C5151B - SOCIETA ESERCIZI COMMERCIALI INDUSTRIALI S.E.C.I.-CO.PRO.B.-FINBIETICOLA/ERIDANIA-ERIBRAND
Provvedimento n. 14477

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 luglio 2005;

SENTITO il Relatore Dottor Antonio Pilati;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la decisione della VI Sezione del Consiglio di Stato del 21 marzo 2005, n. 1113 (comunicata all'Autorità in data 7 aprile 2005), che ha in parte annullato il menzionato provvedimento;

VISTA la propria delibera del 4 maggio 2005, con cui è stato avviato il presente procedimento, conseguente alle predetta decisione del Consiglio di Stato;

VISTI gli atti del 27 maggio 2005 e del 6 giugno 2005, pervenuti, rispettivamente, da parte delle società Eridania Sadam S.p.A. e Finbieticola S.p.A., con i quali tali società hanno formulato specifica istanza affinché l'Autorità accertasse, nell'ambito del presente procedimento, la sopravvenuta insussistenza dei presupposti di fatto che erano alla base delle misure correttive di cui al provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002;

VISTA la propria delibera del 7 giugno 2005, con la quale il termine di conclusione del procedimento è stato, conseguentemente, prorogato all'8 luglio 2005;

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 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 41% delle azioni privilegiate; la restante parte delle azioni è detenuta da Finbieticola S.p.A. La struttura ed il funzionamento degli organi sociali di Italia Zuccheri consentono a Finbieticola di esercitare un potere di veto soltanto per le deliberazioni riguardanti determinate materie[1].

2. Co.Pro.B. Soc. coop. a r.l. (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 Co.Pro.B., 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.

5. Al presente procedimento partecipa quale soggetto interessato, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b) del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la Società Fondiaria Industriale Romagnola S.p.A. (di seguito SFIR), anch'essa operante nel settore saccarifero.

II. I PRESUPPOSTI E L'OGGETTO DEL PRESENTE PROCEDIMENTO

6. Il provvedimento n. 11040, adottato in data 1° agosto 2002 ai sensi dell'articolo 6, comma 2 della legge n. 287/90 (procedimento *C5151*), riguardava 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

[1] *[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.]*

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 pariteticamente da Coprob e Finbieticola.

7. Con il menzionato provvedimento, 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.

8. 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, le misure correttive erano le seguenti:

a) limitazione del periodo di gestione comune di Eridania S.p.A.: non oltre il 31/1/03;

b) esclusione di qualsiasi tipo di influenza da parte di Finbieticola nella società che è attualmente denominata Italia Zuccheri 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 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, coincidente con la scadenza dell'attuale organizzazione comune del mercato dello zucchero (30 giugno 2006), salvo proroga nel caso di estensione temporale di tale organizzazione comune oltre la prevista scadenza.

9. Il Consiglio di Stato, pronunciandosi sul ricorso in appello della SFIR dopo che il TAR Lazio aveva pronunciato l'inammissibilità del ricorso della stessa SFIR, ha annullato il provvedimento dell'Autorità,*"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"*. Il dispositivo prosegue affermando: *"In applicazione dell'articolo 26 della legge n. 1034/1971, resta salvo il potere dell'amministrazione di adottare nuove misure compensative in sede di riesercizio del potere di cui all'articolo 6 della legge n. 287/90, anche con la revisione collegata di quelle che hanno superato il vaglio del controllo giurisdizionale. Resta intesa la non valutabilità a fini sanzionatori della condotta tenuta dalle parti delle operazioni fino all'imposizione delle nuove misure, in quanto poste in essere in buona fede in esecuzione delle esecutive prescrizioni impartite dall'autorità"*.

10. In conformità alla suddetta decisione del Consiglio di Stato è stato avviato il presente procedimento, al fine della ridefinizione delle misure volte a scongiurare un'ingerenza di Finbieticola S.p.A. nella gestione di Italia Zuccheri S.p.A. e ad evitare il rischio di un'integrazione verticale anticompetitiva.

11. Nel corso del presente procedimento, Finbieticola, Coprob, Italia Zuccheri ed Eridania Sadam hanno sostenuto che successivamente al provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002 sono 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. Specifiche istanze sono state presentate da Eridania Sadam S.p.A. in data 27 maggio 2005 e da Finbieticola in data 6 giugno 2005, affinché sia accertata, nell'ambito del presente procedimento, l'attuale insussistenza dei presupposti di fatto che erano alla base delle misure correttive di cui al provvedimento del 1° agosto 2002.

Come già indicato nella delibera di proroga del termine di conclusione del procedimento, adottata in data 7 giugno 2005, la verifica riguardante l'attuale sussistenza di tali presupposti costituisce, 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.

III. L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA

12. Nel corso dell'istruttoria sono stati sentiti in audizione i seguenti soggetti: Finbieticola in data 16 maggio, SFIR in data 18 maggio, Co.Pro.B. e Italia Zuccheri in data 20 maggio, Eridania Sadam in data 24 maggio.

13. Inoltre, al fine di acquisire le informazioni necessarie a valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure correttive, in data 7 giugno, sono state richieste a tutti i produttori italiani 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'impresa, modalità di commercializzazione e prezzi, per ciascuna società saccarifera.
Le risposte a tali richieste di informazioni sono pervenute tra il 15 giugno e il 21 giugno 2005.
14. In data 13 giugno, è stata inviata ad un campione di 6 operatori attivi nel mercato della vendita di zucchero, ma non dotati di capacità produttiva, una richiesta di informazioni in merito alle caratteristiche e al ruolo svolto da tali operatori, con particolare riferimento alla provenienza del prodotto commercializzato, al marchio utilizzato per la vendita (proprio, dei produttori o dei clienti), ai principali fornitori, ai canali di vendita e ai prezzi.
Le risposte a tali richieste di informazioni sono pervenute tra il 16 giugno e il 27 giugno.
15. In data 21 giugno 2005, è stata comunicata alle parti la data di conclusione della fase di acquisizione degli elementi probatori, fissata per il 30 giugno 2005.

IV. IL QUADRO NORMATIVO

a) Il quadro normativo attuale

16. 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, la cui scadenza prevista corrisponde al termine della campagna 2005/06.
17. 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 a livello nazionale. Queste ultime, a loro volta, distribuiscono le quote produttive tra i bieticoltori attraverso la stipula dei c.d. *contratti di coltivazione*, mediante i quali il produttore agricolo si impegna a vendere e lo zuccherificio ad acquistare, un quantitativo di saccarosio corrispondente alle barbabietole che l'agricoltore prevede di ricavare da una determinata superficie.
18. La quota massima, assegnata ad ogni Stato membro e da questo attribuita alle imprese di trasformazione nazionali, si compone di due elementi:
a) la quota base, o quota A, che dà 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 beneficia di una protezione inferiore.
La produzione in eccedenza rispetto a tali quote rientra invece nella quota C, la quale non gode di alcuna protezione di prezzo e deve essere esportata sul mercato mondiale unicamente a spese del produttore, anche se è prevista la facoltà per ogni impresa di rinviare alla campagna dell'anno successivo tutta o parte la produzione eccedente la quota A.
19. Il prezzo di intervento per lo zucchero è 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.
20. 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 permette 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.).

b) l'evoluzione del quadro normativo

21. In ambito comunitario si va delineando un mutamento significativo dell'OCM dello zucchero, nel senso di una 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.
22. Sotto quest'ultimo profilo va ricordato, tra l'altro, che il 28 aprile 2005 è intervenuta una decisione dell'organo di appello del WTO-World Trade Organization, nel caso *European Communities - Export subsidies on sugar*, AB-2005-2, originato da un ricorso dell'Australia, del Brasile e della Tailandia, che lamentavano la contrarietà all'Accordo WTO sull'agricoltura dei meccanismi dell'esportazione di zucchero posti in essere dall'Unione Europea. L'organo giudicante del WTO, riconoscendo la sussistenza di un abuso di sussidi all'esportazione, ha raccomandato all'Unione Europea di conformare la regolamentazione del mercato dello zucchero alla disciplina WTO.
23. Il contenuto della prevista modifica dell'OCM dello zucchero, dapprima ipotizzato in due documenti preliminari, il cosiddetto documento Fischler del luglio 2004 e quello Fischer Boel dell'inizio del 2005[2], si rinviene nel testo della

[2] *[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*

proposta della Commissione per un regolamento del Consiglio in materia di OCM zucchero, adottata in data 22 giugno 2005[3].

La modifica proposta dalla Commissione è volta ad aumentare la competitività e l'orientamento al mercato del settore dello zucchero dell'Unione Europea, a garantire al settore un futuro sostenibile a lungo termine ed a rafforzare la posizione negoziale dell'UE nei negoziati riguardanti il commercio mondiale.

