede l'impegno della acquirente ad acquistare successivamente, ove richiesto dalla venditrice, tutta o parte della suddetta quota di minoranza, ma consente al Comune di Roma il diritto di venderla, interamente o in parte, a produttori terzi di latte fresco, seppure alle stesse condizioni di prezzo e con le stesse modalità di pagamento garantite alla CIRIO Spa

6. Il contratto di compravendita contiene inoltre una serie di obblighi per l'acquirente, concernenti, fra l'altro, i seguenti impegni validi per un periodo di cinque anni: non trasferire, neanche attraverso scorpori parziali, l'azienda dall'attuale insediamento in Roma; garantire il mantenimento di più della metà degli attuali dipendenti della Centrale del Latte con lo stesso trattamento economico e normativo vigente al momento dell'acquisizione; acquistare dalle aziende zootecniche del Lazio una quota non inferiore all'80% del fabbisogno produttivo di latte, sempre che il prodotto abbia un prezzo allineato a quello di mercato.

Inoltre, la parte acquirente é obbligata a fornire al Comune di Roma, a scadenze temporali predeterminate, le informazioni relative al fatturato realizzato dalla Centrale, all'organico dei dipendenti, agli investimenti effettuati e alle decisioni del consiglio di amministrazione riguardanti il personale, la politica degli approvvigionamenti di latte e la localizzazione degli stabilimenti.

7. I rapporti tra i soci della Centrale del Latte sono disciplinati dal contratto di compravendita, dallo Statuto e dai patti parasociali. Questi ultimi hanno una durata quinquennale e risultano rinnovabili, alla scadenza, per un periodo di pari durata.

Nei suddetti atti sono contenute in particolare le seguenti previsioni:

a) le deliberazioni di competenza dell'assemblea straordinaria, relative all'acquisto o alla vendita di azioni proprie e di società controllanti e all'ammissione alla quotazione in borsa non possono essere assunte senza il consenso del socio Comune di Roma, e comunque senza il voto favorevole dei soci rappresentanti almeno l'85% del capitale sociale;

b) sono di competenza esclusiva del Consiglio di Amministrazione, senza possibilità di delega all'amministratore delegato, le seguenti materie: modifica delle linee strategiche della società, modifica dello Statuto, proposte di quotazione in borsa, determinazione o modifica dei principi contabili, acquisizioni e dismissioni di attività con un valore superiore al 20% del patrimonio netto della Società, questioni connesse alla sicurezza degli stabilimenti e all'impatto ambientale dell'attività, nonché alla costituzione, acquisto o vendita di partecipazioni di società, consorzi e *joint venture*, acquisto, comodato e affitto di azienda o rami di azienda;

c) uno dei cinque membri del collegio sindacale e uno dei sette componenti del consiglio di amministrazione sono designati dal Comune di Roma; inoltre, il meccanismo di voto di lista per la nomina dei consiglieri, così come regolato dall'articolo 13 Statuto, consente agli eventuali soci di minoranza, diversi dal Comune di Roma (il quale comunque mantiene il diritto di nominare un proprio rappresentante nel CdA), di nominare fino a due rappresentanti nel CdA della Centrale;

d) le decisioni del CdA di cui al punto *sub* b) devono essere assunte con il voto favorevole di almeno 5 consiglieri su 7.

8. I patti parasociali prevedono anche che, per un periodo di cinque anni, la società acquirente non possa trasferire a terzi tutte o parte delle proprie azioni e neppure possa trasferire diritti di sottoscrizione e opzione ovvero costituire diritti reali di godimento o garanzia sulle stesse. La CIRIO Spa potrà, nel periodo di durata dei patti parasociali, cedere le proprie azioni unicamente a società controllate con l'impegno, tuttavia, di mantenere il controllo della/e società cessionaria/e e di fare accettare integralmente a detta/e società gli accordi previsti nei patti parasociali.

Alla scadenza dei cinque anni, secondo quanto previsto dallo Statuto, la CIRIO Spa potrà alienare a terzi una o più delle proprie azioni, ovvero diritti di opzione o di sottoscrizione su una o più delle azioni esistenti o di nuova emissione o costituire altri diritti sulle azioni ma con l'obbligo di farne offerta in prelazione agli altri soci della Centrale del Latte Spa siano questi il Comune di Roma o gli eventuali produttori terzi di latte fresco.

II. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

9. L'operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 287/90.

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, in quanto non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CEE n. 4064/89, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, poiché il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 671 miliardi di lire.

10. L'assunzione da parte della CIRIO Spa degli oneri e degli obblighi stabiliti dal contratto di compravendita, dal patto parasociale, nonché previsti dallo Statuto della Centrale del Latte, consentono comunque alla CIRIO stessa, in assenza delle ulteriori eventuali modifiche della compagine sociale previste dal contratto di compravendita, di esercitare un'influenza determinante sulle attività della Centrale del Latte

Spa; deve ritenersi pertanto che l'operazione in esame comporta al momento l'acquisizione del controllo di tale ultima società da parte del gruppo CIRIO.

Tale posizione di controllo potrà inoltre in futuro ulteriormente consolidarsi ove il Comune eserciti l'opzione di vendita pattuita in sede di contratto di compravendita, trasferendo così un ulteriore 20% del capitale sociale della Centrale del Latte alla CIRIO Spa Nell'eventualità, alla data odierna non certa, che uno o più soggetti acquistino invece dal Comune di Roma la totalità o parte di tale quota del capitale, e in considerazione del meccanismo del voto di lista previsto statutariamente, gli eventuali acquirenti potrebbero risultare in grado, in forza della previsione che riserva importanti decisioni a una maggioranza qualificata nel CdA della Centrale del Latte, di esercitare su quest'ultima un'influenza determinante, tale da attribuire agli stessi una posizione di controllo, ancorché congiunto, con la Cirio stessa.

III. RISULTANZE ISTRUTTORIE

1. Caratteristiche del settore del latte

Regolamentazione produttiva

11. Il processo produttivo di trasformazione del latte alimentare, effettuato sul territorio nazionale, è disciplinato dalla legge 3 maggio 1989, n. 169. Tale disciplina contempla una serie di metodologie di trasformazione del latte crudo, sulla base delle quali viene attribuita una diversa denominazione al latte destinato alla commercializzazione e al consumo alimentare. Le diverse tipologie di latte trasformato possono, sulla base delle caratteristiche organolettiche e nutrizionali, nonché in ragione della scadenza del prodotto confezionato, essere raggruppate nelle due categorie merceologiche del latte a lunga conservazione e del latte fresco[1]. Il latte a lunga conservazione, ottenuto mediante trattamento termico della materia prima a temperature estremamente elevate, può essere conservato a temperatura ambiente e ha una durata di 90 giorni (per il latte UHT) o di 180 giorni (per il latte sterilizzato) dalla data di confezionamento. Il latte fresco, ottenuto sottoponendo il latte crudo al trattamento di pastorizzazione, deve essere consumato, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 5 della legge n. 169/89, entro quattro giorni successivi a quello del confezionamento.

12. Il recepimento delle direttive 92/46 e 92/47/CEE operato per via regolamentare attraverso il D.P.R. 14 gennaio 1997, n. 54, ha parzialmente mutato il quadro normativo di riferimento, ma non ha determinato una chiara e compiuta armonizzazione della legislazione nazionale alla disciplina comunitaria in materia di produzione e commercializzazione del latte. Il decreto citato, infatti, pur intervenendo in materia di regole produttive e di trattamento termico del latte (sostituendosi, in relazione a ciò, alle disposizioni attuative contenute nel decreto ministeriale n. 184/91, oggetto di esplicita abrogazione), non ha in alcun modo inciso sulla vigente disciplina della scadenza del latte pastorizzato. Sicché, restando in vita il citato articolo 5 della legge n. 169/89, il latte pastorizzato, etichettato come tale, deve essere consumato entro i 4 giorni successivi al suo confezionamento. L'incoerenza sistematica del quadro di riferimento normativo, che deriva dalla contestuale vigenza della legge n. 169/89 e del D.P.R. n. 54/97, appare evidente laddove si consideri che quest'ultimo ha introdotto la possibilità di produrre latte del tipo "pastorizzato ad alta temperatura". Questa tipologia di prodotto, infatti, in ragione del trattamento termico subito dalla materia prima, risulta teoricamente in grado di mantenere la propria integrità per un periodo di tempo (10-15 giorni) ampiamente superiore a quello (4 giorni) imposto dalla legge n. 169/89. Tale incongruenza normativa ha di fatto sino ad oggi impedito agli operatori nazionali di produrre latte pastorizzato ad alta temperatura.

