

Provvedimento n. 588 (A24) APCA/COMPAG

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 luglio 1992;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

SENTITO il Relatore Professor Fabio Gobbo;

VISTA la delibera del 29 gennaio 1992, con la quale ha disposto, ai sensi degli artt. 3 e 14, della legge n. 287/90, l'avvio dell'istruttoria volta ad accertare eventuali infrazioni al predetto articolo 3, da parte delle società ERIDANIA Z.N. Srl, SFIR Spa, CO.PRO.B. e ISI AGROINDUSTRIALE Spa;

VISTA la delibera del 7 maggio 1992 con la quale, a seguito delle richieste da parte di ERIDANIA Z.N. Srl e di ISI AGROINDUSTRIALE Spa, ha prorogato di giorni dieci il termine di chiusura dell'istruttoria;

VISTA, altresì, la delibera del 17 giugno 1992 con la quale, a seguito delle richieste di ERIDANIA Z.N. Srl, SFIR Spa, CO.PRO.B. e ISI AGROINDUSTRIALE Spa, ha ulteriormente prorogato di giorni venti la chiusura dell'istruttoria;

SENTITI i rappresentanti delle società ERIDANIA Z.N. Srl e ISI AGROINDUSTRIALE Spa il 25 marzo 1992 ed il 5 giugno 1992;

SENTITI i rappresentanti delle società CO.PRO.B. e SFIR Spa il 26 marzo 1992 ed il 5 giugno 1992;

SENTITI i rappresentanti dell'ALLEANZA FRA PRODUTTORI E COOPERATIVE AGRICOLE (APCA) e della FEDERAZIONE NAZIONALE COMMERCianti MACCHINE E PRODOTTI PER L'AGRICOLTURA (COMPAG) il 4 giugno 1992;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. FATTO

In data 15 luglio 1991 è pervenuta all'Autorità, da parte dell'ALLEANZA FRA PRODUTTORI E COOPERATIVE AGRICOLE (APCA), una segnalazione che indicava come lesivi della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2, della legge n. 287/90, gli ACCORDI BIETICOLI INTERPROFESSIONALI per l'anno 1990/91 e che denunciava, ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 287/90 le società saccarifere firmatarie dell'accordo stesso.

In data 29 luglio 1991 è pervenuta analoga segnalazione da parte della FEDERAZIONE NAZIONALE COMMERCianti MACCHINE E PRODOTTI PER L'AGRICOLTURA (COMPAG). La segnalazione della COMPAG è stata integrata con note pervenute in data 13 dicembre 1991 e 3 febbraio 1992 dalle quali emergevano elementi a carico, in particolare, di quattro società saccarifere: ERIDANIA, ISI, SFIR e CO.PRO.B..

In data 29 gennaio 1992, l'Autorità ha avviato l'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90 nei confronti delle società saccarifere ERIDANIA, ISI, SFIR e CO.PRO.B., sul presupposto che i comportamenti tenuti dalle suddette società fossero suscettibili di essere considerati abusivi nei confronti di alcune società sementiere.

Infatti, i coltivatori indicano, nell'offerta di coltivazione che inviano allo zuccherificio, la qualità di seme che intendono utilizzare, scegliendo all'interno di una lista varietale compilata dalle commissioni locali di fabbrica.

Queste ultime, costituite da rappresentanti dello zuccherificio e delle associazioni dei bieticoltori, inseriscono nella suddetta lista le varietà di seme maggiormente idonee alla coltivazione.

Secondo quanto indicato nelle segnalazioni pervenute, l'abuso da parte degli zuccherifici si sarebbe realizzato con la consegna al coltivatore di un seme diverso da quello che era stato da lui prescelto ed indicato nell'offerta di coltivazione.

Le sostituzioni avrebbero riguardato varietà di seme prodotte da società sementiere indipendenti, alle quali sarebbero state preferite varietà di seme prodotte da società sementiere controllate dagli stessi zuccherifici o, comunque, ad essi collegate (in particolare, le società AGRA ed AURORA, facenti capo alla ERIDANIA, e la società SEMENTITALA collegata alla SFIR).

