



Bruxelles, 26.10.2018
COM(2018) 706 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza al settore agricolo

{SWD(2018) 450 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza al settore agricolo

1. INTRODUZIONE

1. Ai sensi dell'articolo 225, lettera d), del regolamento (UE) n. 1308/2013 ("il regolamento OCM")¹ la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 31 dicembre 2017, una relazione sull'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore agricolo, in particolare sul funzionamento degli articoli 209 e 210 e degli articoli 169, 170 e 171 del regolamento OCM.
2. La presente relazione si basa sui contributi forniti alla Commissione da parte di autorità nazionali garanti della concorrenza ("ANC"), Stati Membri e organizzazioni private, su studi della Commissione europea riguardanti le organizzazioni di produttori nei settori dell'olio d'oliva, dei seminativi e delle carni bovine (2017) e le organizzazioni interprofessionali (2016).
3. Il "settore agricolo" comprende i prodotti elencati all'articolo 1, paragrafo 2, e nell'allegato I del regolamento OCM.
4. La relazione si riferisce al periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e la metà del 2017 per quanto concerne le deroghe alle norme sulla concorrenza nel regolamento OCM, e tra il 1° gennaio 2012 e la metà del 2017 per quanto riguarda la descrizione delle indagini antitrust ("il periodo")². Il documento di lavoro dei servizi della Commissione fornisce informazioni supplementari sulle deroghe e sulle indagini antitrust.

1.1. Norme dell'Unione in materia di concorrenza

5. **L'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE) vieta gli accordi fra due o più operatori del mercato indipendenti che limitano il gioco della concorrenza. Questi riguardano in particolare gli accordi di fissazione dei prezzi, che rimuovono gli incentivi al miglioramento della produzione e costituiscono gravi infrazioni. Ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE, gli accordi sono esenti dal divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, se essi generano benefici economici oggettivi che superano gli effetti negativi di una restrizione della concorrenza, ad esempio contribuendo a migliorare la produzione o la distribuzione

1 Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671).

2 Per il periodo 2004-2011, consultare: [Report on competition law enforcement and market monitoring activities by the European competition authorities in the food sector](#) (Relazione sull'applicazione del diritto in materia di concorrenza e sulle attività di monitoraggio del mercato da parte delle autorità europee garanti della concorrenza nel settore agroalimentare).

dei prodotti, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva. Tale restrizione deve anche essere indispensabile e la concorrenza non deve essere eliminata. Gli operatori valutano autonomamente se le condizioni di cui all'articolo 101 del TFUE sono rispettate³.

6. Il settore agricolo può anche beneficiare di esenzioni ai sensi delle norme generali sulla concorrenza, ad esempio del cosiddetto regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di specializzazione.⁴ Se le parti procedono congiuntamente alla fabbricazione o alla trasformazione di determinati prodotti e la quota di mercato combinata dalle parti non supera il 20 % del mercato pertinente dei prodotti trasformati, il regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di specializzazione consente la vendita in comune di tali prodotti. Ciò riveste particolare importanza, ad esempio, per le cooperative, che spesso intraprendono attività di trattamento.
7. **L'articolo 102 del TFUE** proibisce alle imprese che detengono una posizione dominante su un particolare mercato lo sfruttamento abusivo di tale posizione, ad esempio attraverso l'imposizione di prezzi non equi o la limitazione della produzione.

1.2. Applicazione delle norme UE in materia di concorrenza al settore agricolo

8. Il TFUE accorda uno status speciale al settore agricolo. Ai sensi dell'articolo 42 del TFUE, le norme sulla concorrenza dell'Unione si applicano alla produzione e al commercio di prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE, avendo riguardo ai cinque obiettivi enunciati nell'articolo 39 del TFUE. Gli obiettivi sono di incrementare la produttività, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori. La Corte di giustizia dell'Unione europea riconosce la prevalenza della politica agricola comune rispetto agli obiettivi del trattato nel settore della concorrenza.⁵ Essa riconosce che il mantenimento di un'effettiva concorrenza fa

3 Per indicazioni, Linee direttrici della Commissione europea del 2004 sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato CE (ora articolo 101, paragrafo 3, del TFUE).

4 Regolamento (UE) n. 1218/2010 della Commissione, del 14 dicembre 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi di specializzazione (GU L 335 del 18.12.2010, pag. 43).

5 Sentenza del 29 ottobre 1980, *Maizena/Consiglio*, C-139/79, EU:C:1980:250, punto 23; sentenza del 5 ottobre 1994, *Germania/Consiglio*, C-280/93, EU:C:1994: 367, punto 61; sentenza del 19 settembre 2013, *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou*, C-373/11, EU: C: 201: 567, punto 39, e più recentemente ricordato nella sentenza del 14 novembre 2017, *APVE e altri*, C-671/15, EU:C:2017:860, punto 37.