La proposta contiene vari elementi di riforma ed in particolare:

– la sostituzione del prezzo d'intervento con un prezzo di riferimento, che sarà inferiore del 39% entro due anni, a partire dal 2006/07, all'attuale prezzo d'intervento;

– il ricorso ad un regime di ammasso privato sovvenzionato, in sostituzione dell'intervento pubblico, come rete di sicurezza qualora il prezzo di mercato scenda al di sotto del prezzo di riferimento;

– la fusione delle quote A e B in una quota di produzione unica;

– un regime di ristrutturazione quadriennale volontario per le imprese saccarifere, con incentivi alla chiusura di stabilimenti e alla rinuncia di quote;

– per mantenere un determinato livello di produzione nei paesi che producono attualmente zucchero C, è prevista un quota supplementare di un milione di tonnellate a fronte di un pagamento unico corrispondente all'importo dell'aiuto di ristrutturazione per tonnellata nel primo anno;

– la concessione ai bieticoltori di una compensazione sul 60% della riduzione dei prezzi;

– un pagamento complementare per i bieticoltori colpiti dalla chiusura degli stabilimenti nel primo anno per il quale detengono diritti di fornitura.

V. IL MERCATO DELLO ZUCCHERO

5.1. Produzione e consumi

24. Il consumo italiano di zucchero si è attestato nell'ultimo triennio attorno alle 1.718 migliaia di tonnellate (media triennio 2002-2004), facendo registrare un incremento del 6,6% rispetto al triennio precedente (1999-2001). 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 25,5% sul totale delle vendite (media triennio 2002-2004).

La quota produttiva assegnata all'Italia ha coperto, mediamente nell'ultimo triennio, l'89% circa dei consumi nazionali, contro il 96% 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[4].

Tab. 1. - Produzione nazionale e consumi di zucchero (000 T)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prod.assegnata	1.568	1.568	1.568	1.521	1.557	1.476	1.537	1.557
Prod. Fisica	1.737	1.589	1.702	1.550	1.285	1.409	900	1.158
Cons. Interno	1.541	1.470	1.615	1.603	1.617	1.704	1.699	1.751

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

Tab. 2. - Consumo di zucchero distinto per canale (000 T)

	2000	2001	2002	2003	2004
Canale industria	1.059	1.065	1.259	1.266	1.317
Canale largo consumo	544	552	445	433	434
di cui Horeca	*n. d.*	*n. d.*	*96*	*100*	*105*
Totale	1.603	1.617	1.704	1.699	1.751

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

come prezzo di riferimento) da 632 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 il nuovo Commissario per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale Fischer Boel, era stata elaborata un'ipotesi modificata, descritta in un documento (fornito nel corso del presente procedimento dalle parti) 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).]

[3] *[Il testo della proposta di regolamento è reperibile sul sito internet della Commissione europea, assieme ad un relativo comunicato-stampa.]*

[4] *[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.]*

5.2. Il commercio con l'estero

25. Come già evidenziato nel provvedimento n. 11040, sebbene la produzione nazionale risulti inferiore ai consumi nazionali e l'OCM preveda un sistema di contingentamento e protezione della produzione di zucchero (nazionale e comunitario), in Italia si rileva un significativo flusso di export, prevalentemente destinato ai paesi extra UE e pari a circa il 20% della produzione.

Dalla tabella che segue, nella quale è riportata l'evoluzione del bilancio di approvvigionamento della zucchero in Italia, si può desumere come l'incidenza delle esportazioni si sia leggermente accentuata negli anni 2002 e 2003, per poi ridursi drasticamente nel 2004, in conseguenza dell'abbattimento del livello produttivo conseguente alla siccità.

Tab. 3. – Bilancio di approvvigionamento dello zucchero in Italia (000 T)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A. Produz. Fisica	1.737	1.589	1.702	1.550	1.285	1.409	900	1.158
B. Importazioni	263	293	295	316	418	604	681	902
C. Disponibilità (A+B)	2.000	1.882	1.997	1.866	1.703	2.013	1.501	2.060
D. Esportazioni	240	350	333	244	273	356	230	34
E. Cons.apparente(C-D)	1.760	1.532	1.664	1.622	1.430	1.657	1.271	2.026
F. Consumo effettivo	1.541	1.470	1.615	1.603	1.617	1.704	1.699	1.751
G. Vendite di prod.naz. (F-B+D)	1.518	1.527	1.653	1.531	1.472	1.456	1.248	883
% Esp/Prod.	**13,8%**	**22,0%**	**19,6%**	**15,7%**	**21,2%**	**25,3%**	**25,5%**	**2,9%**
% Imp./Cons.	**17,1%**	**19,9%**	**18,3%**	**19,7%**	**25,9%**	**35,5%**	**40,1%**	**51,5%**

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

Per comprendere le ragioni delle esportazioni verso i paesi extra-UE occorre ricordare che esse beneficiano del sistema di restituzioni all'esportazione nell'ambito della quota (A+B): secondo tale sistema, la restituzione corrisponde alla differenza fra il prezzo di intervento e quello del paese di destinazione che di regola è decisamente inferiore a quello di intervento (632 euro/ton), stante il bassissimo livello del prezzo mondiale dello zucchero (240$/ton).

Il prezzo percepito dalle imprese nazionali per le esportazioni, pur essendo inferiore al prezzo medio di vendita dello zucchero destinato ai consumi nazionali, risulta comunque superiore al prezzo di intervento comunitario (pari a 632 euro/ton), in quanto la parte di prodotto esportata all'interno della UE beneficia di prezzi di poco inferiori a quelli interni.

26. La modifica più evidente al bilancio di approvvigionamento nazionale riguarda il livello e l'incidenza delle importazioni: queste ultime, dopo aver raggiunto nel 2001 un'incidenza pari a circa il 26% dei consumi, hanno continuato a crescere sino a raggiungere il 40% nel 2003 e a superare il 50% nel 2004, anno nel quale si sono maggiormente prodotti gli effetti della siccità. Dalle prime stime sulle importazioni relative al primo trimestre 2005, sembra potersi affermare che, nel 2005, l'incidenza delle importazioni dovrebbe essere inferiore ai livelli del 2004, riportandosi su un valore prossimo a quello del 2003 (40%-43%).[5]

Inoltre, si può notare che, nel 2004, le vendite di produzione nazionale (comprensive delle importazioni) sono state, per la prima volta dopo il 2001, inferiori alla produzione fisica, già notevolmente contratta a causa della forte siccità della campagna 2003/2004. Tale circostanza ha determinato nel 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.

27. Per quanto riguarda la composizione delle importazioni per provenienza, è opportuno rilevare che l'aumento delle importazioni che si è registrato dal 2001 ha riguardato non soltanto i Paesi balcanici, quanto, soprattutto, i Paesi della UE eccedentari che, grazie a costi di produzione più competitivi, hanno potuto orientare parte della loro offerta verso l'Italia, dove il prezzo è più elevato, contribuendo a rendere più difficile la commercializzazione del prodotto nazionale.

Tale diverso orientamento dell'offerta da parte dei grandi esportatori europei (Francia, Germania e Regno Unito) verso l'Italia è avvenuto anche in ragione di una riduzione del livello complessivo delle sovvenzioni destinate alle restituzioni alle esportazioni, che ha portato negli ultimi anni ad un forte ridimensionamento delle esportazioni complessive della UE verso i Paesi terzi e ad un aumento della pressione concorrenziale esercitata dai Paesi eccedentari sulle aree dell'Unione più deficitarie e meno vocate alla produzione di zucchero.

Tab. 4. – Composizione delle importazioni nazionali per provenienza (000 T)

[5] *[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 sul 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.]*

	2000	2001	2002	2003	2004
Totale mondo	359	475	604	681	902
di cui:					
Francia	110	123	133	161	295
Germania	130	167	158	160	184
UK	53	47	47	52	94
TOTALE UE	326	372	367	418	686
BALCANI (Serbia e Croazia)	-	66	209	231	149

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

5.3.1 Quote di produzione

28. La distribuzione delle quote di produzione assegnate alle diverse imprese nazionali non si è modificata rispetto al 2001. 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. 5. – Quote di produzione degli zuccherifici nazionali

	2002/3		2003/4		2004/5	
	quota A+B	Prod.fisica	Quota A+B	Prod.fisica	quota A+B	Prod.fisica
	%	%	%	%	%	%
ERIDANIA	46,13	45,85				
SADAM	19,65	20,13	34,74	31,66	34,74	29,47
IZ			31,04	31,85	31,04	33,03
COPROB	7,72	7,38	7,72	9,20	7,72	9,40
SFIR	**21,09**	**21,14**	21,10	21,31	**21,09**	**21,84**
MOLISE	**5,41**	**5,49**	5,41	5,98	**5,41**	**6,27**
Primi 2 gruppi	73,49	73,37	73,49	72,71	73,49	71,90
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

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 (ad esempio nel 2004 Sadam ha prodotto di più, mentre Italia Zuccheri e Coprob hanno prodotto meno della quota assegnata), la quota congiunta dei primi due gruppi si è mantenuta relativamente stabile negli ultimi 3 anni, facendo registrare solo un leggero decremento dal 73,4% al 71,9%. Si è conseguentemente rafforzata in misura lieve la quota di produzione di SFIR e dello Zuccherificio del Molise.