13. Né, da un punto di vista più generale, può sottacersi come l'incoerenza delle norme contenute nella legge n. 169/89, e in particolare della disposizione in materia di durata del latte pastorizzato, si manifesti anche rispetto alle norme (di origine comunitaria) vigenti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari. Opera infatti, in questa materia, il principio in virtù del quale ciascun produttore è responsabile della determinazione della durata del prodotto immesso in commercio[2]. Le tecnologie produttive attualmente disponibili nell'industria nazionale consentirebbero infatti la commercializzazione di latte

[1] Le tipologie di latte previste e il cui processo produttivo è disciplinato dalla legge n. 169/89 sono le seguenti: latte pastorizzato (durata 4 giorni); latte fresco pastorizzato (durata 4 giorni); latte fresco pastorizzato di alta qualità (durata 4 giorni); latte sterilizzato a lunga conservazione (durata 180 giorni); latte UHT a lunga conservazione (durata 90 giorni).

[2] Ci si riferisce in particolare alle direttive 89/395 e 89/396/CEE e al d.lgs. 27 gennaio 1992, n.109 di recepimento.

fresco pastorizzato (e di latte fresco pastorizzato di alta qualità) di durata significativamente maggiore a quella oggi prescritta dal citato articolo 5 della legge n. 169/89.

14. Deve al riguardo rilevarsi come il permanere del vincolo legislativo della durata del latte pastorizzato si traduca oggi in un elemento di condizionamento negativo delle potenzialità produttive della sola industria di trasformazione nazionale. Le imprese di produzione lattiera con stabilimenti produttivi localizzati oltre confine, infatti, non risultano vincolate alla norma nazionale che impone la data di scadenza del latte. Esse sono pertanto libere di stabilire autonomamente (e sotto la propria responsabilità) la data di scadenza del latte e di immettere in commercio sul territorio nazionale il latte prodotto nel rispetto della normativa comunitaria.

15. Al riguardo può osservarsi come la durata di quattro giorni prevista dalla legge nazionale non conosce equivalenti negli altri paesi dell'Unione. Si rileva infatti come anche nelle due sole nazioni, Francia e Spagna, nelle quali la durata del latte fresco è stabilita dalla normativa nazionale, essa è di sette giorni.

16. Nel corso del procedimento, la Centrale del Latte di Roma ha avuto occasione di esporre il proprio punto di vista in merito all'assetto attuale della regolamentazione del settore. In particolare, l'impresa acquisita ha osservato che la normativa nazionale in materia di scadenza del latte fresco potrebbe essere oggetto di disapplicazione in quanto contrastante con la disciplina comunitaria. Malgrado la mancata abrogazione esplicita, si dovrebbe infatti, ad avviso della Centrale del Latte, ritenere che l'articolo 5 della legge n. 169/89 "sia venuto meno per effetto dell'attuazione della direttiva 92/46 ad opera del citato D.P.R. n. 54/97, dato che tale norma non è più allineata con i principi che regolano la materia a livello comunitario", nonché in ragione dell'effetto di discriminazione "a rovescio" che essa è in grado di determinare nei riguardi dei produttori nazionali.

17. Questa tesi, seppur sostenuta con dovizia di argomentazioni, è formulata in modo problematico, tant'è che quello della disapplicazione è prospettato come uno degli scenari possibili, accanto ad altre ipotesi interpretative sostanzialmente coincidenti con quanto in precedenza esposto. L'impresa acquisita ritiene comunque che siffatto quadro di riferimento normativo sia destinato a mutare in breve tempo, sicché viene infine osservato come la disciplina della data di scadenza del latte "non costituirà più per molto una limitazione seria e reale alla commercializzazione anche del latte fresco su scala nazionale".

18. Va al riguardo osservato come, sotto un profilo logico, il presunto contrasto tra la disposizione nazionale in materia di durata del latte pastorizzato e la normativa di derivazione comunitaria, che non contiene disposizioni specifiche al riguardo, non sia diretto e immediato. Sicché non sembra sussistere una chiara incompatibilità tra le disposizioni comunitarie e la legge nazionale, la quale è in grado pertanto di mantenere la sua cogenza.

19. Vero è che, in linea teorica, le argomentazioni avanzate dalla Centrale del Latte e l'interpretazione evolutiva del contesto normativo suggerita dalla medesima potrebbero anche essere condivise, specie ove si consideri che il recepimento delle direttive comunitarie suddette non è risultato in grado di garantire un regime produttivo armonizzato e tale da assicurare agli operatori nazionali le medesime opportunità delle altre imprese dell'Unione. Tuttavia, ciò che rileva ai fini del presente procedimento non è tanto la sostenibilità o meno di una interpretazione piuttosto che di un'altra, bensì la circostanza di fatto che, in assenza di un chiarimento normativo, le imprese si comportano come se la direttiva non avesse modificato le disposizioni in materia di durata del latte pastorizzato. Conseguentemente, tali imprese non hanno a tutt'oggi immesso sul mercato un prodotto etichettato come latte pastorizzato con scadenza superiore ai quattro giorni, né ne prefigurano la commercializzazione nelle loro strategie di breve periodo. D'altronde non può non rilevarsi come un eventuale tentativo in tale direzione, esponendo l'impresa all'applicazione di sanzioni da parte delle autorità di controllo, si tradurrebbe in un elevato livello di rischio, in quanto produrrebbe conseguenze negative sulla reputazione dell'impresa e sull'immagine dei marchi distintivi.

20. In conclusione, deve ritenersi che, in assenza di un intervento normativo o di un esplicito chiarimento da parte delle autorità amministrative cui è demandata la funzione di controllo dei prodotti alimentari in questione, lo stato di incertezza del contesto regolamentare di riferimento non consente, nel breve periodo, la commercializzazione di latte fresco con una durata maggiore, e tale da permettere ingressi significativi sul mercato di riferimento da parte di imprese concorrenti del gruppo Cirio.

Evoluzione dei consumi

21. Nel corso degli anni ‘90 i consumi di latte fresco sono rimasti pressoché costanti mentre quelli di latte UHT sono leggermente aumentati. Nel 1996 a fronte di consumi di latte fresco stimabili in poco meno di 1.500 milioni di litri sono stati consumati oltre 1700 milioni di litri di latte UHT.

In considerazione della natura dell’impresa acquisita, nella restante parte di questa sezione si tratterrà soprattutto del settore del latte fresco pastorizzato.

Approvvigionamento di materia prima

22. I principali bacini produttivi dai quali proviene la materia prima sono siti nel nord del paese e in alcune regioni del centro sud (Lazio, Campania e Puglia). Come noto il vigente sistema comunitario delle quote latte rende particolarmente vischioso l’adeguamento della produzione di latte agli stimoli della domanda. In particolare, la riallocazione interregionale della produzione del latte risulta fortemente ostacolata dalle modalità adottate in Italia per garantire il rispetto delle quote produttive. Questa circostanza rappresenta un limite alla possibilità trasferire la materia prima tra le diverse regioni e di sfruttare in tal modo eventuali economie di scala presenti nella fase di confezionamento del prodotto.

23. Il costo della materia prima, che, con l’eccezione dell’anno in corso, è sempre stato regolato da accordi interprofessionali, varia in funzione della area geografica e delle caratteristiche organolettiche del prodotto. Per il 1996 il prezzo di acquisto, comprensivo delle spese di trasporto fino allo stabilimento, è oscillato da £ 850 a 1050 p.l. Nelle regioni centro meridionali in generale il prezzo risulta più elevato di quasi 100 lire p.l.

24. L’accrescimento della carica batterica della materia prima - che rappresenta l’elemento critico nella produzione del latte fresco - è in funzione diretta dei tempi di raccolta. Laddove il latte è prodotto in fattorie di grandi dimensioni, è possibile minimizzare il numero di rifornimenti che il camion-cisterna effettua presso le singole stalle con riflessi positivi sui tempi di raccolta e sull’ampiezza del bacino potenziale di approvvigionamento dello stabilimento. Quando invece gli allevamenti sono di modesta dimensione, lo stabilimento produttivo deve essere assai prossimo ad essi.