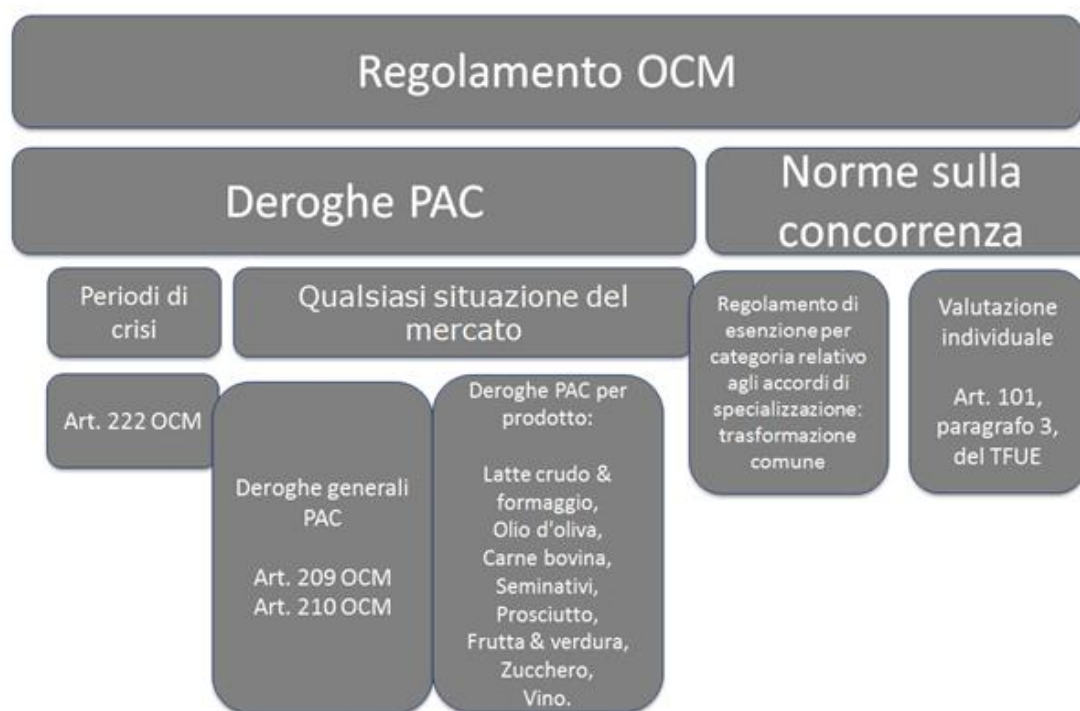
parte degli obiettivi della politica agricola comune e dell'organizzazione comune dei mercati⁶.

2. DEROGHE ALL'ARTICOLO 101, PARAGRAFO 1, DEL TFUE

9. Le norme dell'Unione in materia di concorrenza si applicano alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, salvo diversa disposizione del regolamento OCM (articolo 206). Il regolamento contiene deroghe all'applicazione dell'articolo 101 del TFUE che si applicano a tutti o ad alcuni settori agricoli o riguardano situazioni specifiche.

10. Il grafico sottostante descrive il quadro delle norme sulla concorrenza e delle deroghe prima del 1° gennaio 2018.

Grafico 1
Norme in materia di concorrenza prima dell'1.1.2018



⁶ Sentenza del 9 settembre 2003, Milk Marque e National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, punto 57; sentenza del 14 novembre 2017, APVE e altri, C-671/15, EU:C:2017:860, punti 37 e 48.

⁷ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale (GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15). Il "regolamento Omnibus" ha modificato l'articolo 152 del regolamento OCM al fine di prevedere una deroga esplicita nell'ambito della concorrenza per le OP/AOP in tutti i settori.

11. Molte di queste deroghe si applicano al lavoro di organizzazioni di produttori (OP) riconosciute, le cui attività sono descritte all'articolo 152 del regolamento OCM; altre si applicano agli agricoltori e alle associazioni di agricoltori (articolo 209) e l'articolo 210 del regolamento OCM si applica alla cooperazione verticale nella catena di approvvigionamento delle organizzazioni interprofessionali riconosciute.
12. Per quanto riguarda specificatamente il settore ortofrutticolo, con riferimento alle attività di un'OP, l'articolo 160 del regolamento OCM impone ai soci produttori di vendere tutta la loro produzione per il tramite della OP. Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento delegato (UE) 2017/891 della Commissione⁸, l'attività principale delle OP nel settore ortofrutticolo consiste nella concentrazione dell'offerta e nella commercializzazione dei prodotti dei propri soci. In una recente causa riguardante le OP di ortofrutticoli, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che, subordinatamente a determinate condizioni, l'articolo 101 del TFUE può non essere applicato ad alcune attività (come, ad esempio, la pianificazione del volume dei prodotti e l'adozione di una politica tariffaria) di tali OP⁹. Alcune relazioni annuali degli Stati membri evidenziano che nel 2015 le OP/AOP hanno commercializzato circa il 50 % della produzione ortofrutticola totale dell'UE.
13. Il riconoscimento delle OP e delle AOP è concesso dagli Stati membri. Attualmente, nell'UE, sono state riconosciute più di 1 700 OP e 60 AOP nel settore degli ortofrutticoli, grazie al cofinanziamento assegnato dall'UE alle OP riconosciute tramite programmi operativi. Nel settore del latte, ci sono circa 300 OP e 7 AOP riconosciute. Esistono circa 1 200 OP e 9 AOP riconosciute negli altri settori, principalmente in quelli delle carni, dell'olio d'oliva e dei cereali¹⁰.
14. Sebbene questa relazione sia limitata al periodo menzionato al paragrafo 4, è opportuno menzionare **due sviluppi recenti**.
15. In primo luogo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha deliberato nella sentenza *Endives*¹¹ che pratiche quali il coordinamento riguardante il volume dei prodotti e le politiche tariffarie, nonché lo scambio di informazioni sensibili sotto il profilo commerciale tra organizzazioni di produttori (OP) e le relative associazioni (AOP) sono vietate ai sensi dell'articolo 101 del TFUE. La Corte ha inoltre constatato che, in determinate circostanze, l'articolo 101 del TFUE può non essere applicato, nell'ambito di OP e di associazioni di organizzazioni di produttori (AOP) riconosciute, a tali attività svolte da una data OP/AOP. Le pratiche considerate

8 G.U. L 138 del 25.5.2017, pag.4.

9 Cfr. il successivo paragrafo 15.

10 Dati relativi al 2016. I dati sono basati su relazioni degli Stati membri riguardanti il settore degli ortofrutticoli e il settore del latte. Per quel che riguarda gli altri settori, i dati sono costituiti da cifre preliminari basate sulle risposte degli Stati membri alla richiesta inviata dalla Commissione nell'aprile del 2017.

11 Sentenza del 14 novembre 2017, *APVE e altri*, C-671/15, EU:C:2017:860, punto 43 e seguenti. La causa riguarda le disposizioni del regolamento (UE) n. 1234/2007.

devono in particolare essere **strettamente necessarie** e **proporzionate** al raggiungimento degli obiettivi assegnati alle OP/AOP dalla normativa dell'UE.