5.4 Quote di mercato

29. Le quote di mercato delle imprese nazionali produttrici di zucchero sono evidenziate nella tabella che segue. 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 inferiore alla quota di prodotto importato in quanto, soprattutto nel 2004, anno in cui le industrie nazionali hanno avuto difficoltà di approvvigionamento a causa della siccità, sono state le stesse industrie 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.

Tab. 6. – Quote di mercato (%)[6]

	2001	2002	2003	2004
ERIDANIA	*[30-40]*	*[20-30]*		

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

IZ/COPROB	*[0-10]*	*[0-10]*	*[20-30]*	*[20-30]*
SADAM	*[10-20]*	*[10-20]*	*[20-30]*	*[20-30]*
SFIR	*[10-20]*	*[10-20]*	*[10-20]*	*[5-15]*
MOLISE	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*	*[0-10]*
TOTALE Produttori nazionali		66,0	68,1	57,8
Importatori/Confezionatori	25,6	34,0	31,9	42,2
TOTALE MERCATO	100,0	100,0	100,0	100,0
Quota primi 2 gruppi	***[50-60]***	***[40-50]***	***[40-50]***	***[40-50]***

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle parti

30. Rispetto all'analisi effettuata nel provvedimento n. 11040, si può notare come la quota congiunta dei due gruppi risultanti dall'operazione di concentrazione si sia contratta in maniera significativa, passando dal *[50%-60%]* circa del 2001 al *[40%-50%]* del 2004.

A fronte di tale contrazione, in parte riconducibile alle difficoltà di reperimento della materia incontrate dai produttori nazionali a seguito della siccità del 2003, si è registrato un sensibile incremento dei flussi di importazione commercializzati da operatori indipendenti dalle industrie, i quali confezionano e vendono, anche con marchio proprio, il prodotto acquistato indifferentemente in Italia o all'estero.

31. In merito al ruolo svolto dai confezionatori/distributori, occorre precisare 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 oltre il 40%[7] 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).

32. La distribuzione delle quote di vendita tra i soli produttori nazionali, evidenziata nella tabella 7, si è leggermente modificata a favore dei due nuovi gruppi risultanti dalla concentrazione, facendo registrare, nel 2004, un aumento piuttosto accentuato della loro quota congiunta, passata dal *[70%-80%]* al *[70%-80%],* e, nel primo trimestre del 2005, una diminuzione che ha riportato la quota ad un valore pari al *[70%-80%]* circa.

Nel 2004 sono conseguentemente diminuite sia la quota di Zuccherificio del Molise, che si è tuttavia riportata, nel primo trimestre 2005, sul precedente livello del 2003, sia la quota di SFIR, il cui recupero nel 2005 ha tuttavia compensato solo parzialmente la riduzione subita.

Le quote in quantità dei due nuovi gruppi si sono mantenute perfettamente simmetriche, mentre risultano significativamente diverse le quote in valore, più elevate per il gruppo Eridania-Sadam, presumibilmente grazie alla notorietà e al prestigio del marchio Eridania.

Tab. 7. – Quote di vendita dei produttori nazionali (%)

		2002		2003		2004		1° trim. 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

[7] *[Tale percentuale è una media ponderata dell'incidenza delle vendite attraverso il canale lungo di tutti gli zuccherifici nazionali.]*

5.5 La figura del distributore intermedio

33. Da quanto esposto, risulta che gran parte delle importazioni di zucchero vengono commercializzate da imprese nazionali che svolgono attività di intermediazione tra i produttori (sia italiani che esteri) e gli utilizzatori finali. D'altro canto, risulta anche che tali operatori non si limitano a svolgere una mera funzione distributiva dello zucchero acquistato, rappresentando veri e propri concorrenti per i produttori stessi, mediante le vendite effettuate con marchio proprio.

Non esistendo studi di mercato o altre informazioni ufficiali che consentano di definire con precisione la dimensione, le caratteristiche e il ruolo svolto da tali operatori, è stato inviato ad un campione di 6 di essi un breve questionario in merito alla natura dell'attività svolta, alle vendite a marchio proprio, alla percentuale di prodotto importato, ai principali fornitori, ai canali di vendita e ai prezzi.

Dalle elaborazioni di tali questionari risulta quanto segue:

a) sui 6 operatori intervistati, uno soltanto effettua esclusivamente vendite con il marchio del produttore, sia italiano che estero, mentre 3 vendono zucchero esclusivamente con il marchio proprio o con il marchio dei clienti; i rimanenti 2 operatori vendono sia con marchio proprio che con marchio del produttore;

b) alcuni confezionatori detengono, soltanto con le vendite a marchio proprio e a marchio del cliente, quote di mercato estremamente significative. Ad esempio, la società Inagra detiene, mediante le vendite a marchio proprio e a marchio del cliente, una quota sul mercato complessivo dello zucchero pari al *[5%-10%]* (dato 2004), mentre la società Figli di Pinin Pero S.p.A., la quale commercializza esclusivamente zucchero di origine estera, detiene, solo mediante le vendite a proprio marchio, una quota pari a circa il *[5%-10%]*;

c) tra i 5 confezionatori che effettuano vendite con marchio proprio, solo uno non utilizza prodotto importato; un altro operatore utilizza esclusivamente prodotto importato, mentre gli altri 3 hanno incrementato gradualmente dal 2001 al primo trimestre 2005 la percentuale di prodotto importato utilizzato per le proprie vendite a marchio: in particolare tale percentuale è passata, rispettivamente per ciascuno dei 3 operatori, dal 63% all'80%, dall'1% al 90%, dal 25% al 71%;

d) tutti i confezionatori intervistati ad eccezione di uno vendono una consistente percentuale di prodotto agli utilizzatori industriali; in particolare, i due operatori più grandi, Inagra e Pinin Pero, vendono rispettivamente il *[70%-80%]* e il *[60%-70%]* del prodotto commercializzato tramite tale canale;

e) i prezzi di vendita praticati da tali operatori, probabilmente anche in considerazione del fatto che quasi tutto il prodotto viene in questo caso venuto agli utilizzatori finali, risultano generalmente compresi nel *range* dei prezzi praticati dai produttori nazionali, e anzi in qualche caso risultano più elevati.

34. Dalle informazioni acquisite, sembra potersi desumere che, in considerazione della percentuale di vendite effettuate con il marchio proprio, del crescente grado di indipendenza dalle forniture dei produttori nazionali, del prezzo elevato che sono in grado di spuntare sul mercato, della tipologia di clientela che riescono a servire, rappresentata in larga parte da utilizzatori industriali, almeno una parte dei distributori intermedi sia, in misura crescente negli ultimi anni, in grado di esercitare un qualche contrappeso concorrenziale nei confronti dei produttori nazionali.

5.6. I prezzi

35. 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 solo un leggero incremento nel corso del 2002, per poi ridursi in maniera piuttosto accentuata nel corso del primo trimestre del 2005, a seguito del forte aumento delle importazioni verificatosi nel 2004.

Tab. 8 - Prezzo medio di vendita dello zucchero (euro/tonn.)

	2001	2002*	2003	2004	2005 1° trim.
Prezzo medio	752	n. d.	754,8	770,0	719,3
Var. % rispetto al 2001			0,4	2,4	-4,4

**** 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

36. Il prezzo medio evidenziato in tabella 8, 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, nonché ad un campione di 6 confezionatori/distributori, 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 i primi mesi del 2005, variazioni del prezzo di vendita relativo al pacco da 1 kg destinato al largo consumo comprese tra il 6% e il 15%. Fa eccezione soltanto Eridania, di cui sono stati forniti i dati in modo distinto rispetto a quelli di Sadam, che grazie al proprio marchio dotato di un maggiore richiamo commerciale, è riuscita a limitare la riduzione del prezzo.

Riduzioni di prezzo di analoga entità si sono verificate per quanto riguarda lo zucchero venduto sfuso o in grandi confezioni destinate alle industrie di trasformazione: tutti gli operatori, infatti, con la sola eccezione di un confezionatore che ha dichiarato di non aver ridotto il proprio prezzo di vendita nei primi mesi del 2005, hanno subito nello stesso periodo decrementi del proprio prezzo di vendita compresi tra il 5% e il 13%.

VI. LA FILIERA BIETICOLO-SACCARIFERA

A) Il mercato dell'approvvigionamento della barbabietola

37. La barbabietola da zucchero è una pianta il cui sviluppo necessita di particolari condizioni pedo-climatiche, in termini di temperatura atmosferica, acqua, luminosità e composizione del terreno. In Italia, gli areali dotati di microclima favorevole alla coltivazione della bietola sono estremamente limitati, essendo tale coltivazione maggiormente adatta ai climi continentali del Centro e del Nord Europa, ove la minore onerosità delle tecniche colturali necessarie e le migliori condizioni di maturazione e conservazione riducono i costi di produzione e danno luogo ad un prodotto con un titolo di zucchero più elevato ed una migliore estraibilità.