A differenza delle più evolute nazioni del Nord Europa, in Italia prevalgono ancora stalle di modeste dimensioni.

Tipologie di produttori

25. Nel settore del latte fresco convivono due principali tipologie di operatori: da un lato i trasformatori locali, generalmente di dimensioni piccole o medie, con una presenza ben radicata sul proprio territorio, e dall’altro alcuni grandi gruppi con una presenza piuttosto diffusa sul territorio nazionale, i quali spesso hanno anche una posizione di rilievo nel mercato del latte UHT. La creazione di gruppi di grandi dimensioni anche nel comparto del latte fresco é la risultante di un processo concentrativo in atto nel settore da alcuni anni, reso possibile anche dalla crisi di molte centrali pubbliche del latte e dalla loro graduale privatizzazione.

26. Si possono individuare tre gruppi di dimensione nazionale - Cirio, Granarolo e Parmalat - che nel 1996 hanno coperto circa il 39% della produzione nazionale. Le caratteristiche che questi gruppi hanno assunto nelle attività sul latte fresco dipendono fortemente dalla natura prevalentemente esterna della loro crescita: ciascuno di questi gruppi si avvale infatti di una pluralità di stabilimenti e di marchi. Solo recentemente si è avviato un processo di omologazione finalizzato alla creazione di alcuni marchi nazionali. Ciò rappresenta un prerequisito per il ricorso, anche nel settore del latte fresco, a messaggi pubblicitari sui media di copertura nazionale: le relative spese cominciano a rappresentare percentuali apprezzabili dei fatturati di questi gruppi. Al momento non risulta in corso alcun rilevante processo di riorganizzazione industriale mirante a concentrare la produzione in un numero più limitato di siti produttivi; solo in casi limitati sono state eliminate alcune sovrapposizioni a carattere locale. Dei gruppi citati, due - Parmalat e Cirio - hanno una dimensione multinazionale e multiprodotto. La Parmalat, in particolare, con acquisizioni recenti, realizzate in America del Nord, ha sensibilmente incrementato il fatturato divenendo uno dei principali operatori internazionali del latte. Questa impresa è presente in Italia soprattutto nel mercato del latte UHT, dove nel 1993 l’Autorità ha accertato che deteneva una posizione dominante.

27. Gli operatori locali, che coprono il restante 61% della produzione nazionale, sono imprese monostabilimento e in generale monoprodotto. Esse si riforniscono nella prossimità dello stabilimento di confezionamento e distribuiscono il loro prodotto in un'area che non supera quasi mai l'ambito regionale.

28. E' infine da segnalare una presenza sporadica di imprese straniere in alcune aree di confine (Lombardia e Veneto). Tali imprese sono entrate con prodotti dal prezzo particolarmente contenuto (1000/1500 lire p.l.) e, in virtù della normativa meno vincolistica del paese di origine, dalla vita residua più lunga rispetto a quella dei prodotti nazionali. La presenza di prodotti stranieri è veicolata dalla distribuzione moderna (grande distribuzione e *discount*).

Trasporto e distribuzione

29. Essendo un prodotto fresco che deve essere distribuito ogni mattina, il latte pastorizzato richiede la messa a punto di una logistica particolarmente complessa, imperniata sulla catena del freddo. Tutti gli operatori devono così disporre - direttamente o indirettamente - di una rete di camioncini frigoriferi che trasportino il prodotto dallo stabilimento o dal magazzino di zona ai punti di vendita al pubblico. Le imprese che vendono il latte in luoghi diversi da quelli di confezionamento devono inoltre provvedere al trasporto fino al magazzino della zona di smercio. Questa attività viene di solito effettuata dalle imprese confezionatrici. Differentemente, per la distribuzione al punto vendita finale, le imprese ricorrono, a volte contemporaneamente, a differenti modalità organizzative. In alcuni casi questa distribuzione è realizzata dall'impresa stessa con propri automezzi. In altri casi viene affidata a concessionari (pluri o monomandatari) o ad agenti. La differenza tra queste due opzioni è rilevante dal punto di vista dell'organizzazione del mercato in quanto nel primo caso la fatturazione viene effettuata direttamente dal concessionario e il produttore non ha contatto diretto con il punto vendita finale.

30. Il costo per il trasporto del latte dallo stabilimento al magazzino di zona - ovviamente in funzione dei chilometri percorsi, dei tempi di percorrenza e dei volumi trasportati - è in genere inferiore a £ 50 p.l. con punte che arrivano fino a £ 100 p.l. Il costo della distribuzione al dettaglio varia da poco meno di £ 200 a quasi £ 300, comprensivo del margine per il concessionario/agente. Le modalità e i costi di trasporto sono in funzione della tipologia del distributore finale. Nel caso del dettaglio tradizionale (alimentari, latterie, bar) si opera con il sistema della cosiddetta "tentata vendita" e il modesto volume di smerci assicurato dagli esercizi si riflette negativamente sui tempi e costi distributivi. La grande distribuzione organizzata (GDO) viene in genere rifornita sulla base di contratti realizzati su base prevalentemente locale.

31. Il diverso grado di sviluppo della GDO tra le varie zone del paese trova puntuale conferma nei flussi intermediati di latte fresco pastorizzato. Ad esempio, a Milano la GDO vende circa il 70% del prodotto mentre a Roma la sua presenza non supera il 30%.

32. La natura della intermediazione realizzata dalla GDO si differenzia sensibilmente da quella della distribuzione tradizionale. Sono in particolare da sottolineare due elementi. In primo luogo la grande distribuzione è in grado di esercitare un maggiore potere contrattuale rispetto alla distribuzione tradizionale, circostanza che comporta la possibilità di conseguire maggiori margini. In secondo luogo, la GDO affianca prodotti dalla notorietà e dal prezzo differenti. Al contrario, la distribuzione tradizionale tende a livellare su un unico prezzo tutti i prodotti che smercia.

33. Nel corso dell'istruttoria, tutti gli operatori intervistati hanno evidenziato le notevoli difficoltà connesse con la distribuzione del latte fresco su aree geografiche molto ampie, approssimativamente di raggio superiore ai 200 chilometri. Tali difficoltà derivano sia dal forte incremento dei costi di trasporto derivante dall'aumento della distanza percorsa, sia dalla necessità di raggiungere il punto vendita entro le prime ore della mattina, in modo da sfruttare anche il giorno del trasporto nel computo della *shelf-life* del prodotto. Ciò evidenzia l'importanza di possedere uno stabilimento produttivo nella regione nella quale si opera al fine di acquisire, nella regione stessa, una presenza significativa e stabile nel tempo. A riguardo si osserva come anche la società Parmalat, la quale ha una presenza marginale nel Lazio attraverso produzioni provenienti da altre regioni, abbia sottolineato l'impossibilità di una crescita rilevante nella zona non supportata dall'acquisizione di un'unità produttiva in loco.

Strategie degli operatori

34. Gli esiti della dinamica concorrenziale e la definizione degli ambiti geografici e di prodotto dei diversi mercati dipendono dalle strategie adottate dagli operatori. Le strategie principali nel settore del latte riguardano: a) la localizzazione degli impianti; b) l'approvvigionamento della materia prima; c) le modalità di commercializzazione del prodotto (prezzi al dettagliante, prezzi finali, promozioni, pubblicità, tempestività e puntualità delle consegne). Una evoluzione della normativa potrebbe comportare l'aggiunta, tra le variabili strategiche, della scelta della tipologia del prodotto.

E' di tutta evidenza come solo le imprese a carattere nazionale articolino strategie su tutte e tre le summenzionate aree. Per le imprese locali, per definizione, non si pone un problema di localizzazione, così come anche la scelta delle fonti di approvvigionamento risulta in sostanza ridotta alle limitate alternative rese possibili da una sufficiente prossimità.