16. In secondo luogo, a partire dal 1° gennaio 2018, l'articolo 152 del regolamento OCM, come modificato dal regolamento Omnibus, prevede una deroga all'articolo 101 del TFUE per le **OP/AOP riconosciute**. Per avvalersi della deroga, l'OP/AOP deve integrare almeno un'attività dei produttori aderenti (ad esempio, trasporto, stoccaggio), esercitare realmente l'attività, concentrare l'offerta e immettere sul mercato i prodotti dei suoi aderenti.

2.1. Deroghe generali in materia di concorrenza nel regolamento OCM

2.1.1. Articolo 209 del regolamento OCM

17. L'articolo 209, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento OCM, che esiste con formulazione simile dal 1962, costituisce una deroga generale all'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE, per le associazioni di agricoltori. Gli accordi **non devono** i) compromettere gli obiettivi di cui all'articolo 39 del TFUE, ii) comportare l'obbligo di applicare prezzi identici e iii) escludere la concorrenza. Dal momento che gli agricoltori valutano autonomamente l'applicabilità della deroga all'accordo, senza informare gli Stati membri o la Commissione, quest'ultima non dispone di alcun dato riguardante la frequenza con la quale gli agricoltori si avvalgono di tale deroga. Nelle indagini in materia di concorrenza, le parti hanno raramente fatto riferimento all'articolo 209 del regolamento OCM.

18. L'autorità garante della concorrenza dei **Paesi Bassi** si è occupata dell'articolo che ha preceduto l'articolo 209 del regolamento OCM – articolo 176 del regolamento n. 1234/2007 - in due indagini. In una di queste, nel 2012, l'autorità nazionale garante della concorrenza ("ANC") ha inflitto ammende a un gruppo di produttori agricoli, grossisti e trasformatori per un accordo che limitava la produzione di cipolle argentate. Le parti dell'accordo hanno anche condiviso informazioni sui prezzi per allinearli e ottenere il livello di prezzo più alto possibile. Al fine di sostenere tale accordo, essi hanno acquisito diversi produttori di cipolle concorrenti che, in seguito all'acquisizione, non avrebbero più potuto produrre cipolle argentate. Le parti hanno sostenuto che l'accordo poteva essere contemplato dalla deroga in quanto esso era necessario per aumentare la produttività e la resa della produzione, nonché per ottenere prezzi ragionevoli. L'ANC ha concluso che tale deroga non era applicabile dal momento che 1) le parti non appartenevano a un'organizzazione nazionale di mercato, 2) le quote di produzione annuale erano intese ad aumentare i prezzi al di sopra del livello della concorrenza e l'accordo non contribuiva a garantire che le forniture assicurassero prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori e 3) gli accordi prevedevano l'applicazione di prezzi identici.

2.1.2. *Articolo 210 del regolamento OCM – Accordi di organizzazioni interprofessionali*

19. Ai sensi dell'articolo 210 del regolamento OCM, le organizzazioni interprofessionali riconosciute possono avvalersi di una deroga all'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE. Esse devono notificare i loro accordi alla Commissione e se la Commissione non li giudica incompatibili con la normativa dell'Unione entro due mesi dal ricevimento della notifica completa, l'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE, non si applica. L'accordo non può comportare né la fissazione di prezzi o quote, né causare una compartimentazione dei mercati o creare altre distorsioni di concorrenza. La Commissione ha ricevuto **due notifiche** da organizzazioni interprofessionali ai sensi di questo articolo.

20. Nel gennaio 2015, la Commissione non ha sollevato obiezioni a un accordo del *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)* che stabiliva griglie di prezzo per talune caratteristiche del latte. Dal momento che il prezzo del latte dipende dalla sua composizione e qualità, le organizzazioni regionali del CNIEL pubblicano valori per varie specifiche tecniche del latte basate su differenti parametri del latte (ad esempio, il contenuto di grassi, l'origine del latte sulla base del tipo di bestiame, criteri per la salute e l'igiene) che generano utili o perdite in relazione al prezzo base. I produttori del settore lattiero-caseario e gli acquirenti possono, su base volontaria, fare riferimento nei loro contratti alle griglie pubblicate per convenire su utili o perdite in relazione al prezzo di base del latte.

21. Nel giugno del 2017, la Commissione non ha sollevato obiezioni riguardo all'accordo dell'organizzazione interprofessionale francese *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)* che stabiliva un indicatore di prezzo per le patate. L'indicatore di prezzo è basato su dati aggregati riguardanti le modalità con cui gli agricoltori in passato sono stati remunerati per certe varietà di patate. La pubblicazione di queste informazioni ha l'obiettivo di aumentare le conoscenze della filiera. I produttori di patate e gli acquirenti possono, su base volontaria, fare riferimento all'indicatore di prezzo nei loro contratti individuali.

22. Esistono attualmente **128 organizzazioni interprofessionali riconosciute** in nove Stati membri dell'Unione europea, gran parte delle quali si trova in Francia e in Spagna (rispettivamente 65 e 27 organizzazioni interprofessionali). La maggior parte delle organizzazioni interprofessionali opera nel settore vitivinicolo e in quello ortofrutticolo¹².