38. La superficie coltivata a barbabietola ha subito una netta riduzione nel corso degli ultimi anni passando da una media di 475 mila ettari relativa al triennio 1999-2001 ad una media di 436 mila ettari dell'ultimo triennio (-10,4%). La contrazione ha riguardato in misura più accentuata il Centro e il Sud, producendo una maggiore concentrazione nelle aree del Nord a più elevata vocazione per la coltura.

La resa produttiva, espressa in termini di tonnellate di zucchero bianco per ettaro, ha fatto registrare un incremento pari a circa il 2,5% attestandosi su una media di circa 6 tonnellate/ha, a fronte di valori compresi tra 9 e 11 in Francia, Spagna e Gran Bretagna.

39. 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 di circa 100-200 Km dallo zuccherificio cui sono destinate.

40. I rapporti tra coltivatori e zuccherifici relativi alla fornitura di bietole sono regolati dai contratti di coltivazione, che rappresentano il modello contrattuale prevalente in tutta Europa. Si tratta di un contratto di fornitura stipulato tra zuccherificio e agricoltore prima dell'epoca di semina, in base al quale l'industria si garantisce l'approvvigionamento della materia prima, e quindi l'utilizzo ottimale degli impianti, mentre il coltivatore si assicura il collocamento delle bietole prodotte ad un prezzo predeterminato. [8]

Gran parte del contenuto del contratto di coltivazione è stabilito in sede di accordo interprofessionale, ragione per cui rimane un ridotto margine di autonomia alle parti contraenti. Di fatto l'unico parametro a non essere definito è il quantitativo di saccarosio assegnato e, dunque, la superficie che il bieticoltore dovrà coltivare.

L'impossibilità di spostare le bietole oltre una certa distanza, data dalla 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 n. 11040 del 2002, circa il 30% dell'offerta.

41. I principali parametri che regolano i rapporti tra parte agricola e parte industriale relativamente alla fornitura di barbabietole sono fissati 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. Relativamente a tale ultimo parametro, l'accordo interprofessionale fissa, a partire dal prezzo di intervento comunitario, un prezzo unico per le barbabietole destinate alla quota A e per quelle destinate alla quota B, distinto in funzione del luogo di produzione (Nord, Centro e Sud).

42. 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.[9]

---

[8] *[L'attuale Regolamento n. 1260/2001 del Consiglio del 19 giugno 2001, stabilisce che esso 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.]

[9] *[Al riguardo cfr. sia il citato provvedimento n. 11040 dell'Autorità, sia l'Indagine conoscitiva sul Settore bieticolo saccarifero (IC 16).]*

In particolare, le associazioni raccolgono le domande di coltivazione degli agricoltori per presentarle alle industrie e controllano la correttezza delle operazioni di assegnazione di saccarosio. Esse partecipano, inoltre, ai controlli della produzione conferita allo zuccherificio, alla definizione dei criteri di campionatura e di analisi del prodotto, partecipando direttamente alle operazione di pesa del carico, scarico e campionamento, lavorazione in laboratorio, analisi polarimetrica.
I coltivatori di barbabietole, 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.
43. 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.

B) Il mercato della distribuzione del seme di barbabietola

44. La scelta della varietà di seme influisce in modo rilevante sulla redditività della coltura, con la conseguenza che i selezionatori e i riproduttori di seme costituiscono una componente importante del sistema bieticolo-saccarifero.
L'attività di produzione e commercializzazione delle sementi si articola in più fasi successive: a) la produzione del materiale genetico; b) lo sviluppo e la produzione di varietà commerciali; c) la commercializzazione.
Ciascuna delle suddette fasi dà origine a un prodotto che può essere venduto anche separatamente dal prodotto finito e identifica pertanto un mercato a sé stante.[10]
45. Il mercato della commercializzazione del seme di barbabietole comprende a sua volta due distinte fasi: a) la distribuzione e vendita del prodotto finale ai primi acquirenti, rappresentati dagli zuccherifici e dalle associazioni bieticole; b) la distribuzione del prodotto agli utilizzatori finali, e cioè ai coltivatori, da parte di zuccherifici e associazioni.
Ciò in quanto, in Italia, gli accordi interprofessionali siglati dalle associazioni bieticole e dai rappresentanti degli zuccherifici stabiliscono, tra l'altro, che gli acquirenti del seme debbano essere non già i coltivatori - che sono gli utilizzatori finali del seme - bensì gli zuccherifici e le associazioni dei bieticoltori.
46. L'attuale sistema distributivo del seme di barbabietola prevede dunque che l'agricoltore possa parteciparvi soltanto indirettamente, attraverso le proprie associazioni di appartenenza.
Inoltre, la tipologia delle varietà di seme e le relative quantità necessarie a ciascun bacino bieticolo vengono stabilite dal CIEBS (Centro di Interesse Economico Bieticolo-Saccarifero), composto in modo paritetico dai rappresentanti degli zuccherifici e dalle associazioni.
Infine, anche il prezzo di cessione del seme all'agricoltore, uguale per tutte le varietà, viene stabilito in sede CIEBS e ripreso in sede di accordo interprofessionale, aggiungendo il margine di guadagno del distributore, anch'esso fissato in sede interprofessionale, al prezzo medio di acquisto dalle ditte sementiere. La natura dei contratti in essere fra produttore e distributore di seme è di tipo verbale, e non rientra nell'ambito di applicabilità dell'accordo interprofessionale.
47. In tale contesto, sia gli zuccherifici che le associazioni bieticole svolgono direttamente l'attività di distribuzione finale delle sementi ai propri fornitori o ai propri associati. Gli zuccherifici e le associazioni operano pertanto come acquirenti sul mercato della commercializzazione "per conto" degli agricoltori che rappresentano i propri fornitori o i propri associati.
Inoltre, alcuni zuccherifici e alcune associazioni hanno sviluppato anche interessi diretti, quali operatori attivi dal lato dell'offerta, nel mercato della commercializzazione del seme. In particolare, nel periodo al quale si riferiva la valutazione del 2002, nel mercato della commercializzazione erano presenti i seguenti operatori: l'associazione di bieticoltori CNB, socia di Finbieticola, controllava la società BIETIFIN, la quale era attiva nella commercializzazione, nonché nella moltiplicazione e produzione di seme di barbabietola; le associazioni ANB e ABI, anch'esse socie di Finbieticola, commercializzavano, rispettivamente, mediante le società SADA e CISAC; lo zuccherificio SFIR svolgeva attività di commercializzazione attraverso la propria controllata SEMAGRI; lo zuccherificio ERIDANIA attraverso la controllata AURORA, attiva anche nel mercato dello sviluppo e produzione di varietà commerciali; lo zuccherificio SADAM attraverso la propria controllata SAM. La società CO.PRO.B. distribuiva invece sementi esclusivamente ai propri soci e ai propri fornitori di materia prima non soci.
48. A seguito delle misure correttive imposte dall'Autorità con il provvedimento del n. 11040 del 2002, sul mercato della commercializzazione di sementi si sono verificati i seguenti mutamenti: la partecipazione che la società Eridania aveva in Aurora è stata ceduta; la società SAM ha cessato di svolgere attività di commercializzazione, sia per i fornitori di SADAM che per i terzi; la società CO.PRO.B. ha cessato di svolgere attività di commercializzazione per i propri fornitori non soci.

---

[10] *[Cfr. il provv. n. 7930 del 20 gennaio 2000, Novartis seeds/Agra società del seme.]*

Attualmente, pertanto, è venuto meno l'effetto dell'operazione nel mercato delle sementi sotto il profilo dell'offerta, in quanto Eridania-Sadam non è più presente su tale mercato e Italia Zuccheri-CO.PRO.B. vi opera solo attraverso i soci di Finbieticola, già attivi precedentemente all'operazione.
Sotto il profilo della domanda, dato che gli zuccherifici che sono parte della concentrazione non acquistano più il prodotto per i propri fornitori (ad eccezione di CO.PRO.B. per gli agricoltori soci della cooperativa), non si registra più alcuna presenza dei due nuovi gruppi, se non, indirettamente, per quanto riguarda Italia Zuccheri, attraverso gli acquisti effettuati dalle associazioni aderenti a Finbieticola.