35. Dopo una prima fase in cui le "strategie di localizzazione" effettuate dai tre gruppi nazionali erano orientate alla ricerca di una più ampia diffusione nel territorio, recentemente si è manifestato un processo concentrativo che sembra rispondere all'obbiettivo di costituire rilevanti posizioni di *leadership* a livello locale atte a conseguire una maggiore libertà nella scelta della politica commerciale e a strappare margini più elevati presso il distributore finale: così è stato per la Campania, dove Cirio, che detiene una quota di mercato particolarmente elevata (circa il 70%), ha acquisito il marchio della Centrale del Latte di Napoli e per la Puglia, dove Granarolo, che rappresentava il secondo operatore, ha acquisito il primo. L'attuale operazione nel Lazio ha le medesime caratteristiche: Cirio, il secondo operatore del mercato, intende acquistare il controllo della Centrale del Latte di Roma, il primo operatore. Anche in Lombardia si è recentemente conclusa la gara per l'acquisto della centrale del latte di Monza, operazione ancora non comunicata a questa Autorità, che ha visto prevalere la Parmalat, detentrice di una posizione già di rilievo sul mercato lombardo. In Lombardia Parmalat risulta già detenere una quota di mercato più che doppia rispetto alla somma delle quote di Cirio e Granarolo.

36. Le "strategie nell'approvvigionamento" di materia prima sono in generale orientate a favore di allevatori localizzati nelle vicinanze dello stabilimento di confezionamento. Nell'ambito di questa generale strategia emergono alcune differenziazioni. Vi sono operatori che ricercano la minimizzazione dei costi di acquisto con alcuni approvvigionamenti - comunque modesti in relazione al totale del latte trattato - da aziende latterie localizzate a distanze anche assai rilevanti. Altri operatori invece preferiscono stabilizzare i rifornimenti e controllare più attentamente la qualità del prodotto, rendendo più stretti i legami di filiera: ciò ha ovviamente un effetto negativo sui costi di approvvigionamento della materia prima.

37. Le "strategie di commercializzazione" sono caratterizzate dai seguenti elementi. Le politiche di prezzo sono articolate a livello di area geografica, di solito regionale. In questo ambito, si tiene conto del prezzo al consumo del prodotto *leader* che costituisce il prezzo indicativo. I grandi gruppi nazionali in generale si allineano sui prezzi indicativi delle diverse aree geografiche. Pertanto i gruppi nazionali non sembrano orientare la propria politica sulla base dei differenziali di redditività tra una zona e l'altra. I produttori locali minori non dotati di marchi particolarmente affermati vendono il prodotto a prezzi inferiori solo laddove è presente la GDO. Dove invece la distribuzione avviene tramite il dettaglio tradizionale anche il prezzo dei produttori minori si allinea a quello di riferimento. I grandi gruppi nazionali sono particolarmente attivi sul piano delle promozioni (che in qualche misura si avvantaggiano di fattori di scala) e della comunicazione pubblicitaria. I concorrenti minori contrastano questa presenza facendo affidamento sulla maggiore conoscenza del territorio e sulla puntualità e tempestività delle consegne.

38. Va infine notato come la presenza contemporanea su più piazze locali consente ai gruppi nazionali di reagire a pressioni competitive in una zona con manovre di ritorsione in altre zone. Ad esempio, la crescita di Granarolo nel mercato dove Cirio è *leader*, la Campania, trova riflesso in un'analoga crescita di Cirio in Emilia, dove è invece *leader* Granarolo. Questa politica commerciale permette alle imprese nazionali di reagire alle pressioni competitive minimizzando i costi della reazione, in quanto quest'ultima si realizza sulla base di volumi più contenuti di quelli che sarebbero coinvolti qualora la difesa avvenisse nelle medesime zone di *leadership*. Tale politica richiede, come in effetti è stato verificato, che ciascun gruppo principale sia presente soprattutto in quei luoghi dove gli altri gruppi detengono posizioni di *leadership*, così da rendere credibile la minaccia di rappresaglia.

Scambi interregionali di materia prima e di prodotto confezionato

39. Gli scambi interregionali di materia prima e di prodotto confezionato sono la risultante delle condizioni strutturali e dei comportamenti strategici degli operatori, descritti in precedenza. Al fine di

stimare l'ammontare di tali flussi, è stato inviato un questionario ai tre gruppi nazionali Cirio, Parmalat e Granarolo e agli operatori locali del Lazio. Come era facilmente prevedibile, questi ultimi non danno luogo ad alcun flusso di latte (in cisterna o confezionato) in entrata o in uscita con le altre regioni. Anche i gruppi nazionali non danno luogo a rilevanti flussi di materia prima o di latte confezionato da una regione all'altra. In particolare, il 18% del latte da essi confezionato proviene da una regione diversa da quella in cui è localizzato lo stabilimento produttivo. Mentre la percentuale di latte dei gruppi nazionali che viene consumata in una regione diversa da quella di confezionamento è del 15%. Se si considera che la quota di tali gruppi sul totale del latte fresco prodotto in Italia è di circa il 39%, ipotizzando che i produttori locali attivi nelle diverse regioni si comportino come quelli laziali, ossia operando solo nell'ambito della propria regione, si ricava che per il complesso del settore del latte fresco i trasferimenti interregionali di materia prima sono pari a circa il 7%, mentre quelli relativi al latte confezionato non raggiungono il 6% del totale dei consumi. E' da notare infine come questi trasferimenti interregionali siano realizzati prevalentemente tra regioni adiacenti. Qualora considerassimo i trasferimenti di latte tra regioni non confinanti, le percentuali a livello nazionale, calcolate sul complesso dei consumi, diverrebbero il 2,8% per la materia prima e non raggiungerebbero l'1% del latte confezionato.

Struttura ed evoluzione dei prezzi

40. Dopo il sensibile aumento intervenuto all'indomani della abolizione del controllo amministrativo, l'evoluzione dei prezzi del latte fresco ha mostrato un relativo rallentamento: nel corso del biennio 95-96 i prezzi sono cresciuti in media di circa il 5% annuo. L'attuale struttura dei prezzi al consumo mostra una relativa differenziazione su scala nazionale, con un intervallo di variazione compreso tra £ 2000 e 2200 p.l. per i prodotti caratterizzati dai marchi più noti. Maggiormente differenziati risultano i prezzi praticati al dettagliante.

41. Le diverse aree geografiche risultano differenziarsi non solo per i livelli dei prezzi medi ma anche per i margini di intermediazione e il grado di articolazione dei prezzi, fenomeni chiaramente connessi con il grado di diffusione della GDO. Quest'ultima consente, infatti, nelle regioni del nord, la vendita di prodotti caratterizzati da prezzi che scendono fino a £ 1500. In termini aggregati, considerando una gamma di marchi di latte rilevati dalla Cirio nelle aree nord-est e centro-sud, risulta che 17 marchi dei 30 presenti nelle regioni del nord-est hanno un prezzo massimo al consumo inferiore a quello indicativo praticato dal *leader*, mentre nelle regioni del centro-sud questo accade solo per 7 dei 19 marchi presenti.

2. Il mercato rilevante

Il mercato rilevante dal punto di vista del prodotto

42. I principali effetti dell'operazione si esercitano nel settore del latte fresco.

Nel corso dell'istruttoria è stato confermato che il latte fresco e quello UHT rappresentano mercati distinti, sulla base del riscontro di una limitata sostituibilità, per il consumatore, tra i due prodotti. Tra gli elementi che concorrono a determinare la separazione dei due mercati vanno menzionati:

a) le differenti caratteristiche organolettiche e nutrizionali del latte fresco e del latte UHT, che ne limitano la sostituibilità in alcune occasioni di consumo;

b) il diverso grado di deperibilità dei due prodotti, che fa sì che essi vengano selezionati da consumatori con diverse abitudini di acquisto (frequenza di spesa pressoché quotidiana per i consumatori di latte fresco, frequenza settimanale o mensile per i consumatori di latte a lunga conservazione).

Le circostanze indicate determinano un orientamento piuttosto stabile delle preferenze dei consumatori su uno dei due prodotti, selezionato sulla base sia delle specifiche abitudini d'acquisto che delle differenti caratteristiche dei prodotti stessi.

43. Gli operatori che sono stati ascoltati in audizione hanno sostanzialmente confermato questa distinzione. La Cirio, nelle memorie presentate in corso di istruttoria, ha tuttavia sottolineato come l'evoluzione dei consumi di latte, favorita anche dal miglioramento delle caratteristiche organolettiche del latte UHT, determini un progressivo avvicinamento delle due tipologie di prodotto. A sostegno di tale argomentazione l'impresa acquirente ha citato i risultati di uno studio di mercato (Consumer Survey, 1995), prodotto agli atti del procedimento, che evidenzia come ci sia già una sovrapposizione, pari a circa il 10%, nel consumo di latte fresco e di latte UHT.