12 Relazioni annuali degli Stati membri e studio Arcadia/LEI Wageningen.

2.2. Deroghe settoriali nel regolamento OCM

2.2.1. Trattative contrattuali

23. Nel periodo interessato dalla presente relazione, il regolamento OCM ha fornito alle OP la possibilità di negoziare contratti di fornitura in quattro settori - olio d'oliva, carni bovine, taluni seminativi, latte e prodotti lattiero-caseari - per la vendita dei rispettivi prodotti dei propri aderenti. Sebbene le misure avessero come obiettivo comune il rafforzamento della posizione contrattuale degli agricoltori in relazione ai loro partner commerciali a valle, le condizioni e le attività autorizzate ai sensi di tali disposizioni sono di diversa natura.
24. A partire dal 2012, ai sensi dell'articolo 149 del regolamento OCM nel **settore del latte**, le OP riconosciute, soggette a limiti quantitativi, possono partecipare a trattative contrattuali senza dover essere tenute a concentrare l'offerta e immettere sul mercato i prodotti dei propri aderenti o a integrare un'attività per il potenziamento dell'efficienza dei propri produttori. Un'OP può negoziare un prezzo per la consegna di latte crudo ai trasformatori. L'attuazione di tale disposizione è stata descritta in alcune relazioni della Commissione del 2014 e del 2016¹³. Nove Stati membri hanno segnalato consegne di latte crudo nel 2016 nell'ambito di contratti negoziati collettivamente. Il volume negoziato collettivamente ammontava a 22,8 milioni di tonnellate, corrispondenti al 15 % delle consegne totali di latte nell'UE nel 2016. La deroga settoriale specifica per il latte nell'articolo 149 del regolamento OCM è ancora applicabile.
25. A partire dal 2014, gli articoli 169, 170 e 171 del regolamento OCM consentono le vendite in comune e le attività connesse alla vendita di prodotti agricoli nei settori **dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi** svolte dai produttori tramite le OP riconosciute. Soggetta a limiti quantitativi, l'OP può negoziare contratti di fornitura, purché concentri l'offerta e immetta sul mercato i prodotti dei suoi aderenti. È inoltre necessario che integri almeno un'attività dei suoi produttori aderenti, cosa che dovrebbe verosimilmente generare guadagni significativi in termini di efficienza. Nel 2015 la Commissione ha adottato orientamenti relativi all'applicazione di queste disposizioni¹⁴. Le disposizioni sono state abrogate a partire dal 1° gennaio 2018 dal regolamento (UE) 2017/2393. Sebbene le deroghe riguardanti l'olio d'oliva, le carni bovine e taluni seminativi siano state abrogate, esse continuano a essere giuridicamente rilevanti per le attività che hanno avuto luogo prima che le modifiche del regolamento Omnibus entrassero in vigore il 1° gennaio 2018.
26. Al fine di beneficiare della deroga prevista per questi tre settori, l'OP deve fornire all'autorità competente del proprio Stato membro il volume del prodotto oggetto di trattative. Lo Stato membro deve informare la Commissione. Dall'entrata in vigore

13 https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_it.

14 Comunicazione della Commissione, GU C 431 del 22.12.2015, pag. 1.

del regolamento OCM, la Commissione non ha ricevuto alcuna notifica di questo tipo.

27. Nel 2017 la Commissione ha avviato uno studio sulle organizzazioni di produttori e sulle loro attività nei tre settori. I **risultati** mostrano che ci sono molte più OP/AOP non riconosciute che OP/AOP riconosciute. Il numero totale di OP/AOP riconosciute e non riconosciute è di circa 1 400 entità nel settore dell'olio d'oliva, circa 800 nel settore delle carni bovine e circa 1 600 nel settore dei seminativi.
28. I **risultati** mostrano anche che circa i due terzi delle OP e AOP conducono trattative contrattuali e che tutte le OP e AOP summenzionate svolgono anche, nella pratica, almeno una delle attività per il potenziamento dell'efficienza richieste dagli articoli 169-171 del regolamento OCM. Tra le attività citate più comuni figurano il controllo di qualità, la distribuzione/il trasporto e l'acquisizione di mezzi di produzione. Le OP conducono queste attività volte al potenziamento dell'efficienza anzitutto perché vengono considerate in grado di migliorare la posizione delle OP nelle trattative con gli acquirenti. Nessuna OP ha soddisfatto tutti i requisiti amministrativi (riconoscimento e notifica dei volumi negoziati) per beneficiare della deroga.

2.2.2. Altre deroghe di settore, incluse le misure in tempo di crisi

29. Gli articoli 150 e 172 del regolamento OCM consentono alle OP di accordarsi per **adeguare l'offerta alla domanda** e garantire il valore aggiunto e la qualità di certi prodotti. Per quanto riguarda l'offerta di **formaggi DOP/IGP¹⁵**, la **Francia** ha applicato misure per la gestione dell'offerta di **otto formaggi** e **l'Italia** per **quattro formaggi** secondo quanto previsto dell'articolo 150 del regolamento OCM. Una possibilità simile per l'offerta di prosciutto DOP/IGP è stata finora utilizzata solo dall'**Italia**, a norma dell'articolo 172 del regolamento OCM. Per quel che riguarda il **vino**, la **Francia (17 casi)** e la **Spagna (1 caso)** hanno notificato alla Commissione di aver stabilito regole di commercializzazione intese a regolare l'offerta conformemente all'articolo 167 del regolamento OCM.
30. Nel **settore dello zucchero**, il regolamento delegato (UE) 2016/1166 della Commissione¹⁶ consente alle imprese di trasformazione dello zucchero e ai produttori di barbabietole da zucchero di accordarsi per ripartire tra loro il valore e le perdite di mercato, a determinate condizioni. La clausola di ripartizione del valore è opzionale e dovrebbe essere concordata unicamente tra un'impresa di trasformazione dello zucchero (vale a dire, nessuna cooperazione tra diverse imprese di trasformazione) e i produttori di barbabietole da zucchero nello stesso momento. Le parti non possono fissare i prezzi per le barbabietole. La ripartizione del valore è

15 DOP significa “denominazione di origine protetta” e IGP significa “indicazione geografica protetta”.

16 Regolamento delegato (UE) 2016/1166 della Commissione, del 17 maggio 2016, per quanto riguarda le condizioni di acquisto della barbabietola nel settore dello zucchero a decorrere dal 1° ottobre 2017.

ampiamente utilizzata, vale a dire in 35 dei 42 accordi interprofessionali¹⁷, per i quali la Commissione ha ottenuto informazioni.