VII. LE POSIZIONI ESPRESSE DALLE PARTI E DA SFIR

Finbieticola

49. Finbieticola ha sottolineato, nel corso dell'audizione svoltasi in data 16 maggio 2005 e in due memorie, pervenute il 6 giugno ed il 30 giugno 2005, i mutamenti delle condizioni del mercato nazionale dello zucchero intervenuti nel corso degli ultimi tre anni, rappresentati in particolare dall'aumento delle importazioni, che sono in grado di inficiare, secondo Finbieticola, i presupposti di sussistenza di una posizione dominante collettiva in capo ai due principali operatori
Per quanto riguarda le prospettive del mercato, Finbieticola ha sostenuto che è ormai certa una profonda revisione dei contenuti dell'OCM dello zucchero, tale da rendere impossibile la sussistenza dei presupposti economici e giuridici sui quali era fondato il provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002, sia nell'ipotesi di accoglimento finale, in ambito comunitario, della proposta Fischer-Boel, sia nell'ipotesi in cui venga raggiunto un compromesso che recuperi, almeno in parte, la precedente proposta Fischler. Ci si trova, quindi, in uno stadio del processo di riforma ben diverso da quello del 2002, quando - come affermato nel menzionato provvedimento dell'Autorità - a fronte di una serie di iniziative aventi l'obiettivo di rendere più aperto e meno protetto il mercato dello zucchero, non vi era, tuttavia, certezza circa i tempi ed il contenuto delle modifiche dell'OCM.
50. A supporto di tali considerazioni riguardanti la situazione attuale del mercato delle zucchero e le sue prospettive, Finbieticola ha fornito, in allegato alla memoria del 30 giugno, uno studio del Professor Roberto Della Casa, in cui è evidenziato, tra l'altro, che le imprese saccarifere di Paesi U.E. eccedentari nella produzione di zucchero (in particolare, Francia, Germania e Regno Unito), a fronte di minori possibilità di esportazioni extra-U.E. sovvenzionate, hanno aumentato le introduzioni di prodotto nelle aree deficitarie, tra cui l'Italia. In Italia si è riversata, inoltre, una larga parte delle importazioni da Paesi balcanici.
Per il futuro, secondo il Professor Della Casa, è possibile ritenere che, qualunque sia il livello di mediazione ancora possibile nell'ambito degli organi comunitari in merito alla modifica dell'OCM dello zucchero, a partire dal 2006, il mercato sarà oggetto di una progressiva apertura e internalizzazione che favorirà le aree più vocate alla produzione di barbabietola, rispetto alle altre all'interno dell'Unione Europea.
51. Per quanto riguarda la fornitura delle barbabietole alle imprese saccarifere italiane, Finbieticola ha sostenuto di non essere in grado di dirottare i bieticoltori da un'impresa all'altra: sono infatti gli stessi bieticoltori a decidere a chi conferire la propria produzione in base a scelte di convenienza economica. La percentuale di bieticoltori "promiscui", peraltro, è modesta e potrebbe essere destinata a ridursi ulteriormente. Infatti, a seguito dell'imminente riforma dell'OCM dello zucchero, che comporterà una riduzione del numero degli stabilimenti di produzione di zucchero, si potrebbe addivenire ad una ridefinizione dei relativi bacini di approvvigionamento concordata tra gli operatori interessati.
In particolare, Finbieticola ha affermato, nella memoria finale presentata il 30 giugno 2005, di essere disponibile ad adoperarsi affinché la ridefinizione dei bacini bieticoli, auspicata da SFIR nel corso del procedimento, avvenga nell'ambito del Piano di ristrutturazione in via di elaborazione presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, in connessione con la riduzione del numero degli stabilimenti che la nuova OCM rende necessaria.
52. In conclusione, Finbieticola ha chiesto, in via principale, che l'Autorità accerti l'insussistenza, allo stato attuale, dei presupposti per un'ulteriore misura correttiva all'operazione esaminata dall'Autorità nel 2002.
In subordine, ha chiesto che l'Autorità "disponga affinché tutte parti, ognuna per quanto di propria competenza, vogliano impegnarsi per assumere quei comportamenti e quelle decisioni atte a definire un piano di ripartizione dei bacini secondo la dislocazione degli stabilimenti produttivi, nel contempo impegnandosi a fare quanto in loro potere per estinguere e quanto meno ridurre significativamente il fenomeno dei cd. promiscui".
53. In via ulteriormente subordinata, Finbieticola ha chiesto, per l'ipotesi in cui l'Autorità ritenesse necessaria una misura strutturale, che si attenda per lo meno l'entrata in vigore della nuova OCM dello zucchero, prevista per il 1° luglio 2006. In particolare, l'uscita dal capitale sociale di Italia Zuccheri incontrerebbe difficoltà, nell'attuale fase di stallo del settore bieticolo-saccarifero e sarebbe fortemente pregiudizievole per Finbieticola, che ha sostenuto a suo tempo un elevato investimento.

Coprob e Italia Zuccheri

54. Anche Coprob e Italia Zuccheri hanno sostenuto, nel corso dell'audizione del 20 maggio 2005 e in una memoria presentata il 30 giugno 2005, che le attuali condizioni del mercato italiano dello zucchero fanno escludere la possibilità di una posizione dominante collettiva dei due principali operatori.

Le importazioni, infatti, sono aumentate considerevolmente, anche grazie agli accordi preferenziali conclusi dall'UE sia con Paesi dell'area balcanica, sia con Paesi extraeuropei in via di sviluppi. Tra le importazioni in Italia rivestono un rilievo crescente anche i flussi in entrata da Germania e Francia, le cui imprese saccarifere, vedendosi ridotta la possibilità di esportare in quota C, esercitano una forte pressione sul mercato italiano.
Il quadro regolamentare comunitario, comunque, sta per mutare profondamente, nell'obiettivo che all'interno dell'Unione Europea si continui a produrre zucchero, ma con un mercato aperto alla concorrenza, nel rispetto degli obblighi internazionali assunti. In tale contesto, appare ragionevolmente certo che diminuiranno le esportazioni di zucchero comunitario e aumenteranno le importazione verso l'UE e intra UE.
55. L'intero settore produttivo nazionale, in altre parole, è destinato a ridursi se non a scomparire, secondo Coprob e Italia Zuccheri. Tutte le componenti della filiera bieticolo-saccarifera si stanno mobilitando - fanno presente Coprob e Italia Zuccheri - affinché il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali prepari un piano settoriale per affrontare la crisi, che preveda almeno il mantenimento di un certo numero di stabilimenti.
In ragione dei mutamenti intervenuti nel mercato successivamente al provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002, dovrebbero essere considerati non più sussistenti, secondo Coprob e Italia Zuccheri, i presupposti di una misura correttiva nel senso indicato nella decisione del Consiglio di Stato del 21 marzo 2005.
56. Nell'ipotesi in cui tale conclusione non fosse condivisa dall'Autorità, una possibile misura per l'ottemperanza alla decisione del Consiglio di Stato potrebbe consistere, ad avviso di Italia Zuccheri e Coprob, nell'incorporazione della prima nella seconda, con attribuzione a Finbieticola di una quota di Coprob in misura da determinarsi ai sensi di legge e che potrebbe aggirarsi intorno al 30% del capitale sociale. Con tale soluzione Finbieticola, pur detenendo una quota non trascurabile del capitale, disporrebbe di un numero esiguo di voti nell'assemblea di Coprob, che è una cooperativa, nella quale vige, quindi, il principio del voto capitario.
In subordine, Coprob prenderebbe in esame la possibilità dell'acquisto della quota detenuta da Finbieticola in Italia Zuccheri, anche in considerazione del fatto che Coprob ha un diritto di prelazione per il caso di cessione di tale quota. Tuttavia, secondo Coprob, potrebbe risultare difficoltoso il raggiungimento di un accordo sulla valutazione del valore della partecipazione, tanto da rendere necessario l'intervento di un soggetto terzo neutrale.

Eridania Sadam

57. Eridania Sadam ha sottolineato preliminarmente, nel corso dell'audizione svoltasi il 24 maggio 2005, che il Consiglio di Stato si è pronunciato, naturalmente, entro il perimetro del ricorso ad esso presentato da SFIR; il giudizio non ha riguardato, dunque, l'accertamento dell'attuale esistenza dei presupposti della posizione dominante collettiva.
Secondo Eridania Sadam, un primo elemento da considerare nel presente procedimento è dato dal fatto che Finbieticola ha alienato, nel corso del 2004, le proprie partecipazioni in società del gruppo SECI-Sadam, pur non essendo a ciò tenuta in base al provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002. Tale elemento fa venir meno quell'aspetto di simmetria - la partecipazione di Finbieticola al capitale sociale sia di società del gruppo Sadam sia di Italia Zuccheri - che è centrale nella valutazione contenuta nel provvedimento dell'Autorità del 1° agosto 2002.
58. Eridania Sadam ha, inoltre, affermato in audizione, quanto alla rilevanza dei documenti preparatori della modifica dell'OCM dello zucchero, che le posizioni espresse in tali documenti sono rinegoziabili in misura molto limitata in ambito comunitario, essendo la necessaria conseguenza di impegni assunti dall'Unione Europea con paesi terzi ed in particolare con paesi in via di sviluppo. Il ridimensionamento del regime di protezione di cui beneficia lo zucchero comunitario appare oggi ineluttabile.
Già adesso, comunque, le importazioni sul mercato italiano sono consistenti e non episodiche, secondo Eridania Sadam, che considera, inoltre, i quantitativi di zucchero importati per larga parte paragonabili, sotto il profilo qualitativo, allo zucchero prodotto in Italia. Comunque, soltanto pochi utilizzatori, quali i produttori di bevande, secondo Eridania Sadam, richiedono particolari standard qualitativi.
59. Invitata, comunque, nel corso dell'audizione, al pari degli altri soggetti sentiti, ad esprimere il proprio avviso in merito alle misure che dovrebbero conseguire alla decisione del Consiglio di Stato relativamente alla partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri, Eridania Sadam ha affermato che nel caso di uscita di Finbieticola dal capitale di Italia Zuccheri potrebbe essere problematica la definizione del prezzo di cessione.
60. Eridania Sadam ha, poi, espressamente chiesto, con memorie pervenute il 27 maggio 2005, il 6 giugno 2005 ed il 27 giugno 2005, che l'Autorità accerti preliminarmente il venire meno dei presupposti di fatto su cui era basato il provvedimento del 1° agosto 2002.
La società ha sostenuto che la possibilità di una posizione dominante collettiva tra il gruppo Sadam e Coprob-Italia Zuccheri nel mercato italiano dello zucchero può essere oggi esclusa per una serie di motivi, tra cui: la sensibile riduzione, nel corso degli ultimi anni, delle quote di mercato dei due principali operatori; l'essere venuto meno il loro legame strutturale, con la cessione, nel 2004, delle partecipazioni di Finbieticola in società del gruppo Sadam; la maggiore pressione concorrenziale a cui sono esposti i due principali operatori. In tal modo, questi ultimi non sono in grado, congiuntamente, di replicare i comportamenti di un ipotetico soggetto che si giovi, individualmente, di una posizione di dominio sul mercato.
61. Essendo venuti i meno i presupposti di una posizione dominante collettiva nel mercato dello zucchero, secondo Eridania Sadam non vi sono più valide giustificazioni alla misura correttiva che, tra quelle di cui al provvedimento del 1° agosto 2002, la riguarda più direttamente, vale a dire l'astensione delle società del gruppo Seci-Sadam dall'attività