Nel corso dell'istruttoria sono state sentite le società sementiere ASGROW (la quale ha affermato di essere uscita dal mercato dei semi da bietola in quanto, a seguito della denunciata applicazione degli ACCORDI INTERPROFESSIONALI, ha registrato un calo delle vendite del 60%), PIONEER, HILLESHOEG, BIETIFIN e SOCIETA PRODUTTORI SEMENTI, tutte non collegate agli zuccherifici. Il 25 e 26 marzo 1992 si sono svolte le audizioni delle società ERIDANIA e ISI, della società SFIR e della società CO.PRO.B..

La CO.PRO.B., che partecipa alla stesura degli ACCORDI INTERPROFESSIONALI senza sottoscriverli, è una cooperativa i cui soci sono gli stessi coltivatori. Mentre nello stabilimento di Minerbio è il Consiglio di Amministrazione della cooperativa, composto dagli stessi agricoltori, a decidere le varietà di seme idonee e le quantità da acquistare, nello stabilimento di Ostellato, che la CO.PRO.B gestisce da due anni, sono utilizzati gli stessi sistemi degli altri zuccherifici (offerte di coltivazione con l'indicazione della varietà prescelta dal coltivatore, commissioni locali di fabbrica).

In data 4 giugno 1992, si sono svolte le audizioni dei rappresentanti delle associazioni bieticole (C.N.B., A.N.B., A.B.V., A.B.F., CONS.MA.CA.), delle società sementiere (BIETIFIN, PIONEER, HILLESHOEG) e dei denunciati (APCA e COMPAG) e, in data 5 giugno 1992, l'audizione dei rappresentanti delle società saccarifere (ERIDANIA, ISI, SFIR e CO.PRO.B.).

Nella sua adunanza del 3 giugno 1992, l'Autorità ha deliberato di conferire ad un esperto agronomo un incarico di collaborazione per la valutazione di alcuni aspetti tecnici concernenti il settore dei semi di barbabietola.

In data 12 giugno 1992 è pervenuta la relazione del perito e si è provveduto ad informare le società interessate, al fine dell'esercizio della facoltà di cui all'articolo 7, del D.P.R. n. 461/91.

2. IL MERCATO RILEVANTE

a) Mercato del prodotto

Il mercato del prodotto è quello dell'acquisto e distribuzione del seme di barbabietola. Il seme prodotto dalle società sementiere viene, infatti, acquistato dallo zuccherificio, il quale poi lo distribuisce ai coltivatori.

I mercati a valle direttamente interessati dall'evoluzione del mercato delle sementi sono quello delle barbabietole e quello dello zucchero. La loro dimensione quantitativa è ragguardevole ed è rispettivamente pari a 800 miliardi e 2200 miliardi.

Di gran lunga più contenuto è il valore del mercato delle sementi, pari a circa 66 miliardi nel corso della campagna 1991. Nondimeno, la sua rilevanza nel comparto bieticolo-saccarifero, come più volte e ripetutamente affermato dagli zuccherifici nel corso delle audizioni, è assai più consistente di quanto sembra apparire dagli elementi quantitativi dianzi esposti.

Non tutte le sementi maturano con lo stesso ciclo vegetativo cosicché lo zuccherificio, attraverso il controllo della quantità e della qualità delle sementi di ciascun coltivatore, riesce a programmare in modo conseguente l'utilizzo della capacità produttiva dei propri stabilimenti.

Inoltre il controllo qualitativo delle sementi permette una maggiore resa estraibile ovvero una maggiore quantità di zucchero raffinato ricavabile dalle barbabietole. Non è inutile precisare che vi è una divergenza tra le preferenze dei coltivatori e quelle dei trasformatori di barbabietole in relazione alle varietà di seme da utilizzare.