31. L'articolo 33 del regolamento OCM prevede la possibilità per le **organizzazioni di produttori nel settore degli ortofrutticoli di attuare varie misure nel quadro di programmi operativi, tra cui, tra l'altro, la pianificazione della produzione e misure in tempo di crisi**. Tali misure sono cofinanziate dall'UE. Nel 2015, l'assistenza finanziaria da parte dell'UE per le misure in tempo di crisi è ammontata a 50 milioni di EUR.
32. In una situazione di grave squilibrio sui mercati, l'articolo 222 del regolamento OCM consente **accordi tra OP/AOP e organizzazioni interprofessionali riconosciute** in tutti i settori agricoli per un periodo limitato di sei mesi, che può essere prorogato una sola volta. Tali misure in tempo di crisi, come, ad esempio, il ritiro di prodotti dal mercato, sono state autorizzate dalla Commissione durante la crisi del latte da aprile 2016 a aprile 2017. La Commissione non ha ricevuto alcuna informazione indicante che questa autorizzazione sia stata utilizzata.

2.3. Articolo 101, paragrafo 3, del TFUE

33. Gli accordi raggiunti tra produttori indipendenti, ad esempio sulle quantità e le vendite, posso essere esentati ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE, se sono soddisfatte le condizioni descritte nel paragrafo 5 di cui sopra.
34. Nel 2013 l'**ANC in Lettonia**, in un'indagine d'ufficio, ha valutato un accordo congiunto di trasformazione tra due cooperative lattiero-casearie che includeva la fissazione dei prezzi del latte crudo a norma della normativa nazionale sulla concorrenza (equivalente all'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE) L'ANC ha giudicato che l'accordo poteva essere esentato, dal momento che tutte le condizioni erano soddisfatte.
35. Nel 2013 l'**ANC in Francia** ha avviato un'indagine sulla base di una denuncia e ha inflitto ammende a cinque macellatori di suini per essersi accordati sulle quantità di carne di maiale da comprare dagli allevatori di maiali vivi. L'obiettivo era di ridurre i prezzi pagati agli allevatori. L'ANC ha anche inflitto un'ammenda a un'associazione di macellatori per aver inviato istruzioni sui prezzi ai propri membri. Inoltre, sono state inflitte ammende a sette macelli, a un'associazione di macellatori e a una federazione di acquirenti per la vendita all'asta per essersi accordati collettivamente su un prezzo base da pagare agli allevatori. Per quanto riguarda l'ultima infrazione, le parti hanno sostenuto che il loro accordo poteva essere esentato ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE. L'ANC ha concluso che, anche se le parti potevano dimostrare che la fissazione di un prezzo base contribuiva a migliorare la

¹⁷ Si tratta di accordi tra i produttori di barbabietole da zucchero o le loro organizzazioni e i trasformatori di zucchero o le loro organizzazioni da concludersi prima di un singolo contratto di fornitura, articolo 125 del regolamento OCM.

produzione di carne, le altre condizioni non erano soddisfatte perché un prezzo base fisso non promuoveva il progresso economico e tale pratica non riservava agli utilizzatori la possibilità di beneficiare di una congrua parte dell'eventuale utile che ne derivava.

3. INDAGINI DELLE AUTORITÀ GARANTI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE AGRICOLO

36. Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2012 e la metà del 2017 ("il periodo"), le autorità europee garanti della concorrenza¹⁸ hanno portato a termine circa **126 indagini**, con circa **41 indagini** tuttora in corso, per un totale di **167 indagini**. Il numero più elevato di indagini è stato condotto dalle ANC in **Austria** (24), **Danimarca** (22), **Grecia** (21) e dalla **Commissione europea** (22).

3.1. Principali categorie di prodotti oggetto di indagine

37. Le indagini delle autorità garanti della concorrenza riguardano una vasta gamma di prodotti agricoli, ma le categorie di prodotti qui di seguito sono state più frequentemente oggetto di indagine: **latte e prodotti lattiero-caseari** (34 %), **carni** (19 %), **prodotti ortofrutticoli** (12 %) e **cereali** (10 %). Una serie di indagini è stata anche condotta nelle categorie dei **semi oleosi**, degli **oli e grassi** (5 %), dello **zucchero** (5 %) e del **riso** (2 %).

38. Le infrazioni rilevate dalle autorità garanti della concorrenza risultanti in una sanzione pecuniaria riguardano vari prodotti agricoli, tra cui: **latte e prodotti lattiero-caseari** (26 %), **frutta e verdura** (22 %), **carni in generale** (16 %), **semi oleosi, oli e grassi** (10 %), **altri prodotti, p. es. aceto naturale, vino, cereali, cotone, zucchero** (26 %).

3.2. Enti sottoposti a indagine

39. Gli enti sottoposti a indagini condotte dalle autorità garanti della concorrenza sono: **trasformatori** (36 %), **rivenditori al dettaglio** (15 %), **altri tipi di associazioni** (11 %), **produttori agricoli** (9 %), **grossisti** (9 %), **organizzazioni di produttori agricoli** (9 %), **associazioni generali di agricoltori** (9 %), **altri** (7 %), **associazioni di organizzazioni di produttori** (4 %).

40. Gli enti sottoposti a decisioni in cui le autorità garanti della concorrenza hanno individuato infrazioni delle norme sulla concorrenza sono: **trasformatori** (39 %), **rivenditori al dettaglio** (26 %), **grossisti** (12 %), **altri tipi di associazioni** (7 %), **produttori agricoli** (5 %), **organizzazioni di produttori agricoli** (4 %), **altri** (4 %), **associazioni di organizzazioni di produttori** (3 %).

¹⁸ Per "autorità garanti della concorrenza" si intendono sia la Commissione europea sia le autorità nazionali garanti della concorrenza dell'UE.