di distribuzione dei semi di barbabietola. Relativamente al mercato dei semi, infatti, con il provvedimento del 2002, non è stato rilevato un autonomo effetto anticoncorrenziale suscettibile di tradursi nella costituzione o nel rafforzamento di una posizione dominante ad esito dell'operazione di concentrazione comunicata.

62. Eridania Sadam ha specificato di avere interesse a concorrere alle attività di selezione tra le diverse qualità di sementi le cui caratteristiche, anche di natura genetica, condizionano in maniera sostanziale qualità e resa industriale della barbabietola.

La società ha inoltre precisato, nella memoria finale pervenuta il 27 giugno 2005, che essa chiede soltanto di potere modificare la propria organizzazione industriale e produttiva nel senso di potervi comprendere anche le attività di distribuzione dei semi nei confronti dei propri bieticoltori. Eridania Sadam, infatti, non intende partecipare, in ogni caso, ad attività di distribuzione dei semi di barbabietola nei confronti di bieticoltori che conferiscono il proprio prodotto ad altre imprese saccarifere, né intende rimettere in discussione l'avvenuta cessione della propria partecipazione nella società Aurora S.p.A., società operante nella distribuzione di tali semi.

SFIR

63. SFIR ha affermato, nel corso dell'audizione svoltasi il 18 maggio 2005 e in due memorie, pervenute il 3 giugno ed il 30 giugno 2005, che nell'area bieticolo-saccarifera del Nord Italia, in cui vi sono gli stabilimenti ex Eridania, la propria produzione è diminuita di circa il 2% nella campagna 2003 ed in quella 2004, rispetto alla campagna 2002, mentre ha registrato un corrispondente aumento la produzione delle imprese che hanno partecipato alla concentrazione esaminata dall'Autorità. Tale deterioramento della posizione della SFIR nel Nord Italia è stato dovuto al fatto che le superfici agrarie dei coltivatori contrattualmente impegnati con SFIR sono diminuite del 2,5% negli anni menzionati. Si è verificata, inoltre, una sensibile riduzione della percentuale di conferimento a SFIR da parte dei bieticoltori "promiscui". Il descritto sviamento dei flussi di approvvigionamento della materia prima è stato causato, secondo SFIR, dall'integrazione verticale realizzata da Finbieticola nel mercato dello zucchero.

64. Inoltre, secondo SFIR vi sono ancora legami tra Coprob-Italia Zuccheri ed Eridania Sadam, derivanti dagli accordi che furono stipulati nel corso del negoziato per l'acquisizione, nel 2002, di Eridania. Tali accordi prevedevano che due terzi della quota di produzione di Eridania fosse conseguita da Italia Zuccheri ed il restante terzo da Sadam. A tal fine, dopo la concentrazione, a seguito della chiusura dello stabilimento di Sarmato, già di proprietà di Eridania S.p.A., la relativa quota di produzione (circa 830.000 q.li) sarebbe andata a beneficio esclusivo degli stabilimenti delle imprese interessate dalla concentrazione (lo stabilimento di San Quirico di Sadam e quello di Casei Gerola di Italia Zuccheri). Il contenuto di tali accordi è stato recepito con il decreto ministeriale di assegnazione delle quote del 2003, tuttora in vigore, che secondo SFIR è illegittimo in quanto la quota dello stabilimento di Sarmato avrebbe dovuto essere assegnata, in base al cosiddetto principio dell'assorbimento di cui all'allegato IV al Reg. CE n. 1260/2001, agli stabilimenti insistenti nello stesso comprensorio, di cui due sono di SFIR.

In tal modo, secondo SFIR, i due principali operatori del mercato si muovono tuttora in quadro stabile di reciproca cooperazione.

65. In questo quadro si iscrive, sempre secondo SFIR, l'impegno al riequilibrio dei flussi di bietole eccedentari, che Eridania Sadam, Italia Zuccheri e Coprob, secondo quanto è a conoscenza di SFIR, hanno assunto reciprocamente, per la campagna 2005-2006, in base ad uno scambio di lettere intervenuto il 1° marzo 2005, a seguito della squilibrata assegnazione delle quote ad opera del decreto del 2003 ed ai consuntivi di produzione delle campagne 2003 e 2004[11].

66. SFIR ha sostenuto, a differenza dei soggetti nei cui confronti si svolge il procedimento, che l'incremento delle importazioni è almeno in parte transitorio e che non tutte le importazioni sono equivalenti alla produzione nazionale, dal punto di vista degli acquirenti, in termini di qualità e di servizi (in particolare, di logistica, considerato il *time to market* dei clienti che rende sempre più complessa la logistica e determinante la continuità e la flessibilità dell'offerta, che solo il prodotto nazionale può garantire).

Secondo SFIR, il flusso delle importazioni, dunque, sarebbe inidoneo a modificare stabilmente la struttura del mercato italiano dello zucchero in senso concorrenziale.

SFIR ha osservato, inoltre, che se davvero vi fossero stati, successivamente al provvedimento dell'Autorità del 2002, importanti mutamenti del mercato, le parti della concentrazione avrebbero potuto invocarli subito, per ottenere l'eliminazione delle misure correttive stabilite in tale provvedimento, senza attendere l'avvio del presente procedimento.

67. Il picco delle importazioni nel corso della campagna saccarifera del 2004 deve essere considerato, secondo SFIR, del tutto temporaneo e anomalo, essendo dovuto ai seguenti fattori:

- la disastrosa produzione, in Italia nel 2003, di barbabietola; di conseguenza, l'offerta di zucchero nazionale è stata nettamente inferiore al consumo nazionale, fino ai primi sette mesi del 2004, allorché è iniziata la produzione della nuova campagna; sulla base della regolamentazione vigente, è stato applicato nelle campagne saccarifere 2003 e 2004 - e non lo sarà nel 2005-2006 - il cosiddetto prezzo regionalizzato, che comporta un incremento di circa il 6% del prezzo dello zucchero, che ha attirato le importazioni;

---

11 *[SFIR ha dato notizia di tale asserito accordo nell'ambito della memoria finale presentata in data 30 giugno 2005.]*

- l'immissione sul mercato italiano ed europeo in generale di ingenti quantitativi provenienti dai dieci Paesi entrati a far parte dell'Unione Europea nel maggio 2004, dovuti anche a stock iniziali superiori a quelli dichiarati da tali Paesi ai fini della regolamentazione comunitaria;
- la nuova autorizzazione, a partire dall'agosto 2004 (dopo sedici mesi di blocco), delle importazioni nell'Unione Europea dalla Serbia-Montenegro, con la conseguente immissione degli stock accumulati;
- la riduzione dell'ammontare delle restituzioni all'esportazione comunitarie, a seguito della quale imprese saccarifere francesi, tedesche, belghe e britanniche hanno trovato più conveniente immettere quantitativi di prodotto sul mercato italiano, anche a prezzi inferiori a quelli del loro mercato (in Italia il prezzo di mercato è stato in alcuni casi inferiore al prezzo minimo garantito), ma superiori a quelli che avrebbero ricavato dalle esportazioni;
- la riduzione, da parte di molte imprese saccarifere operanti in altri Stati membri dell'Unione Europea, alla vigilia della nuova regolamentazione, delle proprie giacenze con conseguente riversamento in Italia di quantitativi straordinari.

Inoltre, l'assoluta anomalia dell'eccesso di offerta che si è registrato nel mercato italiano ed europeo nel 2004 ha portato il Comitato Europeo dei Fabbricanti di Zucchero (CEFS) a chiedere alla Commissione Europea un'applicazione anticipata del provvedimento di declassificazione delle quote per il 2005, ossia l'utilizzazione di quel meccanismo regolamentare che riduce la quantità di zucchero di quota A più B vendibile.

Le importazioni, secondo SFIR, negli anni a venire, dovrebbero ridursi ed attestarsi intorno al 30% del mercato italiano.

68. Al pari del mercato dello zucchero - ha sottolineato SFIR - il mercato delle barbabietole è stato considerato, nel provvedimento dell'Autorità del 2002, uno dei mercati rilevanti. In quest'ultimo mercato, la quasi totalità dell'offerta continua ad essere controllata dalle associazioni partecipanti a Finbieticola.

Secondo SFIR va considerato, quindi, che l'entità delle importazioni nel mercato dello zucchero non incide, comunque, sui rischi dell'integrazione verticale che sono stati oggetto dei rilievi del Consiglio di Stato, riguardando, semmai, gli effetti orizzontali della concentrazione. L'integrazione verticale, infatti, dà a Coprob-Italia Zuccheri la capacità di influire sulle dinamiche di mercato con comportamenti indipendenti dalla pressione dei concorrenti.

69. In merito allo scenario futuro del mercato in Italia, SFIR ha fatto presente, in particolare, che a seguito della riduzione dei volumi produttivi di zucchero e, quindi, delle superfici coltivate a barbabietola in Italia, avverrà una corsa all'accaparramento della materia prima, al fine di soddisfare le maggiori necessità di approvvigionamento di quegli stabilimenti che rimarranno in attività, in relazione alla loro maggiore potenzialità produttiva conseguente alla chiusura di altri stabilimenti.

Per il resto, lo scenario conseguente alla prevista modifica dell'OCM dello zucchero si presenta in termini ancora incerti, non essendovi ancora, allo stato attuale, un nuovo regolamento, ma soltanto la proposta di nuovo regolamento del Consiglio elaborato dalla Commissione Europea.

70. Quanto alle misure che dovrebbero conseguire alla decisione del Consiglio di Stato relativamente alla partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri, secondo SFIR la cessione di tale partecipazione darebbe luogo a ricadute assai negative nel mondo dei bieticoltori che Finbieticola rappresenta. Ad avviso di SFIR, una misura sufficiente potrebbe consistere nella precisa definizione dei bacini bieticoli di pertinenza di ciascuno zuccherificio, evitando o riducendo il fenomeno dei bieticoltori "promiscui", i quali possono essere fortemente influenzati da Finbieticola.

VIII. VALUTAZIONI

8.1 Premessa

71. Le valutazioni che seguono sono volte a verificare se siano tuttora sussistenti gli elementi di fatto che avevano condotto l'Autorità, con il proprio provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002, ad individuare talune misure correttive in relazione alla concentrazione comunicata, tra cui quella che è stata oggetto dei rilievi da parte del Consiglio di Stato, che ha parzialmente annullato il provvedimento stesso.

In particolare, l'attività istruttoria effettuata ha evidenziato che il quadro di riferimento, normativo e di mercato, utilizzato per la valutazione ha subito alcune modifiche, di cui risulta necessario valutare la portata al fine di verificare la persistenza dei presupposti delle valutazioni contenute nel citato provvedimento n. 11040 del 2002.

8.2. Le conferme in merito all'esistenza di una posizione dominante collettiva

72. Rispetto ai singoli elementi che avevano indotto a ritenere, nel provvedimento n. 11040 del 2002, che l'operazione di concentrazione esaminata fosse idonea a determinare la costituzione di una posizione dominante collettiva nel mercato dello zucchero, l'aggiornamento dell'analisi effettuata nel corso della presente istruttoria consente di affermare quanto segue:

è rimasto molto alto il grado di concentrazione calcolato sulle quote, di produzione e di vendita, dei soli operatori nazionali aventi capacità di trasformazione: in particolare, le quote di produzione assegnate ai due operatori risultanti dalla concentrazione, pari, rispettivamente al 39% e al 34%, rappresentano circa il 73% della quota produttiva assegnata all'Italia; inoltre, la quota di vendite cumulata dei due operatori all'interno del gruppo dei produttori nazionali, è stata pari a circa il [70%-80%] nel 2003, al [70%-80%] circa nel 2004 e al [70%-80%] nel primo trimestre 2005;

permane, e si é anzi accentuata negli ultimi anni, la simmetria tra i due nuovi operatori sia in termini di quote di produzione assegnate, sia in termini di quote di mercato: le quote di vendita in quantità attribuibili ai due gruppi (sia all'interno dei soli produttori nazionali sia nel mercato complessivo), infatti, erano perfettamente simmetriche nel 2002, e si sono mosse nei due anni successivi con perfetto parallelismo;
il distacco con il principale concorrente, il gruppo SFIR, si è accentuato negli ultimi anni: infatti, mentre la quota di vendite cumulata dei due operatori all'interno del gruppo dei produttori nazionali, è passata, come si è detto, dal [70%-80%] circa del 2003 al [70%-80%] circa del 2004 ([70%-80%] nel primo trimestre 2005), l'analoga quota di SFIR è scesa dal [20%-30%] circa del 2003 al [15%-25%] circa del 2004 ([15%-25%] circa nel primo trimestre 2005);
il contesto di mercato è tuttora caratterizzato dalla presenza di condizioni idonee a facilitare la collusione**,** quali la presenza di pochi produttori, l'esistenza di una regolamentazione pervasiva, l'omogeneità del prodotto, la stabilità della domanda, un sostanziale allineamento dei costi di produzione, la trasparenza.

73. Per quanto riguarda i rischi derivanti dall'integrazione verticale tra produttori di zucchero e bieticoltori, l'istruttoria ha messo in luce un quadro ancor oggi problematico. Infatti, nel provvedimento del 2002, la partecipazione di Finbieticola nella società oggi denominata Italia Zuccheri, tenuto conto delle preesistenti partecipazioni della stessa Finbieticola in alcune società del gruppo Seci-Sadam, è stata ritenuta rilevante sotto due profili attinenti alla configurazione di una posizione dominante collettiva: 1) la costituzione di un legame strutturale tra i due principali poli saccariferi; 2) la disponibilità, per entrambi i poli saccariferi, di un elevato grado di integrazione verticale che avrebbe rappresentato un ulteriore vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti.
Sotto il primo profilo, oggi si può osservare che la spontanea dismissione, da parte di Finbieticola, delle partecipazioni di minoranza detenute in alcune società del gruppo SADAM ha eliminato ogni legame strutturale tra le parti.
Diversamente, sotto il secondo profilo, in assenza di specifiche misure che ne limitino gli effetti, la partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri può tuttora incentivare un dirottamento dei flussi di materia prima a favore di tali gruppi e indebolire, pertanto, il contrappeso concorrenziale esercitabile dagli altri produttori di zucchero. Infatti, in presenza di altri importanti elementi di simmetria tra i due gruppi, nonché di una importante quota di produzione e di vendite degli stessi, la convergenza di interessi tra i due operatori risultanti dalla concentrazione fa sì che anche l'integrazione verticale di uno solo di essi rappresenti un elemento di vantaggio concorrenziale di entrambi gli operatori rispetto ai concorrenti.

8.3. I mutamenti più significativi

74. La novità più rilevante degli ultimi anni è stato il consistente incremento del flusso di importazioni di zucchero in Italia, rispetto a quello registrato nel provvedimento del 2002: in particolare, nel 2003 e nel 2004, le importazioni 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). All'aumento delle importazioni, in larga parte commercializzate da operatori indipendenti rispetto ai produttori nazionali, è corrisposta una diminuzione della quota di mercato detenuta complessivamente dalle imprese nazionali, passata dal 74% circa del 2001 al 58% circa del 2004; la quota cumulata di mercato dei primi due operatori è passata invece dal *[50%-60%]* del 2001 al *[40%-50%]* del 2003 e al *[40%-50%]* del 2004.

75. Le parti hanno inoltre segnalato, tra gli elementi da prendere in considerazione ai fini della presente valutazione, le proposte comunitarie, attualmente in discussione, di modifica dell'OCM zucchero, che vanno tutte nella direzione di un ridimensionamento del livello di sostegno accordato al settore. Attualmente, tuttavia, non risultano noti, né prevedibili, i contenuti della riforma che verrà realizzata, né sono certi i tempi e le modalità di attuazione della stessa.

8.4 Il carattere non strutturale dei mutamenti

76. La valutazione circa l'attuale sussistenza dei presupposti per l'accertamento di una posizione dominante collettiva sul mercato dello zucchero appare pertanto strettamente connessa all'analisi della natura e della stabilità dell'incremento del flusso di importazioni, il quale risulta l'unico rilevante e documentabile elemento di novità rispetto all'analisi effettuata dall'Autorità nel 2002. Al riguardo, si osserva che, nel provvedimento del 2002, già era stato osservato un picco di importazioni piuttosto elevato nel 2001 (esse avevano infatti raggiunto il 26% dei consumi), ma le considerazioni effettuate in merito al carattere di transitorietà di tale evento e in merito al debole effetto disciplinante dello stesso avevano portato a ritenere ugualmente configurabile una costituzione di una posizione dominante collettiva in capo ai due nuovi gruppi creatisi a seguito dell'operazione.