Al riguardo si osserva come una sovrapposizione nel consumo tra due prodotti, in questo caso peraltro assai limitata, non sia necessariamente un indicatore di sostituibilità tra i prodotti stessi, ma, al

contrario, possa essere conseguenza proprio di una specifica attitudine dei prodotti a soddisfare esigenze almeno parzialmente differenti.

Peraltro, la stessa Cirio ritiene le proprie osservazioni funzionali alla creazione di uno scenario di medio-lungo periodo e reputa quindi corretta la separazione dei mercati adottata dall'Autorità.

Il mercato rilevante del prodotto, al fine della presente operazione, è pertanto quello del latte fresco.

Il mercato geografico rilevante

44. Più complessa si presenta l'analisi della delimitazione geografica del mercato rilevante. Sulla base di quanto esposto relativamente alle caratteristiche del settore, il mercato del latte fresco può essere considerato di dimensione locale, in quanto, nonostante i mutamenti in atto di carattere normativo, strutturale e strategico, appare tuttavia persistere una forte caratterizzazione delle dinamiche competitive esistenti nelle diverse aree geografiche del paese. Si osserva, a riguardo, quanto segue:

a) la breve durata del prodotto (4 giorni) rappresenta un ostacolo rilevante per la commercializzazione del prodotto al di fuori di un'area di poche centinaia di chilometri dallo stabilimento produttivo. Va notato infatti come il consumatore penalizzi i prodotti caratterizzati dalla più breve vita residua e come si riveli essenziale il rispetto della puntualità negli approvvigionamenti al punto vendita, soprattutto in contesti distributivi caratterizzati dal dettaglio tradizionale con modalità commerciali basate sulla cosiddetta "tentata vendita". Non sorprende pertanto che i flussi interregionali di prodotto confezionato siano assai limitati e circoscritti alle sole regioni adiacenti;

b) la strategia di localizzazione perseguita dagli operatori nazionali nell'ultimo periodo risulta maggiormente finalizzata a un obbiettivo di specializzazione geografica regionale con un sensibile rafforzamento delle posizioni di *leadership*;

c) in ogni ambito locale esiste un *leader* di mercato al quale di fatto vengono allineati i prezzi finali di vendita dei prodotti concorrenti. La stessa Cirio, secondo quanto risulta dal materiale che essa ha fatto pervenire a questa Autorità, effettua un monitoraggio dei prezzi indicativi sui diversi mercati locali, attività che risulterebbe evidentemente superflua qualora il mercato fosse nazionale. Infatti, a differenza di quanto avviene per altri prodotti di largo consumo, ove le condizioni contrattuali di vendita alla grande distribuzione vengono definite a livello nazionale e pertanto anche i prezzi risultano uniformi sul territorio, i produttori nazionali di latte fresco diversificano le proprie strategie di vendita in funzione delle diverse condizioni commerciali esistenti nelle varie aree geografiche.

Inoltre, nel corso dell'istruttoria é emerso che l'esistenza di differenze nelle convenienze relative della vendita del prodotto tra le diverse aree geografiche non determinano modifiche rilevanti nei volumi commercializzati dai gruppi nazionali nelle aree stesse. Non sembra pertanto essere attivo un meccanismo concorrenziale basato su flussi di prodotto transregionali che possa assicurare l'uniformità nelle condizioni commerciali su tutto il territorio nazionale.

45. Alla luce delle suesposte osservazioni, considerato che la Centrale del Latte ha sede a Roma e opera esclusivamente nel Lazio, il mercato geografico di riferimento per la presente operazione può essere approssimativamente delimitato dai confini amministrativi regionali del Lazio. Va al riguardo osservato come il prezzo al consumo che si registra, in modo sostanzialmente omogeneo, su tutto il territorio regionale si discosti sensibilmente dai più elevati prezzi che prevalgono nei principali mercati adiacenti (Toscana, Campania, Abruzzo e Marche). E' assai improbabile che un eventuale aumento del prezzo corrente del 10% da parte del *leader* regionale possa essere contrastato dai concorrenti, come anche un importante operatore ha direttamente confermato.

46. Anche la Cirio condivide la tesi che, al momento, l'articolazione geografica dei mercati sia regionale. Essa ritiene tuttavia che, sulla base dell'evoluzione in corso, nell'arco di due o tre anni, il mercato risulterà nazionale. L'operazione in oggetto dovrebbe pertanto essere valutata sulla base di questa più ampia delimitazione geografica. Siffatta conclusione non risulta accoglibile in quanto l'esistenza di processi evolutivi, di natura normativa o economica, costituisce un elemento di valutazione che non può influire sulla definizione geografica del mercato laddove gli effetti di tali processi non si siano ancora compiutamente prodotti o quando il tempo necessario perché tali processi si realizzino non risulta, al momento della valutazione, ancora prevedibile. Tale orientamento risulta peraltro conforme ai principi seguiti dalla Commissione CE, nella definizione del mercato rilevante, nonché dagli orientamenti conseguentemente assunti dall'Autorità nei suoi precedenti[3].

---

3 Cfr. Commissione CE, dec. Accor/Wagon-Lits, in GUCE 1992 L204/1; nonché in materia di concentrazioni dec. Generali/BCHA, M189, 1991, dec. ABB/Brel, m221, 1992, Thomson/Pilkington, M086, 1991. Tra le decisioni dell'Autorità, cfr., provv. n. 1796 del 21/02/94, Consorzio Trevi; provv. n. 1663 del 22/12/93, Consorzio Capri

3. Struttura e caratteristiche del mercato laziale

Il posizionamento degli operatori

47. Il mercato laziale del latte fresco rappresenta il maggiore mercato regionale di latte fresco del territorio nazionale. Nel 1996, esso presentava una dimensione di circa 264 milioni di litri per un valore di circa 423 miliardi di lire.

48. La Centrale del Latte e la Cirio detengono, rispettivamente, la prima e la seconda posizione sul mercato laziale del latte fresco. Nel 1996, la quota di mercato raggiunta dalla Centrale era pari al *[omissis]*[4] in volume e al 40,9% in valore; quella della Cirio era il *[omissis]* in volume e il 25,1% in valore. Il terzo operatore, Fattoria Latte Sano, deteneva, sempre nel 1996, una quota di mercato pari a circa il *[omissis]* in volume e al 14,8% in valore. Granarolo Felsinea rappresenta il quarto operatore con quote di mercato pari rispettivamente a circa il *[omissis]* e l'8% in volume e in valore, (Tabella 1). Sono presenti inoltre, con quote scarsamente significative, altri piccoli produttori sia locali sia localizzati in aree confinanti con la regione Lazio.

Tab. 1 - Latte fresco - Quote di mercato nella regione Lazio - anno 1996

	% in volume	**% in valore**
Centrale del Latte di Roma	*[omissis]*	40,9
Cirio	*[omissis]*	25,1
Torre in Pietra		10,0
Solac		14,2
Ala		0,9
Fattoria Latte Sano	*[omissis]*	14,8
Granarolo Felsinea	*[omissis]*	7,9
Latte di Nepi	*[omissis]*	3,5
Parmalat	*[omissis]*	3,4
Coop. Alto Lazio	*[omissis]*	1,7
Cisternino	*[omissis]*	1,3
Alimentare Pontino	*[omissis]*	1,3
Latte Milano	*[omissis]*	0,2
Totale	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati forniti dagli operatori

49. Le quote di mercato della Centrale del Latte si sono notevolmente ridotte negli ultimi anni. Le stime di fonte Nielsen indicano infatti una diminuzione della quota della Centrale pari a circa il 18% dal 1993 al 1996. L'erosione delle quote del *leader*, dovuta principalmente a un peggioramento delle condizioni produttive e dei servizi distributivi della Centrale stessa, ha indubbiamente favorito gli altri operatori presenti nel mercato. In particolare, si è registrata una forte crescita della Fattoria Latte Sano, di Granarolo Felsinea e della stessa Cirio.