41. I trasformatori sono i soggetti più frequentemente rappresentati nelle indagini. Ad esempio, nel 2014 l'ANC in **Germania** ha inflitto ammende ai tre maggiori trasformatori tedeschi di zucchero per aver formato un "cartello territoriale", che avrebbe limitato le vendite di zucchero in Germania alle rispettive aree territoriali di vendita. Essi si sono anche accordati sui prezzi e le quantità da vendere. L'obiettivo era di ottenere i prezzi più alti possibile. In altri due procedimenti d'ufficio, ad esempio, nel 2012 e 2013, le ANC in **Francia** e **Germania** hanno inflitto ammende rispettivamente a 17 e 22 mulini di grande entità per essersi accordati congiuntamente sui prezzi di vendita, sulle quantità che avrebbero venduto e sui clienti ai quali ciascun mulino avrebbe limitato le proprie vendite. In un altro esempio, in un procedimento d'ufficio del 2012, l'ANC in **Grecia** ha inflitto ammende ai trasformatori (imprese private, cooperative e un'associazione di trasformatori) di carne di pollame per aver fissato congiuntamente, tra l'altro, i prezzi di vendita dei loro prodotti e impedito le importazioni di polli.

3.3. Principali fonti delle indagini

42. Per quanto riguarda le **origini delle indagini**, le autorità garanti della concorrenza hanno avviato la maggior parte delle indagini in seguito a **denunce** (di fornitori, concorrenti o clienti). Le autorità hanno avviato altre procedure di propria iniziativa, dopo essere venute a conoscenza di potenziali pratiche anticoncorrenziali attraverso informazioni di mercato.

3.4. Tipi di denunciati

43. I denunciati sono diversi e includono essenzialmente: **produttori agricoli (23 %)**, **trasformatori (19 %)**, **altri (15 %)**, **organizzazioni di produttori agricoli (13 %)**, **single persone (7 %)**, **grossisti (5 %)**, **rivenditori al dettaglio (5 %)**, **altri tipi di associazioni (5 %)**, **associazioni agricole di organizzazioni di produttori (3 %)**, **autorità locali (3 %)**, **associazioni generali di agricoltori (2 %)**.

44. Ciò mostra che i produttori agricoli, da soli o in partenariato, sono le fonti più importanti di denunce. Le indagini hanno portato all'individuazione di infrazioni solo in un quarto circa delle indagini oggetto della presente relazione. Questa proporzione è inferiore per le indagini avviate sulla base di denunce di produttori agricoli: delle **25 indagini** avviate nel periodo, in seguito a denunce presentate da produttori agricoli, solo **4 indagini** hanno portato all'adozione di una decisione che ha constatato un'infrazione. I produttori agricoli rendono spesso pubbliche le loro denunce al momento della loro presentazione alle autorità garanti della concorrenza, riducendo così le possibilità che queste possano raccogliere prove di possibili infrazioni.

45. Le autorità garanti della concorrenza hanno tuttavia identificato diverse pratiche direttamente pregiudizievoli per gli agricoltori. Ad esempio, sulla base di una denuncia, l'ANC in **Spagna** ha inflitto un'ammenda agli acquirenti che si sono accordati per pagare agli agricoltori prezzi ridotti per il latte crudo e che hanno

ripartito tra loro gli agricoltori. In un altro esempio, sulla base di una denuncia, l'**ANC in Francia** ha inflitto un'ammenda agli acquirenti di maiali vivi perché si erano accordati sulle quantità che intendevano acquistare dagli agricoltori al fine di ridurre il prezzo degli animali. L'ANC è intervenuta per esempio anche per rendere meno rigide le condizioni di esclusiva imposte dalle cooperative dominanti agli agricoltori. In tali casi, le autorità garanti della concorrenza hanno consentito agli agricoltori di fornire a diverse cooperative di trasformazione latte crudo (in Svezia) e barbabietole da zucchero (in Francia), così da ampliare le opzioni offerte ai produttori per ottenere prezzi più alti e consentire loro un aumento della produzione (ad esempio per le barbabietole da zucchero al momento dell'eliminazione delle quote).

3.5. Risultati delle indagini

46. Le indagini antitrust nel settore agricolo che sono state chiuse durante il periodo hanno portato a quattro diversi tipi di risultati:

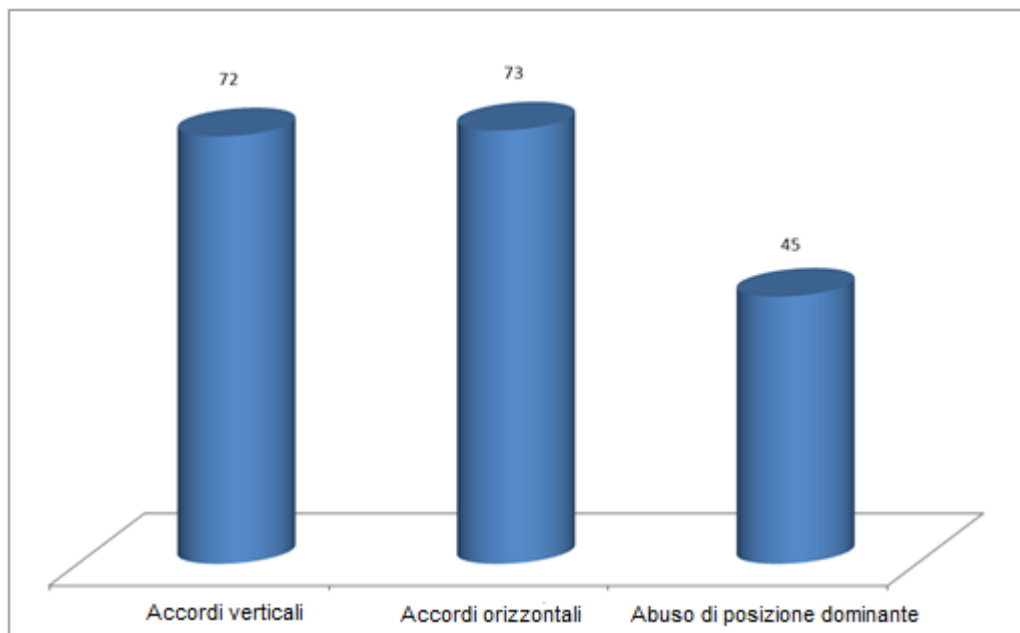
- a. **decisioni di infrazione con ammende:** le autorità garanti della concorrenza hanno richiesto a un soggetto di porre fine all'infrazione e di pagare una sanzione pecuniaria (circa la metà dei casi chiusi);
- b. **decisioni di infrazione senza ammende:** le autorità garanti della concorrenza hanno richiesto a un soggetto di porre fine all'infrazione senza sanzione pecuniaria (alcuni dei casi chiusi);
- c. **decisioni d'impegno:** le autorità garanti della concorrenza non hanno stabilito se si sia trattato di infrazione e hanno adottato una decisione che rende l'impegno offerto dal soggetto sotto esame giuridicamente vincolante, eliminando in tal modo ogni eventuale riserva (alcuni dei casi chiusi);