Infatti, la resa di barbabietole in termini di produzione finale di zucchero dipende da due caratteristiche: a) il tasso di polarizzazione, cioè il contenuto percentuale di saccarosio moltiplicato per la quantità di barbabietole prodotta per ettaro; b) le caratteristiche genetiche che favoriscono in maggiore od in minor misura l'estrazione industriale dei cristalli di zucchero. In pratica, la preferenza degli zuccherifici viene accordata alle produzioni bieticole ad elevati tassi di polarizzazione e resa estraibile, mentre quella degli agricoltori privilegia, oltre al tasso di polarizzazione, il peso.

b) mercato geografico

Gli ACCORDI INTERPROFESSIONALI BIETICOLI SACCARIFERI, dai quali deriva la posizione dominante degli zuccherifici, esplicano la loro efficacia sull'intero territorio nazionale. I comportamenti posti in essere dagli zuccherifici hanno effetti su una parte rilevante del mercato nazionale, in quanto essi operano in comprensori, talvolta comprendenti numerose province, di ampie dimensioni geografiche.

3. LA POSIZIONE DOMINANTE

Gli ACCORDI INTERPROFESSIONALI BIETICOLI SACCARIFERI sono stipulati in base alla legge 16 marzo 1988 n. 88, recante norme sugli ACCORDI INTERPROFESSIONALI e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli.

In particolare, per quanto concerne la disciplina del seme è stabilito che l'unico acquirente è la società saccarifera, mentre i soggetti autorizzati hanno solo il compito di distribuire ai bieticoltori il seme depositato presso di essi dallo zuccherificio, ricevendo una remunerazione per tale servizio.

La regolamentazione specifica per l'approvvigionamento del seme, introdotta con l'accordo interprofessionale per la campagna 1990/91, ha escluso qualsiasi distributore diverso dalla società saccarifera, stabilendo che questa sia l'unico acquirente e distributore del seme.

Inoltre, lo zuccherificio si trova in una posizione contrattuale più forte rispetto al coltivatore, in quanto la produzione bieticola di quest'ultimo ha come sbocco finale esclusivamente l'impresa saccarifera.

Per il coltivatore le possibilità di diversificare i clienti sono limitate sia per problemi di localizzazione sia per il meccanismo di assegnazione delle quote che, nella regolamentazione italiana, sono attribuite allo zuccherificio e non al coltivatore.

Va peraltro osservato che per il coltivatore mutare cliente è, nella situazione attuale, più difficile rispetto ad alcuni anni fa, quando la quota di produzione di zucchero assegnata all'Italia eccedeva l'offerta nazionale. Anche se alcuni coltivatori si trovano ad essere fornitori di più zuccherifici - la quota di contratti promiscui si aggira attorno al 20-30% - va tenuto presente che lo zuccherificio assegna le quote ai coltivatori privilegiando, in primo luogo, coloro che mantengono inalterata la propria quota, successivamente soddisfa coloro che avendo già coltivato intendono aumentare l'offerta e solo da ultimo accetta nuovi coltivatori.

Poiché l'offerta potenziale nazionale è maggiore della quota assegnata (limitatamente all'ERIDANIA, maggior produttore nazionale, l'eccedenza rispetto al fabbisogno è pari al 50%) è scarsamente probabile che un coltivatore possa mutare cliente con facilità e senza costi.

Appare pertanto evidente l'esistenza di una posizione dominante da parte degli zuccherifici a cui compete, in via esclusiva, l'attività di intermediazione delle sementi per barbabietole. Gli zuccherifici risultano di fatto sia monopsonisti nei confronti delle società sementiere che monopolisti nella vendita delle sementi ai bieticoltori.

Va altresì rilevato che gli stessi zuccherifici risultano essere monopsonisti nel mercato a valle delle barbabietole, così che è di assoluto rilievo il potere di mercato che sono in grado di esercitare nei confronti dei bieticoltori, nelle diverse fasi del processo di produzione.

4. ACCERTAMENTI SVOLTI NEL CORSO DELL'ISTRUTTORIA

Dall'esame delle informazioni acquisite dalla Autorità, con riguardo ai tabulati che documentano il ritiro del seme nella settimana tra il 25 febbraio ed il 3 marzo 1991, risulta che il numero dei coltivatori che indica la varietà prescelta nell'offerta di coltivazione si aggira mediamente intorno al 29,3%, con differenze notevoli tra uno stabilimento e l'altro.

Tra coloro che hanno indicato la varietà, la percentuale di chi non è stato soddisfatto è pari, mediamente, al 34,6% del totale dei coltivatori che hanno espresso una scelta varietale. In particolare, per ciò che concerne le società saccharifere nei confronti delle quali è stata avviata l'istruttoria, le percentuali dei coltivatori che hanno espresso una preferenza e, tra questi, di quelli non soddisfatti sono le seguenti:

SOCIETA SACCARIFERA	% COLTIVATORI CHE HANNO INDICATO LA VARIETA	%COLTIVATORI NON SODDISFATTI TRA QUELLI CHE HANNO INDICATO LA VARIETA'
ERIDANIA	32	45,81
ISI	20,58	32,65
SFIR ¹	35,6	34,33
CO.PRO.B. ²	28,9	25,63

Il caso dello stabilimento di Russi di ERIDANIA appare, ad esempio, particolarmente significativo: la percentuale di coltivatori che hanno effettuato una scelta varietale è pari al 96,4% ed è, pertanto, molto elevata come, allo stesso tempo, è molto elevata la percentuale di chi non è stato soddisfatto, pari a circa il 50%.

Gli zuccherifici hanno ripetutamente dichiarato, nel corso dell'istruttoria svolta dall'Autorità, che la mancata consegna agli agricoltori della qualità di seme da essi prescelto e la sostituzione di una diversa qualità di seme sarebbe giustificata dal fatto che il coltivatore modifica autonomamente la propria scelta al momento del ritiro del seme, oppure non è disposto, di fronte ad una momentanea indisponibilità del seme prescelto, ad attendere i tempi tecnici necessari allo zuccherificio per rifornirsi della varietà mancante.

In proposito, va peraltro rilevato che gli zuccherifici hanno ribadito nel corso dell'istruttoria l'estrema rapidità (circa 24-36 ore) con la quale riescono ad approvvigionare un punto di consegna momentaneamente

¹I dati di riferimento riguardano 4 stabilimenti su 6, ma si riferiscono all'intera campagna

²Si ricorda che CO.PRO.B. è una società cooperativa, i cui soci sono produttori agricoli che annualmente stipulano con CO.PRO.B. un contratto di conferimento e l'adesione alla struttura sociale ed alle norme pattizie comporta, tra l'altro, l'impegno per i soci a coltivare "le varietà zuccherine consigliate dalla società secondo le norme della migliore tecnica culturale" (cfr. memoria CO.PRO.B.). Il coinvolgimento di CO.PRO.B. concerne, pertanto, solo il ruolo come gestore dello stabilimento di Ostellato di CO.PRO.A., società cooperativa in liquidazione coatta amministrativa.

sprovvisto di una semente richiesta. Le affermazioni, poste a giustificazione di comportamenti sistematicamente tenuti, non risultano tuttavia comprovate in alcun modo.

Va invece osservato che nella sua attività di intermediazione lo zuccherificio non corre alcun rischio commerciale in quanto le sementi eccedenti la domanda vengono restituite alle case sementiere.

Ne consegue che è nella possibilità dello zuccherificio effettuare ordinativi consistenti delle tipologie per le quali i coltivatori hanno espresso preferenza (elemento questo certamente noto agli zuccherifici al momento di ordinare le sementi) senza che questo comporti per essi alcun svantaggio. Secondo gli zuccherifici, inoltre, sarebbe da escludere ogni ipotesi di comportamento abusivo in quanto non vi sarebbero vantaggi economici dalle sostituzioni di sementi.

Tuttavia, le indicazioni che emergono dall'esame dei medesimi tabulati relativamente alle sostituzioni suddette confermano un trattamento di favore alle varietà prodotte da società sementiere collegate allo zuccherificio.

Quote della domanda di sementi soddisfatta attraverso produzioni delle società sementiere collegate ad Eridania (valori percentuali)	
Totale	17,54
Coltivatori che non hanno indicato la varietà	17,14
Coltivatori che hanno indicato la varietà	19,25
- di cui scegliendo società collegate	10,00
- di cui scegliendo altre società	27,44

Come mostra la tabella, nelle vendite di sementi ai coltivatori che vendono le proprie produzioni ad ERIDANIA, la quota detenuta nel complesso delle società AGRA e AURORA (gruppo ERIDANIA) è pari al 17,54%.

Suddividendo tale quota tra i coltivatori che hanno espresso una specifica preferenza per un tipo di semente e coloro che invece non l'hanno espressa, risulta che le società sementiere collegate tendono a vendere maggiormente le loro produzioni presso i coltivatori che hanno espresso delle preferenze (19,25% contro il 17,14% delle vendite presso i coltivatori che non si sono pronunciati). La quota detenuta da AGRA e AURORA presso i coltivatori che hanno espresso preferenze può essere suddivisa, a sua volta, fra le vendite ai coltivatori che avevano richiesto le sementi delle società ERIDANIA (10%) e le vendite di proprie sementi in sostituzione di quelle prodotte da altre società (27,44%).

Inoltre dalla perizia eseguita per conto dell'Autorità non sembra potersi escludere un comportamento degli zuccherifici maggiormente orientato a favorire le varietà a buono o elevato contenuto zuccherino rispetto a quelle richieste dai coltivatori che tendevano a privilegiare altre caratteristiche.

5. ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

I comportamenti denunciati, posti in essere dai menzionati zuccherifici, costituiscono un abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 287/90.

Tale disposizione, strutturalmente costituita da un divieto di carattere generale ["É vietato l'abuso (...) di una posizione dominante (...)"] e da una elencazione, di carattere esemplificativo, di singole fattispecie vietate ["(...) ed inoltre è vietato (...)"], è volta, in linea generale, ad impedire quel comportamento di un'impresa in posizione dominante, non obiettivamente giustificato, tale da influenzare la struttura di un mercato dove la concorrenza, proprio in ragione della presenza dell'impresa in questione, è già indebolita.

Tale obbiettivo è perseguito sottoponendo imprese in posizione di dominio sul mercato ad una speciale disciplina, ovvero ad un insieme di regole e limiti più severi di quelli applicabili alle imprese che non versano in tale situazione (cfr. la sentenza della Corte di Giustizia del 6 marzo 1974, I.C.I.-C.S.C.). Risulta evidente,

nel caso di specie, che gli zuccherifici sono in grado di tenere i comportamenti denunciati solo in virtù del proprio potere di mercato, conseguente alla posizione da essi assunta nell'acquisto e nella distribuzione delle sementi.

Più in particolare, nella situazione attuale, nella quale i bieticoltori non possono rivolgersi per i loro approvvigionamenti ad altri distributori, la consegna di un seme diverso da quello richiesto si traduce in un condizionamento ed in una estrinseca limitazione ad essi imposta (non rileva se per particolari finalità o per mera inefficienza) da parte di imprese in grado di comportarsi sul mercato in maniera indipendente dai loro clienti. Al riguardo, al fine della valutazione dei comportamenti sopra descritti, deve essere sottolineato che la fattispecie di abuso di posizione dominante, anche considerata in relazione a quanto previsto dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, alla luce dei principi dell'ordinamento comunitario in materia di disciplina della concorrenza, ha carattere oggettivo, ed attiene al comportamento di un'impresa in posizione di dominio sul mercato, atto ad influire sulla struttura concorrenziale dello stesso.

Conferme in proposito sono rinvenibili nella più recente giurisprudenza comunitaria che, con riguardo ad imprese operanti in base a diritti esclusivi che riservano alle stesse determinate attività economiche, ha espressamente esteso la nozione di abuso sino a ricomprendere anche l'inefficienza delle imprese stesse nel soddisfare compiutamente la domanda di beni e servizi ad esse rivolta (Sentenze della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, Höfner-Macroton e del 10 dicembre 1991, Mercati Convenzionali Porto di Genova-Siderurgica Gabrielli). Ne discende che l'illiceità del comportamento abusivo può ben prescindere dall'intenzione dell'impresa in posizione di dominio di procurarsi un determinato vantaggio economico, e dal concreto conseguimento del vantaggio stesso, che non sono elementi costitutivi della fattispecie in esame, la quale ha invece unicamente riguardo agli effetti sul mercato della condotta della impresa dominante. I comportamenti denunciati, non adeguatamente giustificati dalle società saccarifere, costituiscono pertanto un'infrazione all'articolo 3, della legge n. 287/90.

6. GRAVITA' E DURATA DELLA VIOLAZIONE

Al fine di valutare la gravità delle infrazioni, in relazione alla eventuale applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, occorre considerare la rilevanza della violazione commessa, in relazione alla struttura ed alle caratteristiche del mercato di riferimento.

Si evidenzia, nel caso di specie, che i comportamenti posti in essere dagli zuccherifici hanno spiegato effetti in un settore la cui incidenza sui mercati della coltivazione delle bietole e della produzione dello zucchero appare contenuta (il rapporto tra valore del seme e valore della bietola è pari al 5% circa, il rapporto tra valore del seme e valore dello zucchero è pari a 3% circa). Deve inoltre considerarsi che il comportamento tenuto nel corso dell'istruttoria dalle società ERIDANIA Z.N. Srl, SFIR Spa, CO.PRO.B. e ISI AGROINDUSTRIALE Spa è stato improntato a criteri di correttezza ed a spirito di collaborazione, che si è sostanziato nella elaborazione, ad opera dapprima della società SFIR, e quindi della società ERIDANIA e ISI, di specifiche proposte di accordo con le associazioni di categoria dei bieticoltori, volte ad introdurre elementi correttivi dell'attuale sistema distributivo al fine di limitare il ripetersi dei comportamenti sopra esaminati. La durata della violazione appare limitata, in quanto i comportamenti abusivi riguardano l'applicazione degli ACCORDI BIETICOLI INTERPROFESSIONALI per l'anno 1990/91. Tenuto conto pertanto delle importanze della violazione commessa, delle sopra esposte caratteristiche del mercato di riferimento, dell'atteggiamento tenuto dalle parti nel corso dell'istruttoria, della limitata durata della violazione, le infrazioni accertate non appaiono gravi.

L'Autorità ritiene pertanto di non applicare la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

L'Autorità, in relazione alle esposte considerazioni

DELIBERA

a) che i comportamenti posti in essere dalle società ERIDANIA Z.N. Srl, SFIR Spa, CO.PRO.B. e ISI AGROINDUSTRIALE Spa, consistenti nella consegna ai coltivatori di un seme diverso da quello prescelto

dai coltivatori medesimi ed indicato nell'offerta di coltivazione costituiscono infrazioni all'articolo 3 della legge n. 287/90;

b) che le predette imprese saccarifere comunichino tempestivamente a questa Autorità il nuovo sistema distributivo delle sementi, atto a rimuovere gli effetti distorsivi della concorrenza dianzi evidenziati;

c) di non procedere alla applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90;

DIFFIDA

le menzionate società dal tenere in futuro i comportamenti sopra individuati.

Il presente provvedimento verrà notificato agli 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 davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro il termine di giorni sessanta dalla data di notificazione.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Francesco Saja

* * *