In riferimento alla possibilità di recupero delle quote di mercato perdute dalla Centrale, appare importante evidenziare come, nello studio predisposto dalla Cirio per valutare l'opportunità di acquisire la Centrale, il quale si articola in tre diverse ipotesi di sviluppo (caso base, ottimistico, pessimistico), si prevede, nell'ipotesi più ottimistica, un "*[omissis]"*.

50. A livello nazionale, sulla base di dati forniti dalle parti relativi al 1996, la Cirio risulta il primo operatore con una quota in volume pari a circa il 19,3%. Il secondo e il terzo operatore, rispettivamente Granarolo Felsinea e Parmalat, detengono quote in volume approssimativamente pari al 12% e all'8%. La Centrale del Latte di Roma rappresenta il quarto operatore a livello nazionale con una quota di mercato in volume pari a circa il 7,4%.

Caratteristiche del mercato laziale

[4] Nella presente versione alcuni dati saranno d'ora in avanti omessi conformemente alle disposizioni dell'art. 8, comma 1, del D.P.R. 10 settembre 1991, n. 461.

51. La materia prima utilizzata per la produzione di latte fresco da parte dei produttori laziali risulta proveniente in larga parte dagli allevamenti localizzati nella regione stessa. Analogamente, il prodotto trasformato nella regione viene quasi esclusivamente consumato nella stessa area e soddisfa quasi completamente il fabbisogno di consumo locale. In particolare si rileva quanto segue: a) l'89% della materia prima utilizzata dai trasformatori laziali ha provenienza locale; b) il 91% della produzione regionale viene venduto all'interno della regione; c) il 96% dei consumi di latte fresco della regione proviene da produzione effettuata nella regione stessa. Nella tabella 2 sono riportate per ogni operatore la produzione effettuata nella regione, l'approvvigionamento di materia prima per la produzione locale e il totale delle vendite di latte fresco nel territorio laziale.

Tab. 2 - Regione Lazio - Produzione locale, approvvigionamento di materia prima di mercato nella regione Lazio - anno 1996 . Dati in milioni di litri.

	Produzione Laziale	**Vendite nel Lazio**	**Materia prima laziale utilizzata per la produzione locale**
Centrale del Latte	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Cirio	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Fattoria Latte Sano	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Granarolo Felsinea	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Latte di Nepi	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Parmalat	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Cisternino	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Coop. Alto Lazio	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Latte Milano	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Alimentare Pontino	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Totale	279	263,7	248,2

Fonte: Elaborazioni su dati forniti dalle imprese.

52. La maggior parte degli operatori, sia locali che nazionali, presenti nel Lazio possiede siti produttivi nella regione. Alcuni piccoli trasformatori sono situati in zone limitrofe quali l'Umbria e l'alta Campania; solamente due operatori, Parmalat e Latte Milano, distribuiscono nel Lazio latte confezionato in stabilimenti situati nel Nord Italia. Le quote di quest'ultime società sul mercato laziale sono tuttavia alquanto limitate: esse sono pari, in valore, al 3,4% per Parmalat, e allo 0,2% per Latte Milano.

53. La capacità produttiva complessivamente disponibile nella regione, pari a circa 438 milioni di litri, viene attualmente utilizzata per circa il 64%. A riguardo, occorre sottolineare come la capacità produttiva si contragga notevolmente se non adeguatamente sostenuta con investimenti finalizzati sia al ricambio degli impianti sia al mantenimento e al riammodernamento di quelli esistenti. Ad esempio, è emerso in fase di istruttoria come la capacità produttiva della Centrale del Latte, inizialmente pari a circa *[omissis]*, si sia progressivamente dimezzata proprio per la mancanza di adeguati investimenti di manutenzione. La tabella 3 presenta una lista completa dei produttori aventi un sito produttivo nel Lazio, con indicazione del luogo di ubicazione dei loro stabilimenti, della capacità produttiva totale disponibile e della produzione effettiva di ogni singolo sito produttivo.

Tab. 3 - Regione Lazio - Ubicazione siti produttivi, capacità produttiva ed effettiva produzione delle imprese con stabilimento nel Lazio. - anno 1996 . Dati in milioni di litri.

	Ubicazione sito produttivo	**Capacità produttiva**	**Produzione effettiva**	**Capacità inutilizzata**
Centrale del Latte	Roma	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Cirio	Frosinone	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Fattoria Latte Sano	Ponte Galeria (RM)	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Granarolo Felsinea	Anzio	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Latte di Nepi	Nepi (VT)	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Cisternino	Latina	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Coop. Alto Lazio	Viterbo	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*

Alimentare Pontino	Aprilia (LT)	*[omissis]*	*[omissis]*	*[omissis]*
Totale		438,1	279	158,4

Fonte: Elaborazioni su dati forniti dalle imprese.

54. La struttura distributiva al dettaglio del mercato laziale si distingue da quella di molte altre regioni per la forte incidenza del canale distributivo tradizionale rispetto a quella della GDO. Le vendite effettuate tramite piccoli esercizi commerciali, in particolare bar-latterie, rappresentano infatti circa il 70% delle vendite totali di latte fresco. Ciò determina la necessità per i trasformatori di disporre di una rete distributiva estremamente capillare per garantire la continuità, la qualità e l'affidabilità del servizio di consegna del prodotto.

L'evoluzione prevedibile della struttura commerciale del Comune di Roma, quale desumibile dal piano di commercio, non appare idonea a modificare sostanzialmente la situazione descritta: le aree destinate all'installazione di nuovi centri commerciali e di punti vendita della grande distribuzione sono infatti prevalentemente localizzate in periferia, a una certa distanza dai centri urbani.

55. La distribuzione del latte fresco dall'industria trasformatrice al punto vendita può essere effettuata sia direttamente dai trasformatori, con mezzi e personale proprio, sia tramite agenti o concessionari. Questi ultimi acquistano il latte dal trasformatore e lo fatturano in conto proprio al rivenditore, mentre gli agenti si limitano a distribuire il latte, ricevendo dal trasformatore una commissione proporzionale alle vendite effettuate e rimettendo la fattura al trasformatore medesimo.

56. Gli operatori presenti nel Lazio utilizzano in misura differente tali diverse modalità distributive. In particolare, la Centrale del Latte, distribuisce il *[omissis]* circa del latte direttamente, il *[omissis]* circa tramite concessionari e il rimanente *[omissis]* tramite la società Freschezze, in qualità di agente.

57. Il prezzo di vendita nell'ambito regionale interessato risulta per quasi tutte le marche allineato su quello consigliato dal *leader* di mercato (Centrale del Latte). Tale circostanza é favorita anche dall'esistenza di un'associazione di esercenti che consiglia ai propri associati il mantenimento di un unico prezzo di vendita per il latte fresco e dall'effettiva osservanza, da parte degli esercenti, di tale indicazione; ciò risulta comprovato da una relazione svolta dal Centro Tutela della Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, fornita all'Autorità nel giugno 1997. L'allineamento dei prezzi al consumo rappresenta un disincentivo all'effettuazione di una politica aggressiva da parte dei produttori sui prezzi praticati al dettagliante, nella certezza che eventuali maggiori sconti praticati al dettagliante vengono incassati dal dettagliante stesso e non si ripercuotono sul prezzo finale di vendita. La diffusione della distribuzione tradizionale e i comportamenti cui, in rispetto delle indicazioni dell'associazione di categoria, essa si attiene determinano pertanto l'irrigidimento della curva di domanda individuale relativa a ciascun prodotto.

58. I prezzi al consumo nella regione Lazio sono tra i più bassi rispetto a quelli delle altre regioni, nonostante il prezzo della materia prima risulti, nella regione, più elevato rispetto alla media nazionale. Tale circostanza é presumibilmente riconducibile al fatto che il *leader* di mercato é un operatore pubblico, il quale può perseguire anche obbiettivi diversi da una mera massimizzazione dei profitti.

59. In virtù dell'uniformità dei prezzi al consumo, la concorrenza tra produttori appare avvenire principalmente sul prezzo praticato ai dettaglianti, sui servizi a questi forniti e sulle promozioni. Relativamente al primo aspetto, è risultato che i primi operatori della regione, sfruttando il loro potere di mercato, riescono a praticare un prezzo al dettaglio più elevato rispetto a quello dei concorrenti minori.