chiusure senza decisioni: chiusura delle procedure da parte delle autorità garanti della concorrenza durante una fase preliminare dell'indagine per mancanza di prove (tra queste indagini si deve prendere in considerazione il rigetto delle denunce), a causa della necessità di sforzi sproporzionati per soddisfare l'onere della prova richiesto o a causa della necessità di stabilire priorità (circa la metà dei casi chiusi).

3.6. Tipi di infrazioni oggetto di indagine

Figura 1

Numero dei principali tipi di infrazione oggetto di indagine nel periodo 01/2012-06/2017¹⁹



47. Le autorità europee garanti della concorrenza hanno esaminato **accordi verticali** (il **38 %** delle indagini nel periodo), ossia accordi tra soggetti che operano a livelli diversi della produzione. Ad esempio, le ANC hanno condotto indagini su accordi tra trasformatori e rivenditori al dettaglio che stabilivano un prezzo minimo di vendita al pubblico, p. es. in **Slovacchia** per un caso riguardante i prodotti lattiero-caseari e in **Bulgaria** per tre casi riguardanti l'olio di girasole. L'ANC in **Austria** ha portato a termine 23 indagini su accordi tra trasformatori e rivenditori al dettaglio riguardanti prezzi minimi di vendita al pubblico per prodotti lattiero-caseari, carni e farina. In certi altri casi le autorità garanti della concorrenza hanno concluso che un'infrazione era improbabile e hanno pertanto chiuso l'indagine. Ad esempio, l'ANC in **Croazia** ha avviato un'indagine sulla base di una denuncia riguardante un accordo tra rappresentanti dei produttori di latte e trasformatori del latte riguardo al calcolo del prezzo di acquisto del latte. L'ANC ha constatato che le trattative e gli accordi per i prezzi di acquisto del latte non erano da considerarsi problematici ai sensi delle norme sulla concorrenza.

19 Il numero totale di indagini condotte dalle autorità garanti della concorrenza e il numero dei principali tipi di infrazione rilevate non corrispondono in quanto alcune indagini riguardano più di un tipo di infrazione (ad esempio un accordo verticale e orizzontale).

48. Le autorità europee garanti della concorrenza hanno esaminato **accordi orizzontali**, vale a dire accordi tra due o più concorrenti effettivi o potenziali (**38 %**), p. es. accordi tra produttori che fissano il prezzo di un prodotto agricolo. Ad esempio, in un'indagine d'ufficio, l'ANC a **Cipro** ha constatato che un'associazione agricola di organizzazioni di produttori ha infranto le norme sulla concorrenza attraverso la stipulazione con i propri agricoltori, membri dell'associazione, di accordi di distribuzione per il latte vaccino crudo che includevano condizioni specifiche per la determinazione del prezzo del latte crudo. In altri casi le autorità garanti della concorrenza hanno concluso che un'infrazione era improbabile e hanno pertanto chiuso l'indagine. Ad esempio, l'ANC in **Polonia** ha chiuso un'indagine in merito a una denuncia per mancanza di prove riguardanti il fatto che le variazioni simultanee e relativamente rapide (vale a dire riduzioni) del prezzo delle mele industriali acquistate dai trasformatori fossero dovute a un accordo di fissazione del prezzo.
49. Le autorità garanti della concorrenza hanno anche indagato su accordi **sia verticali che orizzontali** in quanto riguardavano diversi livelli della catena di approvvigionamento e coinvolgevano ad ogni livello, se non tutti, almeno diversi concorrenti. Ad esempio, nel 2015 la **Commissione europea** ha esaminato d'ufficio accordi che le associazioni nazionali di produttori agricoli avevano comunicato pubblicamente di aver raggiunto con le associazioni nazionali di trasformatori e le associazioni nazionali di rivenditori al dettaglio in **Francia**. Gli accordi erano volti ad aumentare i prezzi di alcuni prodotti lattiero-caseari e a base di carni, nonché a escludere le forniture di produttori di altri Stati membri attraverso l'obbligo per i rivenditori al dettaglio di approvvigionarsi al 100 % in Francia dei prodotti rilevanti. L'intervento della Commissione ha garantito che gli scaffali dei supermercati francesi non fossero riservati ai prodotti francesi, evitando così un circolo dannoso di ritorsioni per tutti gli agricoltori nel mercato interno e i casi sono stati chiusi. Diverse ANC hanno indagato su accordi simili.
50. Le autorità garanti della concorrenza hanno esaminato ulteriormente il potenziale **comportamento abusivo degli operatori dominanti (24 %)**. Questi abusi riguardavano principalmente strategie di preclusione nei confronti dei concorrenti, come obblighi di esclusiva, obblighi di minimo acquisto, rifiuti di effettuare forniture e i cosiddetti abusi di sfruttamento come gli obblighi contrattuali ingiustificati. In alcuni casi le ANC hanno constatato che le imprese dominanti abusavano della loro posizione dominante rifiutando, ad esempio, di fornire i loro prodotti a certi clienti. Nel 2012, nel quadro di un caso, a seguito di una denuncia, l'ANC in **Finlandia** ha inflitto un'ammenda a una cooperativa lattiero-casearia per aver abusato della propria posizione dominante vendendo latte fresco a prezzi artificialmente bassi. L'ANC ha ritenuto che la cooperativa avesse stabilito tali prezzi per eliminare dal mercato tutti gli altri trasformatori, incluse le piccole aziende lattiero-casearie, in modo che il trasformatore dominante diventasse l'unico trasformatore di latte del mercato - con l'intento quindi di alzare di nuovo i prezzi.