77. In merito all'incremento, registrato negli ultimi tre anni, della percentuale di zucchero proveniente dall'estero venduta sul mercato italiano, occorre considerare quanto segue:
a) nel 2003 si è verificato un anomalo andamento climatico che ha determinato una forte contrazione produttiva, cui ha fatto naturalmente seguito la necessità di maggiori importazioni nel 2003 e nel 2004; i primi dati del 2005 sembrano infatti indicare una nuova riduzione delle importazioni, che si sono riportate su un livello del 40%-43% circa;
b) parte delle importazioni degli ultimi due anni sono 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: l'incidenza effettiva delle importazioni, depurate della parte acquistata dagli zuccherifici, risulta pari al 32% nel 2003 e al 42% nel 2004%;

c) l'allargamento dell'Unione Europea ai dieci Pesi dell'Est, avvenuta nel mese di maggio del 2004, ha comportato l'immissione di ingenti quantitativi di zucchero nel mercato comunitario, dovuta alla presenza, in tali Paesi, di stock iniziali superiori a quelli denunciati e presi in carico nell'ambito della regolamentazione comunitaria; tale fenomeno, unitamente alla riduzione dell'ammontare delle restituzioni alle esportazioni disposta dalla UE, ha indotto i Paesi eccedentari a riversare parte delle proprie eccedenze sul mercato italiano;
d) a partire dall'agosto del 2004, l'Unione Europea ha dato una nuova autorizzazione (dopo 16 mesi di blocco) alle importazioni dai Paesi Balcanici.

78. Da quanto esposto al paragrafo precedente, risulta che il flusso di importazioni dei tre anni successivi alla precedente valutazione del 2002 è stato fortemente condizionato da eventi eccezionali e, in parte, imprevedibili (quali la siccità del 2003, l'aumento delle eccedenze comunitarie determinate dall'allargamento dell'Unione, il rinnovo dell'autorizzazione alle importazioni dei Balcani). Inoltre, il livello sul quale tale flusso potrà stabilizzarsi nei prossimi anni risulta strettamente condizionato dalle modifiche che interverranno nel quadro regolamentare, posto che il perseguimento di un obiettivo di maggiore equilibrio tra domanda e offerta a livello comunitario potrebbe alleggerire la pressione concorrenziale esercitata sul mercato italiano dagli attuali Paesi eccedentari dell'Unione.

79. Al momento, pertanto, in considerazione della relativa brevità del periodo di osservazione, dell'incidenza dei predetti eventi eccezionali e dell'incertezza circa i tempi e la reale evoluzione del quadro regolamentare, l'incremento del flusso di importazioni non può essere considerato un fenomeno di natura strutturale, in grado di modificare stabilmente il quadro di riferimento sul quale era fondata la valutazione dell'operazione di concentrazione contenuta nel provvedimento del 1° agosto 2002.

80. Analoghe considerazioni possono svolgersi per l'importanza del contrappeso concorrenziale esercitabile sui due operatori in posizione dominante dagli operatori che non dispongono di stabilimenti produttivi (confezionatori, distributori e *trader*), i quali, per quanto sembrino avere aumentato complessivamente il proprio grado di indipendenza dai fornitori nazionali, tornerebbero tuttavia a dipendere da questi ultimi per i propri approvvigionamenti, nel caso in cui la regolamentazione restringesse le possibilità di approvvigionarsi sui mercati esteri.

8.5 Le nuove misure correttive

81. Per quanto precede, si conferma la necessità delle misure correttive imposte dall'Autorità con il provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002.

82. Inoltre, dovendo l'Autorità ottemperare al giudicato amministrativo formatosi con riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, è necessario individuare nuove misure correttive volte ad evitare che vi sia un'ingerenza di Finbieticola nella gestione di Italia Zuccheri.
Sebbene, infatti, la valutazione dell'Autorità si fosse basata su una serie di misure correttive volte a comporre un quadro unitario, la sentenza si è concentrata su una sola di esse, ritenendola inadeguata. La decisione dell'Autorità aveva individuato, tra quelle ragionevolmente possibili, più misure. Il giudice amministrativo ha ritenuto che una di esse non fosse congrua, invocandone una diversa, pur se, in verità, avente un obiettivo analogo a quello perseguito a suo tempo dall'Autorità.

83. In merito al contenuto delle nuove misure, va preliminarmente considerato che la soluzione proposta da SFIR nel corso del procedimento e condivisa da Finbieticola, consistente in una precisa assegnazione di ciascun bacino bieticolo ad una determinata impresa saccarifera, non sembra andare nel senso indicato dal Consiglio di Stato e non è, comunque, adottabile dall'Autorità, in quanto inciderebbe anche su soggetti estranei al presente procedimento, limitandone le possibilità di scelta per quanto attiene agli sbocchi di mercato della loro attività.
Le nuove misure, invece, devono essere in grado, in primo luogo, di circoscrivere la partecipazione di Finbieticola in modo tale che quest'ultima non possa influire sul corso degli affari di Italia Zuccheri, anche se solo mediante un potere di veto. In secondo luogo, esse devono far sì che la rilevanza della partecipazione non sia tale da comportare, anche ai soli fini della remunerazione dell'investimento effettuato, il rischio di condizionare la strategia di Italia Zuccheri.

84. Sulla base di quanto precede e posto che Coprob detiene il 51% delle azioni ordinarie di Italia Zuccheri, si ritiene necessario e sufficiente:
a) pervenire, entro 6 mesi dalla data di notifica del presente provvedimento, 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 in tali organi sociali;
b) che le azioni ordinarie detenute da Finbieticola nel capitale di Italia Zuccheri diminuiscano significativamente, passando dal 49% al 30% del totale di questo tipo di azioni, entro 18 mesi dalla data di notifica del presente provvedimento. Tale tempo massimo di 18 mesi per la realizzazione della cessione azionaria viene determinato anche in considerazione del mutamento in corso del quadro regolamentare comunitario.

85. Le misure sopra indicate sono suscettibili di revisione qualora in futuro si verificasse un frazionamento tra più imprese della quota di azioni ordinarie detenuta da Coprob in Italia Zuccheri, poiché in tal caso aumenterebbe l'importanza relativa della quota del 30% di Finbieticola.

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato, con decisione del 21 marzo 2005, n. 1113, ha annullato il provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002 relativamente alla misura correttiva riguardante la partecipazione di Finbieticola in Italia Zuccheri, stabilendo che tale misura non era sufficiente al fine di scongiurare un'ingerenza della prima società nella

seconda e ad evitare il rischio di integrazione verticale anticompetitiva, prevedendo conseguentemente l'adozione di nuove misure compensative in sede di riesercizio del potere di cui all'articolo 6 della legge n. 287/90;

CONSIDERATO che le società Finbieticola ed Eridania Sadam hanno chiesto che fosse accertata la sopravvenuta insussistenza dei presupposti che avevano condotto l'Autorità, in occasione del provvedimento del 1° agosto 2002, a ritenere che l'operazione di concentrazione comunicata fosse tale da dare luogo alla costituzione, in mancanza di misure correttive, di una posizione dominante in grado di eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO che le suddette istanze non possono essere accolte, in quanto - sebbene siano intervenuti significativi mutamenti nel mercato dello zucchero - non sono venuti meno i presupposti per l'applicazione delle misure correttive stabilite dal provvedimento del 1° agosto 2002;

RITENUTO, pertanto, che occorre individuare nuove misure volte a scongiurare un'ingerenza di Finbieticola nella gestione di Italia Zuccheri;

DELIBERA

di autorizzare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90 l'operazione di concentrazione di cui al provvedimento n. 11040 del 1° agosto 2002, confermando le medesime misure correttive ivi stabilite, ad eccezione di quella di cui al punto b) del dispositivo, nella parte riguardante la partecipazione di Finbieticola S.p.A. nella società attualmente denominata Italia Zuccheri S.p.A, la quale è sostituita, in conformità a quanto disposto dalla sentenza n. 1113 del 21 marzo 2005 della Sezione Sesta del Consiglio di Stato, dalle seguenti misure:

a) obbligo di pervenire, entro 6 mesi dalla data di notifica della presente delibera, ad una modifica dello Statuto sociale di Italia Zuccheri S.p.A. 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 S.p.A.

b) obbligo di Finbieticola S.p.A. di cedere, entro 18 mesi dalla data di notifica della presente delibera, 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;

L'Autorità, in relazione a quanto chiarito in motivazione, procederà a monitorare l'andamento del mercato fino alla scadenza del termine di cui al punto b).
Le parti dovranno fornire documentazione riguardante la realizzazione delle misure entro i trenta giorni successivi ai termini sopra indicati.
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 delle Attività Produttive.
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