4. Le argomentazioni delle parti

60. Nel corso dell'istruttoria la Cirio, il Comune di Roma e la Centrale del Latte sono stati ascoltati in audizione sia individualmente che congiuntamente. Le stesse parti hanno depositato in più occasioni memorie, indagini di mercato e scritti difensivi. Le principali argomentazioni contenute in tali atti possono essere sintetizzate come di seguito:

a) nella valutazione dell'operazione dovrebbe considerarsi che l'operazione in esame segue a un processo di privatizzazione di un'azienda altamente inefficiente e operante in regime di sovvenzione. La sua eliminazione, oltre che comportare un recupero di efficienza, potrebbe facilmente rimettere in moto un procedimento di riassestamento del mercato e riaccendere in maniera significativa le dinamiche concorrenziali;

b) le negative condizioni economiche e, soprattutto, le rilevanti problematiche distributive della Centrale del Latte ne indeboliscono significativamente la posizione di mercato: in particolare, la tensione nei rapporti tra la Centrale e la società Freschezze é una situazione della quale potrebbe agevolarsi un concorrente intenzionato a entrare sul mercato, instaurando un nuovo rapporto di distribuzione. La Cirio avrebbe allora notevoli difficoltà in quanto i punti di vendita tendono comunque a restare fedeli al distributore. La debolezza della distribuzione della Centrale dovrebbe far ritenere che la concentrazione del potere di mercato in capo a Cirio sia in effetti sensibilmente inferiore dell'incremento attribuibile alla quota di mercato della Centrale del Latte. Inoltre, l'aumento di quote laziali prospettato sulla base del previsto accrescimento dei volumi di produzione, non sarebbe automatico data la possibilità di vendere la produzione all'esterno dei confini regionali;

c) nella valutazione effettuata dall'Autorità nella comunicazione delle risultanze istruttorie, sembrano essere stati sottovalutati gli aspetti di dinamismo presenti nel mercato, quali in particolare: i) la già menzionata contradditorietà normativa, non sostenibile ancora per un lungo periodo essendo basata su una disciplina anacronistica e di stampo protezionistico, come quella della legge n. 169/89; ii) il fenomeno concentrativo in atto, non finalizzato al rafforzamento delle posizioni detenute sui singoli mercati locali, bensì alla creazione delle masse critiche necessarie a effettuare una adeguata politica di marketing su scala nazionale.

Contrariamente a quanto affermato dall'Autorità in fase istruttoria, la visione statica adottata non trova supporto nella prassi comunitaria, la quale è anzi ricca di indicazioni che portano a ritenere essenziale una valutazione dinamica del mercato e delle prospettive di concorrenza anche nei casi di concentrazione[5];

d) l'ubicazione del sito produttivo in ambito locale, combinata con la breve durata del prodotto, non costituisce una barriera all'ingresso; valgano al riguardo gli esempi di Parmalat e di Latte Milano, i quali trasportano il latte fresco per distanze anche superiori ai 400 km.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

1. Effetti dell'operazione

61. L'operazione in esame appare suscettibile di produrre i seguenti effetti di carattere strutturale sul mercato laziale del latte fresco:

a) acquisizione della *leadership* di mercato da parte del gruppo Cirio, che incrementerebbe la propria quota in valore, dal 25% attuale al 66%; tale quota potrebbe facilmente incrementarsi qualora il marchio della Centrale, una volta ripristinate le normali condizioni di efficienza produttiva e distributiva della Centrale stessa, fosse nuovamente in grado di esercitare appieno la propria forza commerciale. Al proposito, dal piano industriale presentato dalla Cirio all'*advisor* J.P. Morgan nella fase di trattativa per l'acquisto della Centrale, emerge la previsione da parte della società acquirente di riportare la produzione della Centrale ai livelli degli anni precedenti la crisi. In particolare, il piano industriale prevede, nel giro di un quinquennio, un aumento pari a circa il *[omissis]* dei volumi attualmente prodotti dall'azienda comunale; tale cifra, considerata la stazionarietà dei consumi di latte fresco, equivarrebbe a un aumento della quota di mercato detenuta dal gruppo Cirio pari a circa il *[omissis]* e quindi, al raggiungimento di una quota di mercato complessiva pari a circa il *[omissis]*.

Le parti hanno osservato che l'aumento di produzione della Centrale del Latte, ipotizzato nel piano industriale, sarà presumibilmente impiegato per la commercializzazione del latte fresco in altre regioni e quindi non avrebbe impatto sulle quote regionali. Al riguardo, tuttavia, risulta che nei menzionati documenti sottoposti al *management* per valutare l'ipotesi di concentrazione in esame (vedi *sub* § 49), il "*[omissis]*" appare chiaramente collegato con un incremento delle quote di mercato nel Lazio, non essendovi alcun riferimento alla possibilità di espandere l'area geografica servita. D'altro canto, il previsto aumento di produzione della Centrale del Latte non può nemmeno attribuirsi a un eventuale trasferimento della produzione effettuata nel preesistente stabilimento laziale di Cirio, il quale *[omissis]*;

b) passaggio della *leadership* da un operatore locale e attivo nel solo settore lattiero-caseario, a un operatore nazionale, con una produzione diversificata in numerosi altri comparti agro-alimentari. Il gruppo Cirio risulta in particolare il primo operatore nazionale nel settore del latte fresco, con una quota pari attualmente al 20% e, in seguito alla concentrazione, al 27%. Il gruppo Cirio é in grado pertanto, a differenza degli operatori locali, di impostare le proprie strategie industriali, commerciali e promozionali

5 Si vedano, ad esempio, le decisioni della Merger Task Force *Elettrolux/AEG* del 21 giugno 1994, caso n. IV/M458 e *Schneider/AEG* del 1° agosto 1994, caso n. IV/M447. Si veda anche la proposta di Comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante, nella versione del 14 aprile 1997.

tenendo conto anche della propria presenza su altri mercati locali del latte fresco e su altri prodotti alimentari;

c) incremento della distanza tra il primo e il secondo operatore, il quale detiene una quota di mercato pari a circa il 15%, ossia a meno di un quarto della nuova entità derivante dalla concentrazione, e che opera esclusivamente in ambito laziale;

d) aumento del grado di concentrazione complessiva del mercato: il CR2 passerebbe dal 66% all'81%, il CR4 dal 88,7% al 92,2%.

62. L'analisi della posizione competitiva dei concorrenti mostra come gli stessi potranno contrastare con difficoltà l'accrescimento della quota di mercato del gruppo Cirio sul mercato di riferimento.

Per quanto riguarda il secondo operatore, Latte Sano, si rileva infatti come i contenuti volumi produttivi dell'impresa e la sua dimensione esclusivamente locale ne limitano fortemente la possibilità di effettuare efficaci politiche promozionali, per le quali sussistono rilevanti vantaggi di scala.

Tali considerazioni non valgono per il terzo operatore, Granarolo, il quale *[omissis]* non appare in grado di rappresentare un'effettiva minaccia concorrenziale per il gruppo Cirio.

63. Quanto alla possibilità che il rafforzamento del gruppo Cirio possa essere contrastato dall'ingresso di nuovi operatori, si osserva che tale situazione, allo stato attuale della normativa in materia di produzione di latte fresco, può efficacemente realizzarsi solo attraverso l'acquisizione di un sito produttivo all'interno del territorio laziale. Al riguardo non sembra accettabile l'obiezione sollevata dalla Cirio secondo la quale l'ubicazione dello stabilimento in ambito locale non rappresenterebbe una barriera all'ingresso. Infatti, le risultanze istruttorie mostrano come la possibilità di penetrare in modo diffuso e capillare sul mercato risulti fortemente condizionata sia dal rilevato limite di durata della vita del prodotto fresco, sia dalla modesta presenza della GDO per la quale, come già fatto osservare, non sono previsti sviluppi in grado di modificare le abitudini di acquisto del consumatore laziale relativamente ai prodotti freschi. A testimonianza di quanto detto, si sottolinea che la commercializzazione di latte fresco sul mercato rilevante, da parte di imprese prive di stabilimenti produttivi nel Lazio, risulta poco significativa e comunque non tale da permettere di fronteggiare in modo efficace il rafforzamento della posizione di mercato del gruppo CIRIO.