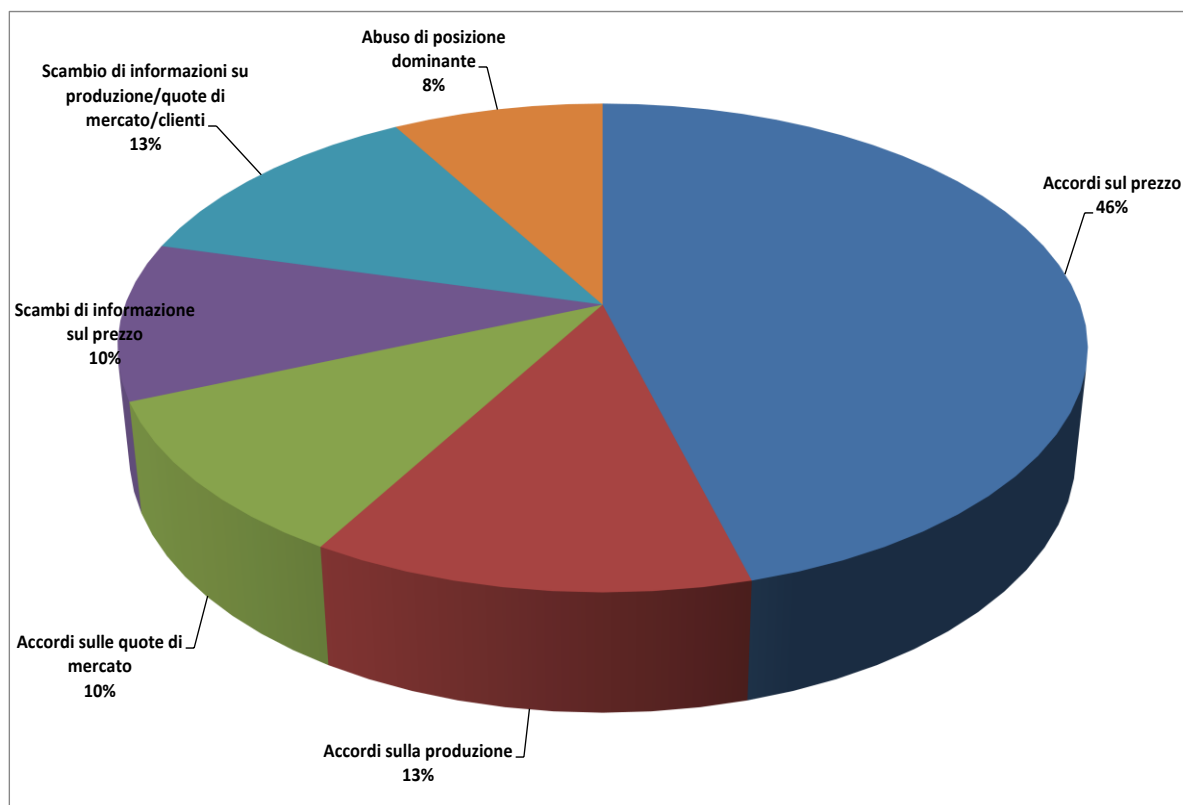
51. Tutti i casi di comportamento abusivo da parte di operatori dominanti identificati dalle autorità garanti della concorrenza riguardano il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.
52. Talvolta i casi sono stati chiusi a causa della mancanza di prove. Ad esempio, a causa della mancanza di prove, l'ANC in **Svezia** ha chiuso un'indagine su una denuncia concernente un'impresa dominante che pagava i rivenditori al dettaglio perché non vendessero i prodotti dei concorrenti.

3.7. Tipi di infrazioni constatate

53. I tipi di infrazione rilevati dalle autorità garanti della concorrenza possono essere classificati come segue: **accordi sul prezzo (46 %)**, **accordi sulla produzione (13 %)**, **scambio di informazioni su produzione, quote di mercato e clienti (13 %)**, **accordi sulle quote di mercato (10 %)**, **scambio di informazioni sul prezzo (10 %)**, **abusi di posizione dominante**, incluse le strategie di preclusione nei confronti dei concorrenti, quali prezzi predatori, sconti volti all'esclusione dei concorrenti, prezzi eccessivi e non equi (**8 %**). In altri casi, le autorità garanti della concorrenza hanno constatato la presenza di più infrazioni allo stesso tempo.

Figura 2

Principali tipi di infrazione rilevati dalle autorità garanti della concorrenza nel periodo 1/2012-6/2017



3.8. Consultazioni e attività di sorveglianza

54. Le autorità garanti della concorrenza forniscono inoltre consulenza riguardo all'applicazione delle norme sulla concorrenza. Nel periodo, le ANC hanno ricevuto 46 **richieste** di questo tipo **per consulenza** nel settore agricolo. Le richieste di consultazione provengono da operatori, ma anche da autorità, p. es. in merito alla nuova normativa.
55. Un importante lavoro svolto dalle ANC consiste anche nelle attività di sorveglianza. Nel periodo, le ANC hanno condotto 53 **attività di sorveglianza e attività correlate** riguardo all'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore agricolo. Tale lavoro include generalmente indagini di settore, l'adozione di relazioni e attività di sensibilizzazione.