64. Il Comune di Roma ha osservato che la privatizzazione, riducendo il peso del settore pubblico, è di per sé pro-competitiva. Si osserva al riguardo come la natura pubblica della Centrale, consentendo a quest'ultima di beneficiare di rilevanti sussidi pubblici e di attuare comportamenti non sempre orientati alla ricerca dell'efficienza aziendale, abbia certamente costituito in passato un elemento distorsivo della concorrenza; tale elemento non deve tuttavia essere sopravvalutato: esso infatti non solo non ha impedito ma, soprattutto nell'ultimo periodo, ha favorito la crescita degli operatori privati. Si é già evidenziato in proposito come la scarsa efficienza della Centrale, combinata con ristrettezze di bilancio via via crescenti, abbia permesso a diversi operatori presenti di accrescere le proprie quote di mercato.

65. Relativamente alle condizioni economiche della Centrale del Latte, particolare rilievo é stato dato dall'impresa acquirente al rapporto conflittuale esistente tra la Centrale e la società Freschezze. Quest'ultima gestisce attualmente il *[omissis]* della distribuzione dell'azienda comunale, in virtù di un contratto di agenzia, in scadenza al *[omissis]*, che potrebbe non essere ulteriormente rinnovato: é in atto infatti un contenzioso tra la Centrale e il titolare della società distributiva in merito a un debito, di ammontare pari a circa 53 miliardi, che il titolare stesso avrebbe precedentemente maturato nel confronti della Centrale.

66. Pur riconoscendo la delicatezza del rapporto distributivo con la società Freschezze e i problemi immediati che una risoluzione dello stesso potrebbe comportare, non si ritiene tuttavia che esso sia in grado di indebolire in misura significativa la posizione acquisita dalla Cirio. Infatti, se é vero che la Centrale potrebbe avere difficoltà nel sostituire nel breve periodo la società Freschezze con un altro distributore, é vero anche che, data la rigidità dell'offerta di latte fresco nel breve periodo, la stessa società Freschezze potrebbe avere notevoli difficoltà nel trovare un altro trasformatore di cui distribuire il prodotto. Pertanto, non sembrerebbe interesse della società Freschezze interrompere l'attuale rapporto di agenzia con la Centrale di Roma.

Comunque, anche nel caso di risoluzione del contratto distributivo, si ritiene che la Ciro sarebbe in grado, nel medio periodo, di riorganizzare le proprie reti distributive potenziando i rapporti con i propri concessionari o agenti, ovvero incrementando la distribuzione diretta. Tale riorganizzazione sarebbe facilitata dal fatto che la società Freschezze opera con un contratto di agenzia e che quindi, al momento, è la

stessa Centrale del Latte a effettuare la fatturazione delle vendite e a possedere gli elenchi dei clienti. In fase di audizione, pur riconoscendo l'importanza delle reti distributive quale elemento di difficoltà per l'entrata di nuove imprese in uno specifico territorio, la stessa Cirio ha infatti affermato che le grandi imprese nazionali "[...] che già operano in altri prodotti freschi o in altri mercati geografici sarebbero in grado di entrare su un mercato locale utilizzando inizialmente i supporti distributivi adibiti ad altri prodotti o ad altri mercati, [...]".

Inoltre, nella riorganizzazione della propria struttura distributiva Cirio sarebbe anche favorita dal fatto di essere già attualmente presente nel territorio laziale con una quota di mercato significativa e dall'inevitabile conseguimento, a seguito dell'operazione, di sinergie distributive e commerciali, dovute alla possibilità per il nuovo operatore di unificare le reti distributive delle due società e di disporre di un ulteriore affermato marchio produttivo: tale ultima circostanza rende possibile una politica di diversificazione dell'immagine e del posizionamento di ciascun marchio, con conseguente ampliamento della gamma di offerta. Si creerebbero pertanto le condizioni per una riduzione dei costi distributivi e commerciali, e inoltre per un incremento del potere contrattuale detenuto nei confronti dei distributori e dei dettaglianti.

67. La Cirio ha sostenuto che l'Autorità ha condotto un'analisi esclusivamente statica, sottovalutando gli elementi dinamici del settore del latte.

Al riguardo si deve osservare che gli elementi di novità sono stati attentamente valutati nel corso dell'istruttoria. La stessa definizione del mercato geografico tiene conto dei mutamenti in corso nel settore, quali emergono dalle strategie e dai comportamenti posti in atto dai gruppi nazionali. In quanto poi alle modifiche normative e ai loro prevedibili effetti, è opportuno ricordare come, in base agli stessi orientamenti comunitari, affinché si possano considerare gli effetti di un eventuale cambiamento normativo sulla definizione dei mercati, è necessario che esso si sia già effettivamente realizzato (si veda il progetto di Comunicazione della Commissione CE in materia di mercato rilevante[6]); tale circostanza è ben lontana dall'essersi verificata nel caso in esame.

2. Impegni assunti dall'impresa acquirente

68. In seguito alla Comunicazione delle risultanze istruttorie, la CIRIO, al fine di superare i rilievi avanzati dall'Autorità a mezzo di tale atto, ha assunto i seguenti impegni, da attuarsi entro *[omissis]* dal perfezionamento dell'acquisizione della Centrale del Latte:

a) alienazione del proprio marchio distintivo *[omissis]*, caratterizzato da una quota di mercato pari a circa il *[omissis]*, con garanzia all'acquirente di un livello produttivo adeguato alla valenza del marchio stesso, conseguibile o attraverso la vendita dello stabilimento *[omissis]*. All'interno della strategia di marca nazionale della Cirio, la stessa farà tutto quanto possibile affinché *[omissis]* mantenga sostanzialmente l'attuale rilevanza di mercato;

b) *[omissis]*.

L'acquirente del marchio *[omissis]* e dello stabilimento *[omissis]* dovrà essere un operatore dotato di un adeguato piano industriale e di una quota di mercato, al momento dell'acquisto, tale da non creare un'ulteriore limitazione alla concorrenza effettiva sul mercato. L'identità dell'acquirente dovrà essere sottoposta preventivamente all'Autorità, affinché quest'ultima ne verifichi la conformità con gli impegni assunti dalla Cirio.

69. La Cirio potrà esimersi dalla vendita di cui al punto precedente nel caso in cui si accertasse che entro il termine di *[omissis]* dal perfezionamento dell'acquisizione della Centrale del Latte, *[omissis]*, almeno il *[omissis]* del latte fresco commercializzato nel territorio laziale *[omissis]* avesse durata superiore o uguale a sette giorni.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

70. In sintesi, gli effetti derivanti dall'operazione nel territorio laziale del latte fresco, uniti a elementi caratteristici del mercato quali il grado di maturità della domanda, la sostanziale uniformità riscontrata nei prezzi di vendita al pubblico delle diverse marche, l'esistenza di costi di entrata piuttosto elevati, rappresentati dalla necessità di disporre di una capillare rete distributiva e di una massa critica di fatturato sufficiente ad ammortizzarne le spese, concorrono a scoraggiare l'ingresso di potenziali

6 Cfr. punto 44 della Proposta di Comunicazione della Commissione citata *sub* nota n. 5.

concorrenti e a rafforzare la posizione del gruppo Cirio, rendendogli possibile una significativa indipendenza nei comportamenti e pertanto l'acquisizione di una posizione dominante.

71. Gli impegni assunti dall'impresa acquirente appaiono tuttavia idonei a garantire che la costituzione di una posizione dominante sul mercato di riferimento, derivante dall'operazione in esame, non sia tale da determinare effetti restrittivi sostanziali e durevoli sulla concorrenza. Infatti, la cessione di un marchio caratterizzato da una significativa notorietà e da una rilevante presenza sul mercato potrà consentire un livello di concorrenza effettiva sufficiente a contrastare il potere di mercato acquisito dalla Cirio a seguito della concentrazione.

72. Alternativamente, sostanziali modifiche *[omissis]* concernenti la durata del latte fresco, *[omissis]* determinerebbero la possibilità che imprese concorrenti, ancorché prive di siti produttivi all'interno del mercato laziale, possano penetrare sul questo mercato in misura significativa e duratura.

RITENUTO pertanto, che sulla base degli impegni assunti da CIRIO, l'operazione, pur conducendo alla costituzione di una posizione dominante, non risulta, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 6 della legge n. 287/90, tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, subordinatamente al pieno rispetto degli impegni assunti dall'impresa acquirente nei confronti dell'Autorità.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 8, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro 60 giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *