

I569 - CONSORZIO GRANA PADANO

Provvedimento n. 13300

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 giugno 2004;

SENTITO il Relatore Professor Giuseppe Tesaurò;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'atto del Consorzio di Tutela del Grana Padano, pervenuto in data 2 maggio 2003, con il quale è stato comunicato, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, con richiesta, in subordine, di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, un accordo volto al riposizionamento del Grana Padano sul mercato;

VISTA la propria delibera del 31 luglio 2003, con la quale è stata avviata l'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio di Tutela del Grana Padano, al fine di verificare se l'accordo posto in essere all'interno del Consorzio per riposizionare il Grana Padano sul mercato configurasse un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, e di valutare in tale caso l'intesa ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge;

VISTA la propria decisione del 9 gennaio 2004, con la quale è stata deliberata l'estensione del procedimento alle delibere consortili del 12 luglio e 28 agosto 2001 ed ai relativi atti di attuazione, al fine di valutarne la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza;

SENTITI i rappresentanti del Consorzio di Tutela del Grana Padano in data 20 ottobre e 18 dicembre 2003, nonché in data 10 e 26 maggio 2004;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata in data 16 aprile 2004;

VISTO l'atto del Consorzio di Tutela del Grana Padano, pervenuto in data 4 maggio 2004, con il quale è stato comunicato, a integrazione e parziale modifica dell'atto pervenuto in data 2 maggio 2003, un nuovo meccanismo di contribuzione aggiuntiva da applicare ai consorziati;

VISTA la memoria del Consorzio di Tutela del Grana Padano, pervenuta in data 24 maggio 2004;

VISTI gli altri atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Il Consorzio di Tutela del Grana Padano (di seguito il Consorzio) è un consorzio volontario costituito da circa 200 imprese ubicate nella zona tipica di produzione, rappresentata dalle province di Alessandria, Asti, Cuneo, Novara, Torino, Vercelli, Bergamo, Brescia, Como, Lodi, Cremona, Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Trento, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza, Ferrara, Forlì, Piacenza, Ravenna e parte delle province di Bologna e Mantova. Le imprese aderenti al Consorzio sono di tipologia e dimensione diversa in quanto alcuni operatori sono produttori, stagionatori e ammassatori, mentre altri svolgono solo alcune di dette attività.

Il Consorzio, in forza delle previsioni statutarie, svolge funzioni di tutela della DOP Grana Padano, nonché di promozione e valorizzazione del prodotto, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alla DOP.

Il Consorzio, non effettuando attività di produzione e vendita di Grana Padano, non realizza un fatturato nel senso proprio del termine; gli unici ricavi dello stesso provengono dalle quote consortili. Nel 2003 tali ricavi sono stati pari a circa 17,6 milioni di euro.

II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

2. In data 2 maggio 2003 è pervenuta, da parte del Consorzio di Tutela del Grana Padano, una comunicazione volontaria di intesa ai sensi degli artt. 13 e 4, comma 1, della legge n. 287/90, avente ad oggetto il nuovo accordo interassociativo concernente il riposizionamento della DOP Grana Padano, approvato dal Ministero per le politiche agricole e forestali con decreto del 29 gennaio 2003.

La Parte notificante chiedeva, in primo luogo, che detto accordo fosse dichiarato compatibile con la normativa vigente a tutela della concorrenza e, in subordine, che venisse concesso il beneficio dell'esenzione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

3. In data 31 luglio 2003, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti del Consorzio volta ad accertare la compatibilità dell'accordo comunicato (di seguito, l'Accordo 2003) con la normativa antitrust, ritenendo che lo schema di contribuzione previsto dall'accordo potesse configurarsi come un meccanismo di limitazione alla produzione.

4. Al fine di verificare l'effettivo impatto dell'accordo interassociativo, concernente il riposizionamento della DOP Grana Padano sul mercato della produzione e commercializzazione di formaggio duro tipo grana, individuato come mercato merceologico rilevante nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, sono state acquisite varie informazioni.

In particolare, sono state richieste informazioni in merito alle modalità di produzione del Grana Padano, alla materia prima utilizzata, al costo e alla disponibilità della stessa, alla struttura del mercato rilevante in termini di operatori presenti e di eventuali altri prodotti concorrenti ed alle principali tematiche che caratterizzano l'intero settore, con riferimento ad andamenti produttivi e dinamiche di prezzi.

5. In questo contesto sono state inviate in data 26 settembre 2003 (cfr. doc. 13) richieste di informazioni a campione ad alcuni operatori aderenti al Consorzio (Zarpellon S.p.A., Casearia Monti Trentini S.r.l., Lattegra S.p.A., Colla S.p.A., Latteria Soresina S.c.a r.l., Invernizzi S.r.l., Ambrosi S.p.A., F.lli Tomasoni S.n.c., Caseificio Scala S.r.l., Medeghini S.n.c., Stabiumi S.p.A., Gardalatte S.c.a r.l., Gervasina S.n.c., Belladelli S.p.A., Latteria Sociale Mantovana S.c.a r.l., Agriform S.c.a r.l., Lattebusche S.c.a r.l., Brescialat S.p.A., Bresciangrana S.r.l., S. Sebastiano S.c.a r.l.), volte ad accertare, tra l'altro, le eventuali difficoltà incontrate da tali operatori nell'ambito dell'attività svolta, anche con riferimento al meccanismo di contribuzione consortile posto in essere dall'Accordo 2003. A tali richieste di informazioni è stato dato riscontro da ultimo in data 1° dicembre 2003.

6. La maggioranza degli operatori sentiti ha dichiarato una generica neutralità nei confronti del meccanismo di contribuzione aggiuntiva e di condividere, nella sostanza, la linea adottata dal Consorzio per cui la spesa volta a sostenere una più incisiva campagna pubblicitaria, necessaria a promuovere la vendita di maggiori quantitativi di prodotto, debba essere sostenuta principalmente dalle imprese che, incrementando la propria produzione, verranno a beneficiare del maggior impatto pubblicitario.

Di converso, altri operatori hanno manifestato la loro contrarietà al sistema, evidenziando come lo stesso penalizzi i caseifici che avevano preventivato un significativo incremento della loro produzione e, quindi, i produttori che avevano dimostrato una maggiore capacità imprenditoriale.

7. Una richiesta di informazioni è stata inviata ad un operatore attivo nel medesimo mercato di riferimento ma non aderente al Consorzio di Tutela del Grana Padano (Biraghi S.p.A., doc. 11), nonché al Consorzio del Parmigiano Reggiano (doc. 12) al fine di comparare le tematiche e le difficoltà incontrate da quest'ultimo nel medesimo mercato e le soluzioni al riguardo adottate.

8. Diverse richieste di informazioni sono state inviate al Consorzio Grana Padano, in data 26 settembre, 3 e 10 dicembre 2003, 21 gennaio, 4 febbraio e 17 marzo 2004, per meglio comprendere le modalità di funzionamento del meccanismo di contribuzione aggiuntiva, gli effetti sulla produzione, le motivazioni economiche che hanno condotto all'adozione del meccanismo contributivo, nonché relative alle delibere adottate nei mesi di luglio e agosto 2001 e agli effetti dalle stesse prodotti. Sempre a tal fine, in data 20 ottobre, 18 dicembre 2003, nonché 10 maggio 2004, sono stati sentiti in audizione i rappresentanti legali del Consorzio di Tutela del Grana Padano (cfr. verbale di audizione doc. 45 e doc. 67).

9. Nel corso del procedimento sono pervenute due lettere anonime, rispettivamente in data 29 ottobre 2003 e 8 gennaio 2004.

La prima lettera sembra costituire una traccia di risposta al questionario inviato dall'Autorità nel settembre 2003 ad alcuni caseifici attivi nella produzione di Grana Padano, nella quale si suggerisce di valorizzare, nella risposta da fornire all'Autorità, gli aspetti relativi alla salvaguardia della qualità del prodotto, alla tutela della DOP, alla lotta contro le contraffazioni, alla concorrenza dei prodotti stranieri e alle difficoltà ad accedere ai mercati esteri, all'equità del meccanismo adottato che risponderrebbe alle esigenze di tutti senza aggravare nessuna posizione. La comunicazione sottolinea l'importanza di non utilizzare argomentazioni relative all'andamento del mercato o ad eccessi di produzione e a cali di prezzo.

La seconda lettera appare, invece, volta a sottolineare la portata restrittiva del meccanismo in quanto finalizzato a contingentare la produzione complessiva di Grana Padano e ad attribuire ad ogni consorziato una quota di produzione annua, al superamento della quale viene imposta una tassazione aggiuntiva per disincentivare la produzione in eccedenza.

10. In data 9 gennaio 2004, è stata deliberata un'estensione del procedimento avente ad oggetto due delibere consortili, adottate rispettivamente in data 12 luglio e 28 agosto 2001, della cui approvazione ed applicazione non si aveva conoscenza al momento dell'avvio dell'istruttoria, volte a incentivare la vendita di latte per utilizzi diversi dalla produzione di Grana Padano. Con riferimento a tali delibere, l'Autorità ha ritenuto che esse, promuovendo la vendita di latte da parte dei consorziati e la conseguente sottrazione dello stesso dalla produzione di Grana Padano, attraverso l'erogazione di un incentivo monetario, potessero avere un oggetto restrittivo della concorrenza in quanto suscettibili di limitare la produzione di Grana Padano.

A seguito di tale estensione del procedimento istruttorio è stato necessario, anche ai fini di garantire il diritto alla difesa delle Parti, prorogare il termine di chiusura dell'istruttoria stessa, che è stato, quindi, fissato al 30 giugno 2004.

11. In data 16 aprile 2004 è stata inviata alla Parte la Comunicazione delle risultanze istruttorie.

A seguito dell'invio della CRI, è pervenuta, in data 4 maggio 2004, una nota da parte del Consorzio, nella quale si informava l'Autorità di alcune modifiche apportate al meccanismo di contribuzione aggiuntiva originariamente notificato. Una successiva memoria è stata presentata in data 24 maggio 2004.

La Parte è poi stata sentita nell'audizione finale in data 26 maggio 2004.

III. IL MERCATO RILEVANTE

III. 1) Il mercato del prodotto

12. Il mercato interessato risulta essere quello della produzione e commercializzazione di formaggio tipo grana, ovvero di un formaggio semigrasso, a pasta dura, cotta e a lenta maturazione, realizzato con latte vaccino. All'interno di tale mercato è possibile individuare quattro segmenti di prodotto differenziati: parmigiano reggiano, grana padano, altri grana nazionali privi del marchio di qualità e formaggi esteri imitazione grana. Tali prodotti sono considerati sostanzialmente sostituibili dai consumatori.

La funzione d'uso prevalente di questo tipo di formaggio, che lo rende poco sostituibile con altri prodotti caseari, è quella di condimento o di ingrediente per primi piatti; solo in misura limitata esso viene utilizzato quale formaggio di complemento al pasto o consumato autonomamente.

Sulla base di quanto precede e in conformità con quanto affermato dall'Autorità in precedenti provvedimenti¹, si può ritenere che, ai fini del presente procedimento, il mercato del prodotto rilevante sia costituito dai formaggi tipo grana.

III. 2) Il mercato geografico

13. La dimensione geografica del mercato interessato risulta limitata al solo territorio nazionale, in ragione del fatto che la quasi totalità del consumo interno di formaggio tipo grana e, segnatamente di Grana Padano, si rivolge alla produzione nazionale; inoltre, le importazioni di formaggio tipo grana prodotto all'estero rappresentano una quota ancora molto ridotta dei consumi, in considerazione anche della circostanza per cui, ad oggi, pochissimi altri Paesi hanno sviluppato questo tipo di produzione.

III. 3) Le caratteristiche del mercato rilevante

14. Con riferimento al mercato italiano dei formaggi tipo grana si osserva che oltre il 90% della produzione complessiva di tali formaggi è rappresentato dalla produzione realizzata secondo i disciplinari consorziali Parmigiano Reggiano e Grana Padano.

I principali operatori presenti nel mercato interessato sono, infatti, le imprese aderenti al Consorzio Parmigiano Reggiano e le imprese aderenti al Consorzio Grana Padano. Accanto alle DOP Parmigiano Reggiano e Grana Padano, esistono nel mercato altre specialità realizzate con tecnologie produttive diverse (Trentingrana) o fuori della zona di produzione tipica (Grana Lodigiano), a cui va in ogni caso aggiunto il formaggio prodotto da varie imprese, tra cui gli stessi aderenti ai Consorzi, che non ha ottenuto la certificazione di qualità DOP (prodotto non marchiato, c.d. "retinato"). Nella tabella che segue sono riportate, per l'anno 2002, le quote di mercato attribuibili complessivamente a ciascuno dei due Consorzi e la quota che in via residuale si ritiene poter attribuire agli altri produttori di formaggio tipo grana presenti sul mercato.

Tabella 1: Quote di mercato dei principali operatori anno 2002

	Grana Padano	Parmigiano Reggiano	Altri grana
Valore	39,6%	50,3%	10,2%
Volume	45,8%	42,8%	11,4%

Fonte: dati AC Nielsen

15. La produzione dei formaggi tipo grana si articola in tre fasi: una fase iniziale di produzione del latte destinato alla trasformazione (svolta dagli allevamenti di vacche da latte); una fase successiva di trasformazione del latte in formaggio grana fresco (svolta da caseifici privati e cooperative); una fase conclusiva di stagionatura del prodotto fresco (svolta da caseifici, commercianti, stagionatori).

La dimensione delle imprese che operano nelle prime due fasi di produzione varia a seconda che queste operino in una sola o in entrambe le suddette fasi di produzione. L'attività di stagionatura è effettuata da imprese che hanno solitamente dimensioni molto maggiori rispetto a quelle che operano nella produzione e/o trasformazione del latte, in ragione del fabbisogno di capitale e di know-how necessario per lo svolgimento di tale attività.

16. La principale voce di costo dell'attività di produzione dei formaggi tipo grana è sicuramente rappresentata dal latte acquistato alla stalla, che, valorizzato al prezzo interprofessionale, rappresenta oltre l'80% dei costi totali. In proposito, tuttavia, si osserva che molti allevamenti sono al tempo stesso soci dei caseifici e che è piuttosto frequente che i caseifici risultino verticalmente integrati con la fase a monte di produzione del latte da destinare alla trasformazione: in entrambi questi casi l'incidenza del costo della materia prima sui costi complessivamente sostenuti per la produzione dei formaggi tipo grana risulta più contenuta.

17. Rileva, inoltre, osservare che il latte da destinare alla trasformazione in formaggio tipo grana è tutt'altro che scarso: l'applicazione della normativa relativa alle quote latte ha fatto sì che molti allevatori, coperta la propria quota di spettanza, vendano il latte in eccesso "in nero", così da evitare la multa comunitaria che copre quasi interamente il valore del prodotto. Si tratta di una prassi molto diffusa che permette l'acquisto della materia prima a prezzi inferiori.

¹ [Cfr. Istruttoria I/168 Consorzio Grana Padano e Consorzio Parmigiano Reggiano (prov. 4352 del 24.10.1996).]

In proposito, si osserva, tuttavia, come, a seguito di modifiche intervenute in ambito PAC, a livello comunitario sia sempre più ampia la quota di latte da destinare alla trasformazione casearia (cfr. doc. 44).

18. Si deve, infine, considerare che per la produzione di formaggi tipo grana è possibile utilizzare anche materia prima non di qualità, più facile quindi da reperire. Com'è noto, infatti, la direttiva comunitaria 92/46/CE disciplina la produzione e l'immissione sul mercato del latte e di tutti i prodotti a base di latte e fissa le caratteristiche igienico-sanitarie che il latte e i suoi derivati devono possedere per poter essere utilizzati per l'alimentazione umana. L'articolo 8 della direttiva in parola attribuisce agli Stati Membri la facoltà di concedere deroghe al rispetto di alcuni dei parametri dettati per il latte (ovvero la possibilità di utilizzare latte di qualità inferiore) allorché esso sia destinato alla produzione di formaggi a stagionatura superiore a sessanta giorni. Lo Stato italiano, recependo la direttiva con il D.P.R. 14 gennaio 1997, n. 54, ha concesso alcune deroghe ai produttori di formaggi a stagionatura superiore a sessanta giorni, permettendo loro l'impiego di "latte non conforme" o "in deroga" ai requisiti stabiliti in via generale. Per questa ragione, i parametri igienico-sanitari dettati dalla legge italiana per la produzione dei formaggi a lunga stagionatura non corrispondono a quelli dettati dalla normativa comunitaria².

Al riguardo si osserva che nel corso dell'istruttoria è emersa una generale disponibilità di latte destinato alla produzione di Grana Padano, anche "conforme" ai requisiti igienico-sanitari richiesti dal D.P.R. 14 gennaio 1997, n. 54.

19. In sintesi, sia la disponibilità della materia prima necessaria per la produzione di formaggi tipo grana, sia la normativa vigente che non richiede particolari standard qualitativi della stessa, portano ad escludere che il relativo mercato si caratterizzi per la presenza di significative barriere all'entrata nei confronti di eventuali nuovi operatori, sebbene i disciplinari delle produzioni DOP possano comportare alcune limitazioni all'accesso alle relative produzioni, imponendo il rispetto di determinati requisiti.

20. La vendita dei formaggi tipo grana può avvenire in diversi momenti: prima che la stagionatura sia compiuta, agli intermediari commerciali i quali immagazzinano le forme che collocheranno presso gli utilizzatori allorché lo riterranno conveniente; al termine della stagionatura, direttamente agli utilizzatori, rappresentati dai punti vendita della distribuzione moderna e dagli esercizi del dettaglio tradizionale.

L'esistenza di stock di formaggi tipo grana, diretta conseguenza della durata del processo produttivo, fa sì che il prezzo medio all'ingrosso dei formaggi a lunga stagionatura sia funzione sia della produzione corrente che degli stock esistenti.

21. Tale circostanza è confermata dal fatto che tra i prezzi all'ingrosso e i prezzi al dettaglio dei formaggi tipo grana vi è un'ampia divaricazione a favore dei secondi. Nella tabella che segue sono riassunti i prezzi all'ingrosso e al dettaglio delle due DOP Parmigiano Reggiano e Grana Padano, che, come detto, insieme rappresentano il 90% del mercato italiano dei formaggi tipo grana. Relativamente agli altri grana, si dispone unicamente del dato relativo al prezzo al dettaglio per il 2001, pari a circa 10,24 euro/kg (Fonte: AC-Nielsen).

Tabella 2: Prezzi euro/kg ingrosso e consumo Grana Padano e Parmigiano Reggiano

Anno	Ingrosso		Consumo	
	Grana Padano	Parmigiano Reggiano	Grana Padano	Parmigiano Reggiano
2000*	6,12	7,83	11,53	15,38
2001*	6,39	9,05	11,69	15,67
2002**	5,75	8,91	11,76	15,71
2003**	6,75	10,80	12,08	16,11

Fonte: (*) Osservatorio Latte-Rapporto 2002 e (**) Osservatorio Latte-Notiziario novembre 2003.

IV. L'ATTIVITÀ DI PRODUZIONE E VENDITA DI GRANA PADANO

IV. 1) La produzione di Grana Padano

22. Al fine di comprendere meglio le problematiche esposte di seguito, si ritiene utile ricordare alcune caratteristiche specifiche della produzione e commercializzazione del Grana Padano.

La zona di produzione del Grana Padano interessa in tutto 5 regioni situate nella pianura padana, dal Piemonte al Veneto con l'inclusione della provincia di Trento e di alcune aree dell'Emilia Romagna.

Le imprese che producono formaggio Grana Padano aderiscono al Consorzio omonimo e sono tenute al pieno rispetto del Disciplinare di produzione e del relativo Regolamento di attuazione. Circa il 40% dei consorziati è costituito da

² [A ciò si aggiunga che il Regolamento di attuazione del Disciplinare di Produzione del Grana Padano ha di fatto introdotto una deroga alle disposizioni igienico-sanitarie contenute nel D.P.R. 14 gennaio 1997, n. 54, ulteriore rispetto a quella concessa dallo Stato italiano ai produttori di formaggi a stagionatura superiore a sessanta giorni, relativa alla temperatura alla quale il latte può essere conservato dopo la mungitura. In particolare, per il Grana Padano è previsto che, dopo la mungitura, il latte possa essere conservato a temperature comprese tra 6 e 14 gradi, nel caso di raccolta di due munte giornaliere, e tra 8 e 20 gradi, nel caso di raccolta di singole munte, mentre ai sensi del regolamento comunitario 42/96/CE è prevista la conservazione alla temperatura massima rispettivamente di 6 e 8 gradi nei casi di due munte giornaliera o di una sola (cfr. doc. 44).]

caseifici cooperativi, in cui i fornitori di latte sono allo stesso tempo soci delle aziende di trasformazione; per il resto aderiscono al Consorzio caseifici aziendali, che lavorano latte prodotto in stalle facenti parte dell'azienda stessa, e caseifici artigianali, che lavorano latte acquistato da terzi.

Da quanto appurato nel corso dell'istruttoria, la maggior parte delle imprese aderenti al Consorzio Grana Padano non utilizza appieno la capacità produttiva dei propri impianti. Secondo quanto affermato in proposito dallo stesso Consorzio, si può ritenere che a livello complessivo gli impianti produttivi dedicati alla produzione di Grana Padano siano utilizzati per il 48% (cfr. doc. 1).

23. Per produrre un chilo di formaggio Grana Padano sono necessari 16 litri di latte (cfr. doc. 18). Esso costituisce la materia prima indispensabile e rappresenta circa l'85% dei costi di produzione del Grana Padano (cfr. doc. 45).

Relativamente al latte utilizzato per la produzione di Grana Padano, si osserva che il D.P.R. n. 1269/1955, che ne ha riconosciuta la DOP e ne fissa i metodi di lavorazione, le caratteristiche merceologiche e le zone di produzione, prescrive solamente che nella produzione del formaggio deve essere utilizzato "*latte di vacca la cui alimentazione base è costituita da foraggi verdi o conservati, proveniente da due mungiture giornaliere, riposato e parzialmente decremato per affioramento*". Simili indicazioni sono anche contenute nella domanda di registrazione presentata alla Commissione Europea per il riconoscimento a livello comunitario della denominazione d'origine protetta, ai sensi del regolamento n. 2081/1992/CE. Una siffatta previsione, in assenza di precisi vincoli sulla natura e la provenienza degli alimenti utilizzati negli allevamenti, ha fatto sì che per queste produzioni si possa di fatto utilizzare un latte di qualità non elevata.

24. Una volta raccolto presso le stalle, il latte viene lasciato riposare in modo da permettere l'affioramento del grasso. In seguito a tale operazione, il latte viene versato in grandi caldaie di rame in cui si aggiunge il siero di innesto, un liquido ricco di fermenti lattici resistenti al calore. Dopo una serie di procedimenti termici di riscaldamento e l'aggiunta di caglio, si ottiene una massa compatta e granulosa di formaggio che viene estratta e messa in fascera, tipico stampo circolare dove la pasta prende la forma caratteristica. Passati tre giorni, il formaggio viene immerso in grandi vasche per la salatura per 20-25 giorni, ad una temperatura tra i 16 e i 18 gradi: questo conferisce sapore al formaggio, favorisce la formazione della crosta e l'eliminazione dell'acqua. Alla fine della salatura le forme sono pronte per la lunga fase di maturazione, che per il Grana Padano corrisponde ad un minimo di 9 mesi, periodo durante il quale vengono portate negli appositi magazzini di stagionatura e sistemate su tavole di legno dove a poco a poco perdono l'umidità.

25. Le forme avviate alla stagionatura recano già i rombi con il logo "Grana Padano", originariamente impressi dagli stampi dove la pasta viene posta per prendere la forma consueta.

A nove mesi di stagionatura le forme vengono controllate, al fine di stabilire se abbiano o meno i requisiti qualitativi previsti dal disciplinare per fregiarsi dell'appellativo di "Grana Padano". In caso affermativo, sulle forme viene impresso a fuoco il marchio del Consorzio (forme *marchiate*) e la stagionatura può continuare fino a 16-18 mesi. Un'ulteriore selezione consente di individuare le forme marchiate idonee a prolungare la stagionatura fino a 20 mesi e oltre. Ove nelle forme esaminate non si riscontrino i requisiti qualitativi minimi richiesti per la produzione DOP, invece, i rombi con il logo "Grana Padano" vengono "annullati" con dei tagli trasversali ("retinatura") e il formaggio può essere commercializzato come "duro italiano" o formaggio grana non DOP (forme *retinate*)³.

Al di sopra dei requisiti minimi per ricevere la marchiatura DOP, i produttori sono liberi di scegliere il livello qualitativo che preferiscono, utilizzando ingredienti di migliore qualità e ponendo maggiore cura nella produzione. Le forme riportano anche la matricola del caseificio; tale circostanza, unitamente alle informazioni che circolano nel mercato all'ingrosso del Grana Padano, permette di identificare, almeno parzialmente, i caseifici che producono un formaggio di qualità superiore e di premiarli con un prezzo all'ingrosso più elevato.

26. La produzione di Grana Padano non è costante nel corso dell'anno, ma ha un andamento stagionale. In particolare, stando ai dati forniti dalle Parti (cfr. doc. 74), nel primo semestre sarebbe prodotto in media il 54,5% della produzione complessiva annua di questo formaggio, mentre nel secondo semestre verrebbe prodotto il restante 45,5%.

La stagionalità sembra dipendere essenzialmente da due fattori: l'andamento ciclico della raccolta del latte, anch'esso riconducibile ad oscillazioni della produzione della materia prima che nella seconda metà dell'anno risulta inferiore rispetto alla prima metà, tanto che nel periodo estivo la produzione di latte subirebbe una diminuzione media superiore al 5%; la prassi diffusa tra i produttori di vendere, nel periodo compreso tra luglio e dicembre, parte del latte acquistato alla stalla all'industria lattiero-casearia sul mercato "spot"⁴.

27. La produzione di Grana Padano risulta aumentata dal 1993 al 2002 in misura pari a circa il 44%⁵. Infatti, a partire dal 1993, si assiste ad una crescita incessante e a ritmi sostenuti fino alla fine del 1996. La produzione ha subito una

³ [Si ricorda che la marchiatura con il simbolo del Consorzio attesta la rispondenza del prodotto marchiato ai requisiti stabiliti dal Disciplinare di produzione. Tali requisiti stabiliscono un livello qualitativo minimo che un prodotto deve possedere per qualificarsi come prodotto DOP. I controlli del Consorzio sono quindi volti a stabilire se la forma avviata alla stagionatura possiede i requisiti minimi per ricevere il marchio che la qualifica Grana Padano DOP. Oltre ai controlli del Consorzio, un'attività di verifica sulla correttezza delle procedure poste in essere per la produzione del formaggio viene effettuata da un ente certificatore, soggetto terzo rispetto al Consorzio, che certifica dunque la rispondenza delle metodologie utilizzate a determinati standard qualitativi.]

⁴ [Il mercato spot riguarda il latte venduto in cisterna, per periodi di tempo limitati, e che non è acquistato direttamente alla stalla.]

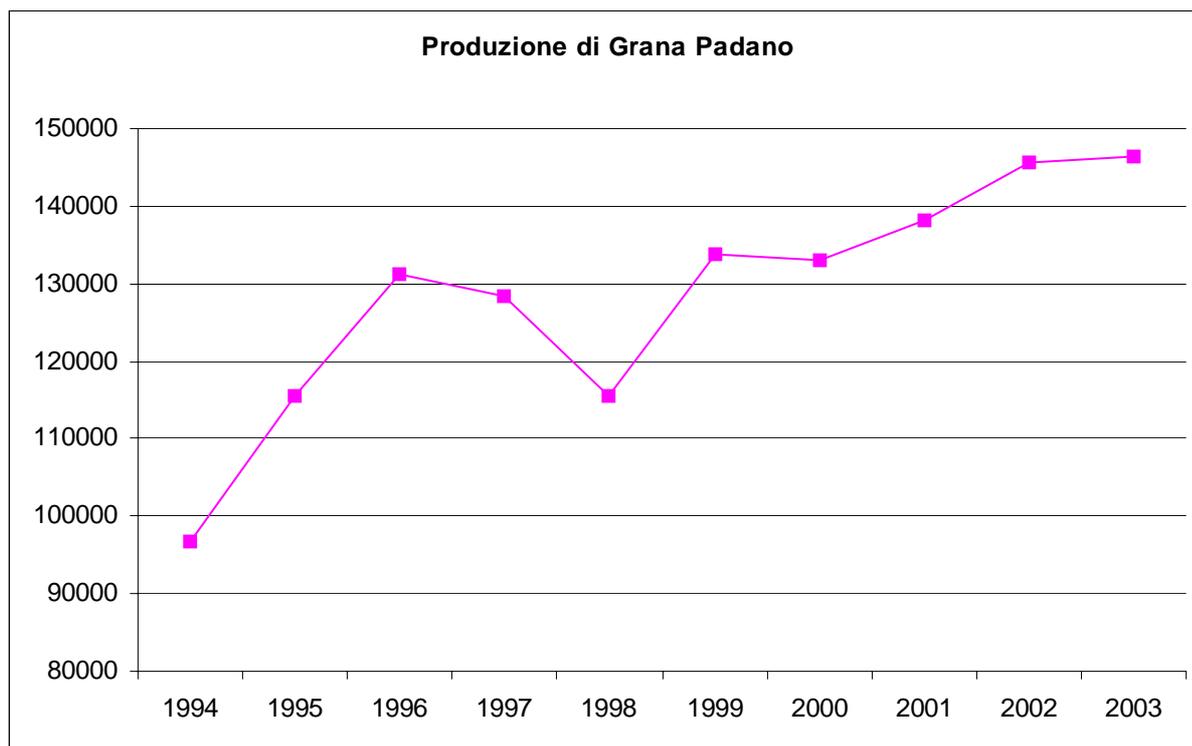
⁵ [Fonte: Osservatorio Latte-Rapporto 2002.]

leggera contrazione tra il 1997 e il 1998 a seguito della fuoriuscita dal Consorzio di Biraghi, società che era il primo produttore, in termini di volume, di Grana Padano, anche se una parte significativa di tali volumi veniva retinata e quindi commercializzata senza il marchio DOP⁶. La produzione ha invece registrato un nuovo incremento a partire dal 1999. Una tale ripresa della produzione del Grana Padano, che, come detto, non era decollata nel biennio 1997/98 in ragione della fuoriuscita di Biraghi, ha risentito degli effetti causati dalla pronuncia dell'Autorità dell'ottobre 1996, con la quale era stato condannato, in quanto restrittivo della concorrenza, il sistema di contingentamento della produzione attraverso l'assegnazione di quote produttive ai singoli consorziati.

Da questo momento si registrano incrementi crescenti, sebbene in valore assoluto meno significativi che in passato, nei livelli di produzione del Consorzio, fino al 2002, anno in cui sono state prodotte complessivamente 4,047 milioni di forme.

Il grafico che segue riassume l'andamento della produzione di Grana Padano negli ultimi dieci anni.

Grafico 1



28. Sulla base dei dati forniti dal Consorzio, relativi alla produzione complessiva 2003 (doc. 78), la stessa sembra aver raggiunto i 4,069 milioni di forme a fine anno: l'incremento della produzione per il 2003 risulterebbe, pertanto, appena pari allo 0,55% e significativamente inferiore all'incremento produttivo che si era registrato tra il 2002 ed il 2001, pari a circa il 4,6% nonché a quello avutosi tra il 2001 e il 2000, pari a circa il 2,6% (cfr. doc. 74).

Il Consorzio ha puntualizzato, nel corso dell'istruttoria, come nell'ultimo quadrimestre del 2003 la produzione di Grana Padano sia aumentata dell'8,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Ciò in ragione del fatto che, a causa della siccità che aveva caratterizzato l'estate 2003, nel settembre si era registrato un aumento del prezzo all'ingrosso del Grana Padano che avrebbe causato il suddetto incremento della produzione. Comunque, anche confrontando i dati della produzione di aprile 2003 con quelli di aprile 2004, prescindendo quindi da fattori esogeni quali la siccità, il Consorzio registra un incremento della produzione pari al 2% circa (doc. 92).

Il Consorzio ha fornito anche i dati relativi al numero di forme marchiate e retinate relative agli ultimi 10 anni (doc. 18), specificando successivamente (doc. 87) come il quantitativo di forme retinate in un anno non corrisponda ad una percentuale della produzione totale di quell'anno: la retinatura, infatti, viene effettuata dopo un periodo minimo di nove mesi e risulta, quindi, falsata rispetto all'anno di produzione, tranne che per le forme prodotte nei primi mesi dell'anno (gennaio, febbraio, marzo).

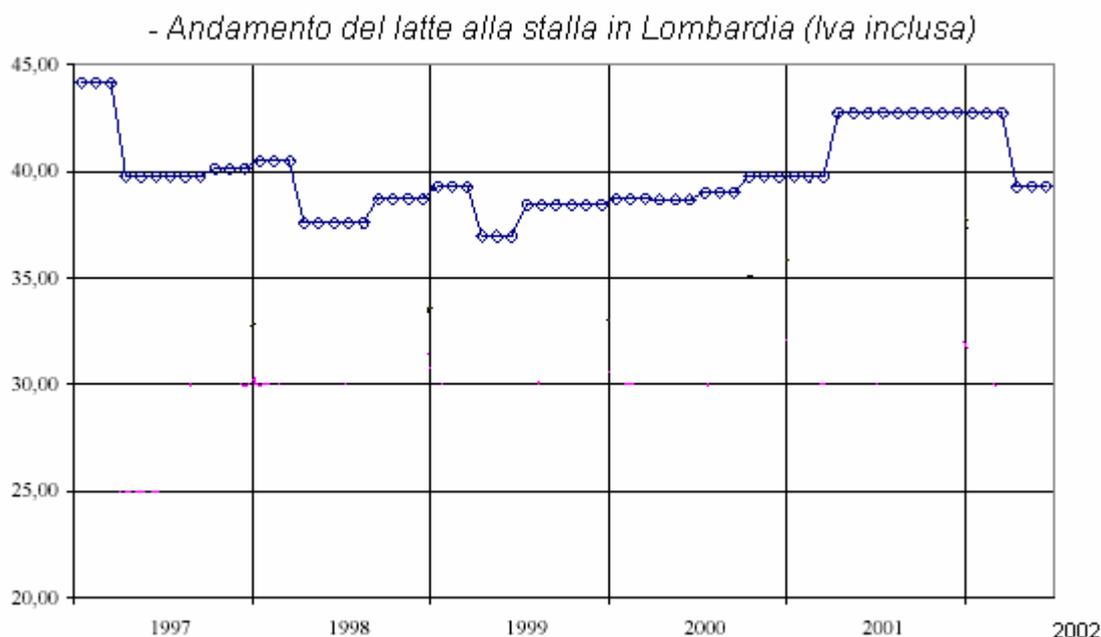
Al fine di fornire una corretta rappresentazione dell'attività di retinatura svolta dal Consorzio negli ultimi due anni, le Parti hanno quindi fornito dati mensili di produzione e retinatura a partire da marzo 2001 fino a febbraio 2003 (doc. 99). Il periodo preso in esame dovrebbe consentire, infatti, di valutare con buona approssimazione il tasso di

⁶ [Si fa presente come la società Biraghi, sentita nel corso del procedimento, abbia evidenziato le ragioni che hanno condotto alla sua fuoriuscita dalla compagine consortile nel 1998, imputabili, principalmente, all'adozione da parte di quest'ultimo di Linee Guida per il rispetto del disciplinare produttivo, che avrebbero posto "fuori legge", in quanto troppo innovative, le tecniche produttive di Biraghi che era, all'epoca, il primo produttore italiano di Grana Padano. Secondo quest'ultimo, la scelta del Consorzio di forzare la fuoriuscita dello stesso dal novero dei consorziati era dovuta agli ingenti quantitativi di Grana Padano immessi sul mercato da Biraghi, il quale si opponeva alle politiche di contingentamento della produzione del Consorzio che hanno poi condotto alla pronuncia dell'Autorità del 1996 (doc.44).]

retinatura relativo agli anni 2002 e 2003 relativamente alla produzione 2001 e 2002, dal momento che la retinatura del periodo marzo 2001 febbraio 2002 dipende in larga parte dai controlli effettuati nel corso del 2002, mentre la retinatura del periodo marzo 2002 febbraio 2003 dipende dai controlli effettuati nel corso del 2003. Dai dati forniti emerge un significativo incremento del tasso di retinatura tra il 2002 e il 2003, attestandosi intorno al 3,9% nel 2002, al 5,7% nel 2003 e raggiungendo un picco del 7,3% relativamente alla produzione del febbraio 2003.

29. Almeno negli anni più recenti, tale andamento della produzione sembra da collegarsi anche all'ampia disponibilità di latte nella zona di lavorazione del Grana Padano, dovuta all'esistenza di molto latte "fuori-quota"⁷. Tale ampia disponibilità ha depresso il prezzo del latte e reso più conveniente la trasformazione del latte in formaggio, portando ad un aumento della produzione di Grana Padano, anche in ragione della disponibilità di capacità produttiva inutilizzata. Il grafico che segue indica l'andamento del prezzo del latte alla stalla (espresso in euro per 100 litri al lordo dell'IVA), dal 1997 al giugno 2002, nell'area dove maggiormente si concentra la produzione di Grana Padano⁸.

Grafico 2



Nel corso del 2002 e per tutto il 2003 il prezzo del latte alla stalla ha continuato a scendere, passando da 0,345 euro/litro della seconda metà del 2002 a 0,335 euro/litro della fine del 2003 (valori al netto dell'IVA)⁹.

30. Come si è detto, il costo di acquisto del latte alla stalla rappresenta l'85% dei costi totali sostenuti dai caseifici per la produzione di Grana Padano. Stante le caratteristiche del processo produttivo di questo formaggio, ed in particolare la circostanza per cui il quantitativo di latte richiesto per produrre una forma di Grana Padano rappresenta una costante ed il prezzo del latte è determinato, in linea di principio, da accordi interprofessionali, ne deriva una sostanziale omogeneità nella struttura dei costi delle singole aziende.

Le Parti hanno fornito dati ed informazioni dettagliate sull'andamento dei costi di produzione e dei prezzi all'ingrosso e al dettaglio (cfr. doc. 78), riportati nella tabella che segue, da cui emerge come il margine di guadagno per i produttori sia piuttosto esiguo, mentre la distribuzione sembra godere di una redditività costante in ragione della forza contrattuale detenuta.

⁷ [Si osservi che nella produzione di Grana Padano si stima confluisca circa il 20% della produzione italiana di latte (fonte: Osservatorio Latte-Rapporto 2002).]

⁸ [Fonte: Osservatorio Latte-Rapporto 2002. Per una corretta lettura del grafico si ricorda che il prezzo del latte alla stalla è generalmente fissato in base ad accordi interprofessionali tra Unalat e Assolatte. In mancanza di tali accordi, il mercato procede attraverso la stipula di contratti tra singoli allevatori e singole imprese acquirenti, in un contesto che presenta forti rischi di penalizzare i piccoli allevatori il cui potere contrattuale è pressoché nullo. Sebbene in occasione della campagna 2001-2002 l'accordo interprofessionale non sia stato concluso, il prezzo della materia prima si è mantenuto a livelli superiori a quelli della campagna precedente. Il prezzo che si legge nel grafico si riferisce a quello stabilito nell'accordo di Brescia, ritenuto il più rappresentativo degli accordi parziali sottoscritti per tale campagna oltre che il più vicino al prezzo interprofessionale pattuito in passato per la regione Lombardia. Anche per la campagna 2002-2003, Unalat e Assolatte non hanno raggiunto un accordo sul prezzo del latte alla stalla, che ha registrato un andamento decrescente, attestandosi su livelli inferiori rispetto alla campagna precedente. In questo caso, il prezzo che si legge nel grafico è quello dell'accordo Lombardia.]

⁹ [Fonte: dati forniti dalle Parti (doc. 18).]

Tabella 3: Andamento dei prezzi e dei costi (euro)

Anno	Prezzo ingrosso	Prezzo dettaglio	Costo produzione	Margine produzione	Margine distribuzione
1999	211,86	408,96	185,88	25,98	197,1
2000	209,37	372,60	187,32	22,06	163,23
2001	220,02	380,88	207,49	12,53	160,86
2002	203,25	387,36	192,51	10,74	184,12
2003	219,09	389,52	186,93	32,16	170,43

Fonte: dati Consorzio

Al riguardo si osserva che il prezzo all'ingrosso per il 2002, che per una forma è pari a circa 203 euro, va paragonato ad un costo della materia prima (latte) pari a circa 5,52 euro/kg¹⁰, ad un costo per forma prodotta pari a circa 192 euro/forma e ad un margine lordo per forma pari a circa 11 euro/forma (cfr. doc. 64). La situazione appare indubbiamente meno critica per il 2003, in cui il prezzo all'ingrosso del Grana Padano risulta aver subito un incremento non indifferente, di circa 1 euro/kg (vedi *supra* tabella 2), pari ad un margine lordo di circa 32 euro/forma (cfr. doc. 78).

31. Si evidenzia in ogni caso che, per alcuni degli operatori sentiti nel corso dell'istruttoria, il costo di produzione del Grana Padano risulta superiore al prezzo di vendita all'ingrosso del formaggio. Per l'anno 2002 il costo medio di produzione è stato infatti di circa 5,86 euro/kg a fronte di un prezzo medio di vendita all'ingrosso del prodotto marchiato DOP di 5,70 euro/kg¹¹. In generale, in merito agli andamenti del settore, gli operatori sentiti hanno sottolineato una situazione di crisi del comparto del Grana Padano che sarebbe dovuta (cfr. doc. 49) ad eccedenze produttive causate dal processo di ammodernamento della produzione avutosi nel corso degli anni '90.

IV. 2) La distribuzione di Grana Padano

32. Una porzione sostanziale delle forme di Grana Padano prodotte ogni anno è venduta agli intermediari commerciali (cfr. doc. 45). La maggior parte dei caseifici consorziati, infatti, tende a vendere le forme prodotte anche prima che la stagionatura sia compiuta (intorno ai 6-8 mesi di maturazione), per smobilizzare il capitale investito nella produzione. Solo una parte dei produttori di Grana Padano, invece, provvede direttamente a stagionare il prodotto fino al momento in cui esso è idoneo ad essere immesso sul mercato (cioè dopo i primi 9 mesi di stagionatura).

A fronte di un livello di giacenze di Grana Padano che oscillava intorno al milione di forme fino al 1995, le scorte crescono sensibilmente tra il 1996 e il 1997, raggiungendo 1,3 milioni di forme, per stabilizzarsi su tale livello nei due anni successivi, seppur con maggiori oscillazioni tra ammassi e svincoli¹². Nel 2000 si registra una ulteriore forte crescita nelle giacenze di magazzino, che raggiungono 1,5 milioni di forme. A partire dalla seconda metà del 2001 si assiste, invece, ad una inversione di tendenza nell'andamento delle scorte di Grana Padano, che registrano una contrazione significativa attestandosi a fine anno intorno ad 1,1 milioni di forme¹³.

33. La distribuzione del prodotto avviene, per la maggior parte dei produttori che non gestiscono grossi volumi di vendite, attraverso grossisti che provvedono a rifornire sia i punti vendita al dettaglio che le grandi catene distributive nazionali. Solo alcuni produttori, normalmente quelli di dimensioni maggiori, procedono a commercializzare direttamente il proprio prodotto, stipulando contratti con la grande distribuzione.

Si sottolinea quindi, per quanto di rilievo in questa sede, come l'attività di distribuzione e commercializzazione del Grana Padano non venga svolta dal Consorzio ma direttamente dai singoli produttori o, nella maggioranza dei casi, dai grossisti.

Peraltro, gli operatori sentiti hanno evidenziato come, nell'assenza dell'apposizione di un marchio proprio sulla produzione che possa identificare il prodotto come di una determinata impresa e quindi fidelizzare la clientela, gli stessi godono di uno scarsissimo potere contrattuale nei confronti dei grossisti e degli operatori della grande distribuzione.

34. Sulla base dei dati forniti dal Consorzio (doc. 72 e 78), è possibile ricostruire le vendite di Grana Padano nel corso degli ultimi anni, il cui andamento è riprodotto nel grafico che segue.

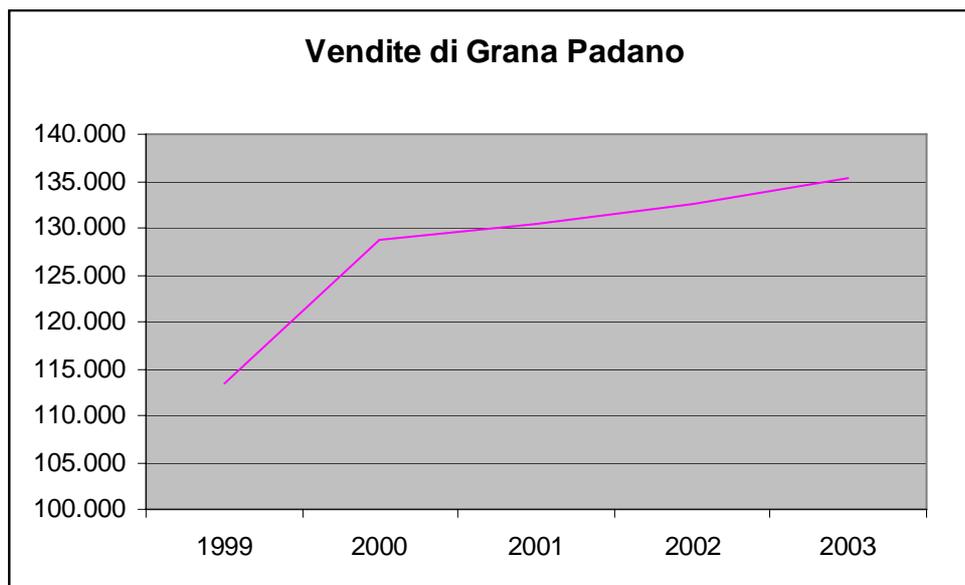
¹⁰ [Tale calcolo è effettuato moltiplicando il prezzo del latte alla stalla nel 2002 (0,345 euro/litro) per i 16 litri che occorrono in media per la produzione di un chilo di Grana Padano.]

¹¹ [Tale cifra discende dal calcolo rappresentato dalla media dei dati forniti dai singoli operatori interpellati dall'Autorità con richiesta di informazioni del 26 settembre 2003 in merito ai propri costi di produzione e di vendita all'ingrosso (cfr. docc. 19, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 40, 42, 47, 48, 49). Tale dato appare comunque sostanzialmente in linea con quello riportato nella tabella 2 con riferimento al prezzo all'ingrosso del Grana Padano nel 2002.]

¹² [Tale andamento nei livelli delle scorte può trovare giustificazione nella contrazione, sia pur lieve, della produzione del Consorzio, iniziata nel 1997 e proseguita nel 1998, che ha sicuramente favorito lo smaltimento delle giacenze accumulate negli anni precedenti.]

¹³ [Fonte: Il Giornale di Brescia, 26 aprile 2002: elaborazione dati Ansa-Centimetri (Rete di Comunicazione Infografica) e Osservatorio Latte-Rapporto 2002.]

Grafico 3



I dati evidenziano un andamento progressivamente crescente nel corso degli anni, seppure con incrementi percentualmente non omogenei di anno in anno. In particolare, nel 2000 le vendite risultano essere aumentate del 13% rispetto all'anno precedente, nel 2001 l'incremento è stato pari a circa l'1,5%, nel 2002 al 4,5%, mentre nel 2003 è stato del 2%.

La tabella che segue evidenzia, altresì, come nel 1999 le vendite abbiano riguardato per l'84,4% il mercato italiano e per il restante 15,6% i mercati esteri. Tale proporzione è variata nel corso degli anni, registrando un progressivo incremento delle esportazioni, che nel 2003 hanno quasi raggiunto il 20%.

Tabella 4: vendite all'ingrosso Grana Padano

Anno	Forme (milioni di)	tonn. totali	tonn. Italia	tonn. estero
1999	3,150	113.369	95.752	17.607
2000	3,570	128.659	107.340	21.319
2001	3,620	130.353	105.625	24.728
2002	3,784	132.471	107.218	25.223
2003	3,867	135.357	108.448	26.909

Fonte: dati Consorzio

IV.3) Un confronto con il Parmigiano Reggiano

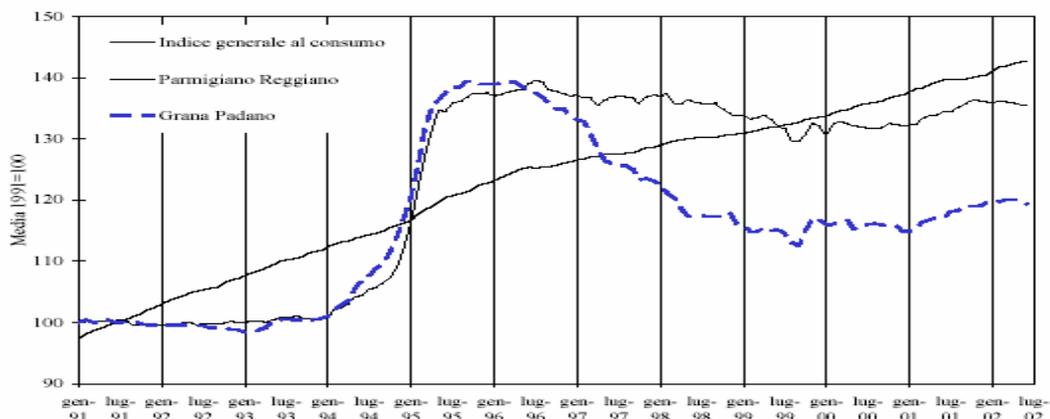
35. Storicamente, il Grana Padano, rispetto al suo diretto concorrente Parmigiano Reggiano, risente di una minore percezione da parte del consumatore in termini di qualità, tradizione, tipicità, certificazione e riconoscibilità territoriale.

Tale circostanza risulta confermata dalla sensibile differenza di prezzo al consumo tra le due DOP (vedi supra tabella 2).

Al riguardo, si osserva che il divario di prezzi al consumo esistente tra Grana Padano e Parmigiano Reggiano è notevolmente aumentato nel corso degli ultimi dieci anni. Infatti, fino alla prima metà del 1996 i listini variavano nella stessa direzione e in proporzioni simili, cosicché per entrambi i prodotti, tra il 1994 e il 1995, si è assistito a significativi incrementi, che in un paio di anni hanno fatto aumentare i prezzi al consumo di circa il 40%.

Grafico 3

- Evoluzione dei prezzi mensili al consumo di Parmigiano Reggiano e Grana Padano e dell'indice dei prezzi al consumo tra il 1991 e il 1 semestre del 2002



La divergenza nell'andamento dei prezzi al consumo dei due prodotti si osserva solo successivamente. In particolare, a partire dal 1996, a fronte di una sostanziale stabilità nel prezzo di listino del Parmigiano Reggiano caratterizzata solo da piccoli cedimenti, il prezzo del Grana Padano, che allora si attestava intorno ai 13,90 euro/kg, ha subito una drastica riduzione, con una perdita di circa il 17,5%, registrando altresì una forte contrazione in termini reali rispetto al 1991¹⁴. Dal 1999, l'andamento del prezzo del Grana Padano ricalca quello del Parmigiano Reggiano, attestandosi su livelli decisamente inferiori. Nel 2001 il prezzo di vendita al consumo del Grana Padano risultava aver perso in media un 3% annuo rispetto al prezzo di vendita del 1996, mentre l'evoluzione registrata negli ultimi dieci anni, anche se positiva, è stata piuttosto contenuta attestandosi sull'1,4% medio annuo. Il differenziale medio annuo tra i prezzi al consumo dei due grana rimane sostanzialmente costante (vedi *supra* tabella 2)¹⁵. Oggi, il Parmigiano Reggiano è venduto al dettaglio ad oltre il 30% in più rispetto ad una forma marchiata di Grana Padano.

A fronte di ciò si registra una modesta differenza tra prezzo del Grana Padano e prezzo del grana non DOP, indice del fatto che il consumatore non percepisce alcun "premio di qualità" da pagare per acquistare Grana Padano prodotto dai soci del Consorzio (il prezzo del Grana Padano retinato è generalmente inferiore di 1-1,5 euro/kg rispetto alla forma marchiata).

36. La crescita produttiva incessante, unitamente alla presenza di forti giacenze di magazzino e alla bassa percezione del consumatore circa la qualità del Grana Padano, ha determinato una forte riduzione dei prezzi all'ingrosso (vedi *supra* tabella 2). Questi ultimi hanno registrato un andamento opposto a quello della produzione. Infatti, sebbene tra il 1994 e il 1995 il prezzo all'ingrosso del Grana Padano abbia registrato un aumento dell'80%¹⁶, negli anni che seguono le quotazioni all'ingrosso del Grana Padano subiscono continue contrazioni fino alla metà del 1999, quando raggiungono i 6,2 euro/kg¹⁷. Da quel momento e per tutto il corso del 2000 i prezzi rimangono sostanzialmente stabili. Nel 2001 si registra una leggera ripresa nei prezzi all'ingrosso, che termina con la prima metà dell'anno 2001 e lascia il posto ad un'ulteriore fase discendente per tutto il 2002¹⁸. Il 2003 registra un'inversione di tendenza con una forte crescita delle quotazioni all'ingrosso del Grana Padano, che si assestano intorno ai 6,7 euro/kg (cfr. Notiziario Osservatorio Latte, novembre 2003).

Grafico 4

¹⁴ [Mentre la sostanziale tenuta del prezzo all'ingrosso del Parmigiano Reggiano nel corso del tempo è da attribuirsi ad una crescita tutto sommato contenuta della produzione che rimane addirittura stabile dal 1999 in poi (dati tratti da Osservatorio Latte - Rapporto 2002) e da una elevata percezione di qualità presso il consumatore.]

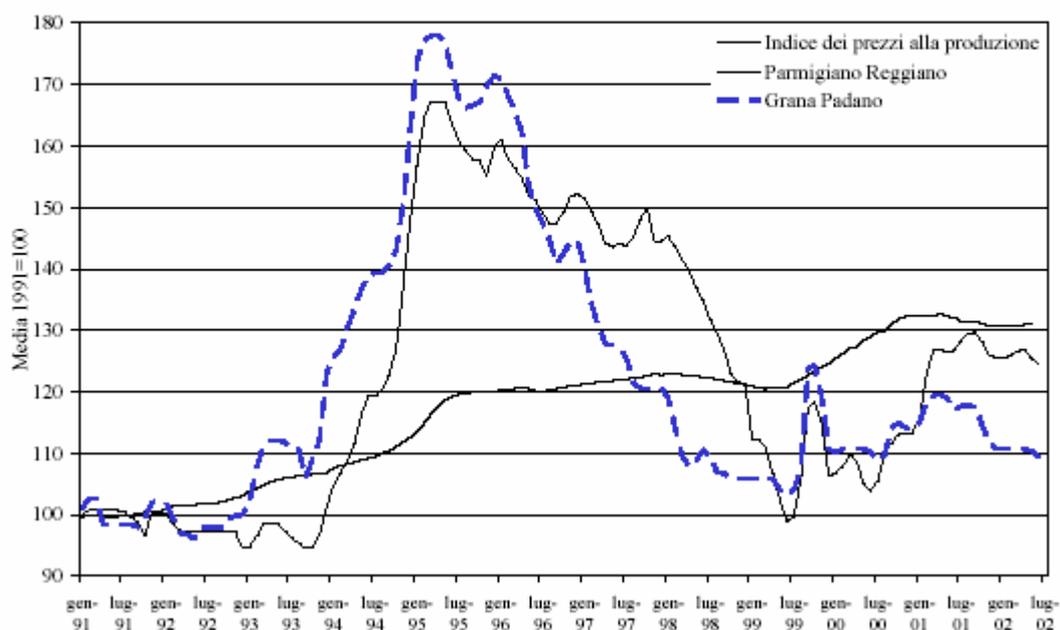
¹⁵ [Dati tratti da Osservatorio Latte-Rapporto 2002.]

¹⁶ [Nel 1995 il prezzo all'ingrosso delle forme stagionate 12-15 mesi ha raggiunto i 9,8 euro/kg: il prezzo delle forme stagionate 9 mesi ha seguito lo stesso andamento, mantenendosi su un livello di circa 50 centesimi inferiore a quello delle forme stagionate 12-15 mesi (Dati Agriform, sito internet).]

¹⁷ [Un siffatto andamento dei prezzi all'ingrosso si spiega anche alla luce di una produzione che accusa qualche diminuzione solo tra il 1997 e il 1998 e di scorte comunque crescenti.]

¹⁸ [Fonte: Osservatorio Latte-Rapporto 2002.]

- Evoluzione dei prezzi mensili all'ingrosso di Parmigiano Reggiano, Grana Padano e dell'indice dei prezzi alla produzione in Italia tra il 1991 e il 1 semestre del 2002



A fronte di una drastica diminuzione del prezzo all'ingrosso del Grana Padano, a partire dalla metà degli anni '90, si riscontra una minore variabilità nei prezzi all'ingrosso del Parmigiano Reggiano, per il quale i volumi di produzione e la percezione del consumatore circa la qualità del prodotto non si sono modificati in modo sensibile. In particolare, l'evoluzione delle quotazioni all'ingrosso del Parmigiano Reggiano presenta un andamento simile nel complesso, ma diverso nelle singole fasi. Dopo la rapida crescita della prima metà degli anni '90 che accomuna i due grana e vede il prezzo all'ingrosso del Parmigiano Reggiano attestarsi su livelli leggermente inferiori a quelli del Grana Padano, la discesa successiva risulta sicuramente più graduale per il Parmigiano Reggiano, che si attesta su livelli stabilmente superiori a quelli del Grana Padano. La crescita dei prezzi all'ingrosso del Parmigiano Reggiano che si registra a partire dal 2001 prosegue sostanzialmente senza interruzioni fino ad oggi.

37. L'insieme di queste circostanze, a detta delle Parti, ha determinato nel Consorzio Grana Padano l'esigenza di un riposizionamento del proprio prodotto nel mercato rilevante. In quest'ottica, il Consorzio ha ritenuto opportuno incrementare la spesa pubblicitaria per rilanciare l'immagine della DOP al fine di incidere sulla percezione del consumatore e recuperare posizioni nei confronti del suo diretto concorrente Parmigiano Reggiano. In quest'ottica si inserisce l'accordo notificato all'Autorità nel maggio 2003, oggetto di esame della presente istruttoria.

V. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

38. La produzione dei formaggi in questione, in quanto derivati del latte, è sottoposta all'organizzazione comune dei prodotti lattiero caseari di cui al Regolamento 804/68/CE, del 27 giugno 1968, e successive modifiche. Di particolare rilievo ai fini della presente analisi sono le disposizioni comunitarie e nazionali che riguardano il contingentamento della produzione di latte (Regolamento 856/84/CE del 31 marzo 1984, e successive modifiche, e Legge 26 novembre 1992, n. 468, e relativa normativa d'attuazione, nonché successive modifiche) e la fissazione del suo prezzo, che, in Italia, è rimessa agli accordi interprofessionali di cui alla Legge 16 marzo 1988, n. 88, e al successivo Decreto Legislativo n. 173/98.

Con specifico riferimento ai prodotti in esame, rileva anche il regime di aiuti concessi ai produttori di cui ai Regolamenti 1880/94/CE del 27 luglio 1994 e 2659/94/CE, del 31 ottobre 1994 che hanno abolito il regime di intervento di cui al Regolamento 971/68/CEE, del 15 luglio 1968, e modificato il regime di aiuti all'ammasso privato.

39. Le attività di produzione e commercializzazione dei formaggi Parmigiano Reggiano e Grana Padano sono inoltre soggette al regime di vigilanza di cui alla Legge 10 aprile 1954, n. 125, sulla tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi, le cui disposizioni sono state rese esecutive dal D.P.R. 5 agosto 1955, n. 667.

Ai prodotti in esame infatti è stata riconosciuta la denominazione d'origine col D.P.R. 30 ottobre 1955, n. 1269. Tale decreto fissa, fra l'altro, i metodi di lavorazione, le caratteristiche merceologiche e le zone di produzione.

La tipicità dei prodotti trova ormai riconoscimento anche ai sensi delle disposizioni del Regolamento 2081/92, del 14 luglio 1992, e, da ultimo, del Regolamento 1017/96/CE, del 12 giugno 1996.

40. Ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 526/99 (legge comunitaria per il 1999) sono state individuate le funzioni per l'esercizio delle quali i consorzi di tutela delle DOP, IGP e STG possono ricevere, mediante provvedimento di riconoscimento, l'incarico corrispondente da parte del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, nonché i requisiti di rappresentatività degli stessi, stabilendo che ai consorzi di tutela vengano attribuite, in via esclusiva, le attività concernenti le proposte di disciplina di produzione, quelle di miglioramento qualitativo della stessa, anche in termini di sicurezza alimentare e, in collaborazione con il predetto Ministero, le attività di salvaguardia delle DOP e IGP da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni protette nel territorio di produzione e in quelle di commercializzazione.

Sulla base di tale normativa, con decreto del 24 aprile 2002, è stato individuato il Consorzio di tutela del formaggio Grana Padano quale organo a cui sono attribuite le predette funzioni ed attività.

41. Rileva in questa sede richiamare altresì il disposto dell'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 173/98 relativo agli accordi del sistema agroalimentare, in forza del quale *"gli accordi realizzati tra produttori agricoli o fra produttori agricoli ed imprese, che beneficino di una stessa DOP o IGP [...] sono approvati dal Ministero per le Politiche Agricole. Tali accordi devono essere stipulati per iscritto, per un periodo determinato che non può essere superiore a tre anni e possono riguardare soltanto: a) una programmazione revisionale e coordinata della produzione in funzione del mercato; b) un piano di miglioramento della qualità dei prodotti, avente come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta; c) una concentrazione dell'offerta e dell'immissione sui mercati della produzione degli aderenti. [...]"*.

Sulla base degli articoli da ultimo menzionati (articolo 14 della legge n. 526/99 e articolo 11 del Decreto Legislativo n. 173/98) è stato approvato il Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali del 29 gennaio 2003 con il quale è stata recepita la parte dell'accordo, di seguito descritta, inerente gli incrementi dei contributi consortili.

VI. LE DELIBERE DELL'ESTATE 2001

42. Come indicato nel provvedimento di ampliamento dell'istruttoria del 9 gennaio 2004, dall'attività svolta nell'ambito del procedimento è emerso che, nel corso del 2001, il Consorzio ha proceduto all'adozione di due delibere relative a incentivi economici, a favore dei consorziati, per la vendita di latte da destinare ad utilizzi diversi dalla trasformazione in Grana Padano.

43. In particolare, una prima delibera del Consiglio di Amministrazione del Consorzio Grana Padano del 12 luglio 2001 stabilisce, *"Vista la perdurante e ormai endemica situazione di crisi di mercato segnata da una stagnazione dei consumi, da un costante incremento produttivo e da un prezzo di mercato non remunerativo, alla base delle previsioni produttive ulteriormente in vistoso aumento, [nonché la preoccupazione del Consiglio direttivo in merito alla] situazione che potrebbe esplodere con gravi conseguenze anche e soprattutto sulla qualità del formaggio"* di ridurre, *"sino ad un intervento massimo di 10 miliardi di lire, il contributo consortile per l'esercizio 2002 da un minimo di lire 50 ad un massimo di lire 100 per ogni kg di latte venduto, a favore delle aziende consorziate che decidessero di vendere, e in effetti vendessero, il latte nel periodo intercorrente dal 1° agosto 2001 al 31 dicembre 2001"*.

44. Con una successiva comunicazione del 26 luglio 2001, venivano trasmessi il Regolamento per l'Accesso all'Intervento e la modulistica con cui richiedere l'incentivo.

In base a tale Regolamento *"(...) I Consorziati che intendessero far ricorso all'intervento - e lo ottenessero - dovranno poi dimostrare sia l'avvenuta vendita del latte mediante fatture, sia che tale vendita ha comportato un calo effettivo della loro produzione di formaggio Grana Padano e che il latte venduto non è stato destinato dall'acquirente alla produzione di Grana Padano. Il Beneficiario dell'intervento dovrà dimostrare la titolarità del latte venduto almeno dal 1° aprile 2001. "*

Al riguardo, il Regolamento prevede che *"per le aziende consorziate che, oltre alla trasformazione in Grana Padano, destinano il latte ad altre lavorazioni, occorrerà dare evidenza, con apposito documento interno, della destinazione diversa di parte del latte prima trasformato a Grana Padano e successivamente a altri prodotti (...). In questo caso, particolare attenzione si dovrà dare alla riduzione effettiva di produzione di Grana Padano."*

Il Regolamento esplicita che: *"Verrà applicata la riduzione standard tra il primo ed il secondo semestre pari a -10% al fine di individuare il dato di produzione, sia in numero di forme che di peso, con cui confrontare la riduzione produttiva, tenendo presente che occorrono circa 5,5 q.li di latte per produrre una forma."*

45. In data 28 agosto 2001, veniva adottata un'ulteriore delibera volta a specificare la metodologia e la prassi da utilizzare per l'accesso e per il calcolo del premio previsto.

Sulla base di tale ultima delibera, emerge chiaramente come l'incentivo alla vendita di latte a fini diversi dalla produzione di Grana Padano comportasse sostanzialmente un premio sulla riduzione produttiva del secondo semestre 2001, rispetto alla produzione del semestre precedente.

In particolare, il dato su cui *"valutare la riduzione produttiva nel secondo semestre 2001, che beneficerà dell'intervento consortile, sarà determinato prendendo a riferimento la produzione del 1° semestre 2001, decurtata del 10%. Nel caso il caseificio interessato abbia storicamente (quadriennio '96-'99) una riduzione produttiva media nel secondo semestre inferiore al 10%, si userà, invece, il dato storico. Qualora il dato storico fosse positivo (+x%), si userà per il calcolo la produzione effettiva del primo semestre senza decurtazione o incremento alcuno"*.

46. In pratica, calcolando la produzione di riferimento del secondo semestre quale il risultato della sottrazione del 10% o del valore storico dalla produzione del primo semestre del 2001, veniva accertata la produzione effettiva del

semestre rispetto a detta produzione di riferimento. Ove si fosse riscontrato che la produzione effettiva era stata inferiore alla produzione di riferimento, la differenza avrebbe beneficiato dell'incentivo alla vendita di latte (pari a circa 27.500 lire/forma¹⁹), purché si fosse dimostrato comunque di aver venduto circa 5,5 quintali di latte per ogni forma prodotta in meno²⁰.

47. In merito agli effetti di tali delibere si osserva che, dalla documentazione agli atti del procedimento, emerge come tale operazione abbia avuto effetti non trascurabili, avendo determinato a fine 2001 una riduzione della produzione stimabile in circa 260.000 forme di Grana Padano, che rappresentano poco meno del 7% della produzione complessiva pari a circa 3,8 milioni di forme (cfr. doc. 73).

48. Un articolo di stampa²¹ offre una lettura della manovra posta in essere dal Consorzio Grana Padano nel 2001, nonché degli effetti della stessa: *"Che ci sia crisi di sovrapproduzione [...] è evidente. [...] Che fare? Sostenere il prezzo del prodotto. Fino al 1996 il mezzo c'era ed era in mano al Consorzio. Si trattava delle quote di produzione assegnate a ciascun caseificio. Non funzionavano sempre ma davano un indirizzo al mercato. Dal 1996, quando l'Antitrust ha vietato le quote perché contrarie alla concorrenza, al Consorzio sono rimaste poche armi. Una è stata usata nel secondo semestre 2001 ed è stata quella dell'incentivare economicamente la vendita di latte in luogo della trasformazione in Grana. Ha funzionato, contenendo la crescita della produzione in 3,8 milioni di forme e cioè il 2,53% più del 2000, in linea con la crescita della domanda. [...]"*

49. L'obiettivo delle delibere consortili in esame e l'esito positivo dell'iniziativa risultano, in ogni caso, confermati dalle dichiarazioni rese dal Direttore Generale del Consorzio Grana Padano in un'intervista ad organi di stampa²², in cui lo stesso dichiara: *"[...] abbiamo constatato che l'unica possibilità per ridurre la produzione di forme di Grana Padano, e quindi non deprimere il prezzo del nostro formaggio era quella di incentivare la vendita del latte da parte dei nostri soci. [...] a causa del prezzo inferiore del latte, i nostri soci avevano deciso di vendere quello alimentare solo per 800-900.000 q. contro 1,5 milioni di quintali dello scorso anno. Questo avrebbe determinato un notevole aumento della produzione del Grana Padano che, secondo le nostre proiezioni, sarebbe arrivata a 4,1 milioni di forme, contro i 3,7 dello scorso anno. Un aumento, quindi, del 10-12% contro una crescita dei consumi che invece, secondo le proiezioni Nielsen, sarebbe stata non superiore al 3%. [...] Il nostro obiettivo è quello di ridurre la produzione di 380.000 forme per un premio complessivo di 10 miliardi di lire. [...] Inoltre, mi preme sottolineare come la nostra delibera sia stata votata da quasi tutti i soci (solo 35 hanno manifestato perplessità, su circa 200)."*

VII. IL CONTENUTO DELL'ACCORDO NOTIFICATO NEL MAGGIO 2003 E LE MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO DELLO STESSO

50. L'accordo del 2003, come notificato dalle Parti, appare finalizzato al riposizionamento del Grana Padano sul mercato attraverso due strumenti principali: l'innalzamento degli standard qualitativi della produzione; l'effettuazione di maggiori investimenti pubblicitari da finanziare attraverso un meccanismo di contribuzione aggiuntiva su base progressiva.

Le Parti, nel corso del procedimento, hanno sottolineato come tali aspetti siano tra loro strettamente collegati e necessitino di una valutazione unitaria. In particolare, nella memoria del 24 maggio 2004, le Parti hanno chiarito come la contribuzione differenziata sia necessaria a rendere accettabili i maggiori costi dei consorziati dovuti all'innalzamento degli standard qualitativi della produzione.

VII.1) I nuovi controlli sulla qualità

51. L'accordo comunicato dal Consorzio Grana Padano prevede, come detto, un maggior controllo sulla qualità del prodotto venduto. Ciò anche attraverso le previsioni per cui il Consorzio abbandonerà per la propria produzione l'utilizzazione di latte non a norma con quanto previsto dal DPR 54/97 (c.d. "latte in deroga"), adotterà un nuovo regolamento di produzione del latte, richiederà che il 50% degli alimenti utilizzati sia di provenienza della zona DOP di origine, potenzierà il sistema di controlli della qualità, garantirà la retinatura di tutto il prodotto non conforme, sostituirà le fascere esistenti riproducendo sullo scalzo la matricola del caseificio e introducendo il mese e l'anno di produzione e modificherà l'etichettatura al fine di dar conto del periodo di stagionatura del prodotto. E' prevista, inoltre, una segmentazione del prodotto in Grana Padano stagionato dai nove ai 15 mesi, Grana Padano stagionato oltre i 16 mesi e Grana Padano Riserva, con stagionatura superiore ai 20 mesi.

Per quanto concerne l'utilizzazione di solo latte c.d. conforme, è stata presentata ai competenti organi comunitari una proposta di modifica in tal senso del Disciplinare di produzione, modifica in vigore dal 2004. Con particolare riferimento alla retinatura, è stato invece stabilito un innalzamento dello standard al di sotto del quale il prodotto non è

¹⁹ *[Considerato che per produrre un kg di Grana Padano sono necessari circa 16 litri di latte e che il peso medio di una forma è di 35 kg, anche ipotizzando l'applicazione dell'ammontare minimo dell'incentivo (50 lire), lo stesso veniva ad equivalere a circa 27.500 lire per forma non prodotta.]*

²⁰ *[Come sopra detto, per produrre un kg di Grana Padano occorrono in media circa 16 litri di latte. Calcolando un peso medio di ogni forma di circa 35 kg, il latte necessario alla produzione di una forma di Grana Padano è pari a circa 560 kg.]*

²¹ *[Giornale di Brescia del 26 aprile 2002, pag.24.]*

²² *[L'informatore agrario del 31 marzo 2001, pag. 14.]*

considerato in possesso dei requisiti necessari per beneficiare del marchio DOP, che porterà ad una maggiore selezione rispetto al passato.

VII.2) La descrizione del meccanismo di contribuzione aggiuntiva nella notifica della Parte del 2 maggio 2003

52. L'Accordo notificato, secondo quanto comunicato dalla Parte in data 2 maggio 2003, prevede, oltre alle misure relative al miglioramento della qualità del prodotto e ad un maggior controllo della stessa, un incremento dei contributi dovuti dai consorziati, per il biennio 2003-2004, al fine di sostenere le spese pubblicitarie necessarie ad un riposizionamento del formaggio Grana Padano sul mercato.

53. Le modalità di funzionamento del sistema di incrementi contributivi sono state descritte dalla Parte secondo lo schema che segue:

Tabella 5: meccanismo di contribuzione aggiuntiva

Numero totale di forme marchiate	Costo per forma prodotta	Somme necessarie per la promozione
3.500.000	Punto equilibrio	10-11 milioni di euro
3.500.001 a 3.565.000	+ 7,75 euro	11-12 milioni di euro
3.565.001 a 3.630.000	+ 11,36 euro	13-14 milioni di euro
3.630.001 a 3.695.000	+ 15,50 euro	15-16 milioni di euro
3.695.001 a 3.760.000	+ 20,66 euro	17-18 milioni di euro
3.760.001 a 3.825.000	+ 23,24 euro	19-21 milioni di euro
Oltre 3.825.001	+ 28,41 euro	23-26 milioni di euro

Fonte: d.m. 29 gennaio 2003

Per una corretta lettura della tabella, va tenuto presente che il costo per forma prodotta indicato in corrispondenza di ciascuna fascia produttiva comprende sia il contributo base (3,87 euro) comunque dovuto su tutta la produzione, marchiata o meno, sia il contributo aggiuntivo dovuto sulla sola eccedenza di produzione marchiata.

Si noti, inoltre, che le varie fasce produttive hanno la stessa ampiezza, pari a 65.000 forme.

54. In base a questa tabella, ciascuna impresa aderente al Consorzio contribuisce alle spese promozionali in modo differenziato, ovvero progressivamente crescente in funzione delle forme da essa prodotte che otterranno il marchio "Grana Padano" e della produzione complessiva. In particolare, l'accordo prevede che il Consorzio rilevi periodicamente la quantità complessivamente marchiata di forme di prodotto, individuando così una delle fasce produttive riportate nella tabella 5.

55. Una volta identificata la fascia produttiva raggiunta, lo schema individua l'ammontare del contributo per forma prodotta che ciascun consorziato dovrà pagare sull'eccedenza complessiva di forme prodotte rispetto alla sua produzione storica degli ultimi otto anni (cd. produzione di riferimento). Infatti, nel caso in cui tutti i consorziati si limitino a produrre secondo la loro produzione storica e con la percentuale storica di retinato (pari a circa il 4%), la produzione complessiva si manterrà al livello di equilibrio (pari a 3.500.000 forme marchiate) e il contributo pagato dai consorziati corrisponderà a quello attuale, pari a circa 3,87 euro per forma prodotta, marchiata o meno, che consente di ottenere un ricavo pari a circa 11 milioni di euro, corrispondente alla spesa pubblicitaria al momento sostenuta dal Consorzio per collocare sul mercato 3,5 milioni di forme marchiate.

VII.3) L'illustrazione del meccanismo di contribuzione aggiuntiva fornita dalla Parte nell'audizione del 20 ottobre 2003

56. Rispetto a quanto precede, si osserva che, nell'audizione del 20 ottobre 2003, la Parte ha fornito una spiegazione analitica della tabella 5 sopra riprodotta e delle sue modalità di attuazione pratica, che apporta alcuni correttivi alla descrizione del sistema di contribuzione inizialmente comunicata (cfr. doc. 45).

57. Nella presentazione della Parte, il contributo per scaglione funziona, per certi versi, come una aliquota marginale. La produzione di forme marchiate x identifica lo scaglione di contribuzione più elevato per le forme eccedentarie e, simultaneamente, determina il numero di scaglioni da 65.000 forme riempiti per intero e, per differenza, il numero di forme che ricadono nello scaglione di contribuzione più elevato, riempito solo parzialmente; dividendo 65.000 per x si ottiene il peso percentuale di ciascuno scaglione riempito; il complemento a 1 della somma di tali pesi determina il peso da attribuire allo scaglione solo parzialmente riempito.

58. In altri termini, per le forme in eccedenza non viene pagato il contributo corrispondente alla fascia di produzione complessivamente raggiunta (ad esempio 20,66 euro se è raggiunta una produzione di forme marchiate pari a 3,7 milioni), ma una media ponderata dei contributi corrispondenti a tutte le fasce di eccedenza colmate completamente o parzialmente (l'ultima): i pesi sono dati dal peso di ciascuno scaglione di eccedenza sul totale di forme eccedentarie e, per la fascia riempita solo parzialmente, dal peso delle forme ricadenti in tale fascia sul totale delle forme eccedentarie.

59. In particolare, risulta che, una volta superato il c.d. punto di equilibrio (3,5 milioni di forme marchiate), il contributo aggiuntivo andrà pagato in base alla soglia di produzione raggiunta e solo su parte della produzione eccedente la produzione storica di ogni consorziato.

Per definire la parte della produzione eccedente di ogni singolo consorziato sulla quale dovrà essere pagato il contributo aggiuntivo, deve calcolarsi il rapporto tra la produzione complessiva marchiata eccedente il punto di equilibrio e il totale delle forme (marchiate e non) complessivamente prodotte in eccesso rispetto alle produzioni storiche di tutti i consorziati. Tale rapporto (E) è espresso dalla formula di seguito riportata:

Produzione marchiata complessiva eccedente

(per es.: totale forme marchiate – produzione di equilibrio 3,5 milioni)

Totale delle eccedenze marchiate e non

(per es.: 630.000 forme stimate dalle Parti)

e individua la percentuale di forme eccedenti (marchiate e non) la produzione storica su cui il consorziato pagherà la contribuzione aggiuntiva.

60. Per come è strutturato, la percentuale di retinato influenza significativamente il rapporto in base al quale viene quantificato il numero di forme in eccedenza sulle quali verrà pagata la contribuzione aggiuntiva. Infatti, a parità di altre condizioni, se la percentuale di retinato aumenta, il rapporto (E) diminuisce e diminuisce quindi il numero di forme su cui si paga il contributo aggiuntivo; viceversa, diminuendo la percentuale di retinato, il rapporto (E) aumenta ed aumenta quindi il numero di forme su cui si paga il contributo aggiuntivo.

VII.4) L'applicazione del meccanismo sulla base dei dati a consuntivo del 2003

61. Sulla base dei dati di produzione forniti dal Consorzio, relativi al 2003, è possibile verificare quali sono stati i risultati dell'applicazione del meccanismo di contribuzione aggiuntiva per i singoli consorziati.

In particolare, sulla base dei dati pervenuti, risulta che, a fronte di una produzione complessiva di poco superiore ai 4 milioni di forme (4,069 milioni) e di una retinatura pari a circa 250.000 forme²³, corrispondente al 6,1% della produzione totale²⁴, le forme marchiate sono state pari a oltre 3,790 milioni, con un'eccedenza rispetto al punto di equilibrio di circa 290.000 forme. Il totale delle eccedenze (marchiate e non) dei consorziati rispetto alle produzioni storiche 1995-2002 viene a raggiungere le 652.000 forme²⁵. Pertanto, il rapporto (E) tra forme marchiate eccedenti e eccedenze complessive (marchiate e non), su cui bisognerà versare il contributo aggiuntivo risulterà pari almeno al 44,5%²⁶. Il contributo aggiuntivo medio per forma eccedentaria sarà pari a circa 10,92 euro²⁷.

Analogamente, il contributo aggiuntivo, da sommare a quello base di 3,87 euro/forma, da pagare sulle sole forme marchiate eccedenti, sarà pari a 4,85 euro/forma²⁸, con un'incidenza media sul margine lordo (32 euro per il 2003) pari al 15% circa.

VII.5) La percezione dell'accordo del 2003 negli studi di settore

62. Appare interessante ricordare la lettura che, degli obiettivi dell'accordo del 2003, viene offerta da alcuni studi relativi al settore lattiero-caseario. In particolare si richiama quanto riportato nel Notiziario dell'Osservatorio Latte del 15 dicembre 2002, pag. 7, secondo cui *"C'è interesse da parte di tutti i soggetti interessati nella filiera del Grana Padano ad iniziare il percorso di rilancio e di riposizionamento sul mercato di questo formaggio, partendo dal contenimento della produzione e dall'individuazione di un efficiente sistema di tracciabilità che serva a garantire e rafforzare la qualità."*

In senso analogo sembrano andare anche le considerazioni svolte ne "Il mercato dei lattiero caseari nel 2002, Quaderni di ricerca sul mercato dei prodotti zootecnici" (Marzo 2003, n. 4, pag. 31), in cui si afferma come il Grana Padano: *"...ha scontato in maniera pesante questa ulteriore crescita dell'offerta, tanto da indurre il Consorzio di tutela a mettere in atto una serie di misure finalizzate a contenere ulteriori incrementi."*

²³ [Cfr. doc.74.]

²⁴ [Secondo quanto precisato dalle Parti, ai fini del calcolo del contributo aggiuntivo i valori relativi a produzione totale, marchiata e retinata sono tutti riferiti al medesimo anno solare sebbene riguardino anni di produzione diversi, in considerazione della necessità, per il Consorzio e per i consorziati di conoscere l'ammontare dei contributi in tempi brevi e certi (doc. 99).]

²⁵ [Tale calcolo è stato effettuato sommando alle eccedenze calcolate dalle Parti (630.000) la differenza tra la produzione del 2003 (4,069 milioni di forme) e la produzione del 2002 (4,047 milioni di forme), pari a circa 22.000 forme, addivenendo dunque ad eccedenze totali complessive pari a 652.000 forme.]

²⁶ [290.000/652.000=44,5%.]

²⁷ [Nel caso di eccedenze pari a circa 290.000 forme, i primi 4 scaglioni verrebbero riempiti totalmente e l'ultimo solo parzialmente (65.000 x 4 = 260.000, le rimanenti 30.000 sono nel quinto scaglione). Il contributo aggiuntivo per scaglione sarà quindi dato da 3,88 per le prime 65.000 forme; 7,49 per le successive; e a seguire da 11,63 e 16,79 per i restanti scaglioni da 65.000; nonché da 19,37 per le ultime 30.000 forme. Il contributo medio aggiuntivo per ogni singola forma delle 290.000 sarà conseguentemente pari a 10,92 euro/forma.]

²⁸ [Pari al 44,5% di 10,92.]

VII.6) Il meccanismo di contribuzione del Consorzio Parmigiano Reggiano

63. Infine, sempre per quanto concerne il meccanismo di contribuzione dei propri consorziati, si fa presente come il Consorzio del Parmigiano Reggiano, che opera sul medesimo mercato rilevante, abbia adottato un sistema di contribuzione fissa che prevede il pagamento di uno stesso contributo (pari a 6 euro) per ciascuna forma prodotta, indipendentemente dal raggiungimento di date soglie produttive e/o di eccedenze rispetto alla produzione storica dei singoli consorziati (cfr. doc. 32 e 37).

VIII. LE MODIFICHE APPORTATE AL TESTO DELL'ACCORDO 2003

64. Successivamente all'invio della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, in data 4 maggio 2004, è pervenuta una nota da parte del Consorzio volta a fornire una risposta concreta alle perplessità relative alle implicazioni concorrenziali avanzate dall'Autorità in detto documento.

In particolare, la Parte ha proposto alcune modifiche al testo dell'accordo, con specifico riferimento ai contenuti ed alle modalità di funzionamento del meccanismo di contribuzione aggiuntiva. Le modifiche appaiono apportate soprattutto al fine di limitare l'impatto della contribuzione su quei consorziati che hanno incrementato in modo significativo la propria produzione nel corso degli ultimi anni e che, quindi, risulterebbero maggiormente penalizzati da un sistema di contribuzione incentrato sulla produzione storica degli ultimi otto anni.

65. La prima modifica concerne il numero e l'ampiezza delle fasce produttive e l'entità del contributo aggiuntivo da pagare in corrispondenza di ogni fascia. In particolare, le fasce produttive sono ridotte a tre, rispetto alle sei precedentemente previste, secondo lo schema riportato nella tabella seguente.

Tabella 6: nuovo meccanismo di contribuzione aggiuntiva

Fasce produttive	Contributo aggiuntivo
da 3.500.001 a 3.600.000	€ 3,50
da 3.600.001 a 3.700.000	€ 7,00
oltre 3.700.000	€ 14,00

Il meccanismo sarebbe pertanto semplificato rispetto a quello originariamente notificato e verrebbe ad incidere in maniera sensibilmente inferiore rispetto al precedente meccanismo illustrato nella tabella 5.

66. Il secondo correttivo prevede l'introduzione di un tetto contributivo individuale, per cui ogni consorziato pagherà una contribuzione totale pari al massimo alla contribuzione che si otterrebbe applicando il solo contributo di base (3,87 euro/forma) maggiorato del 50%.

67. Infine, un ultimo correttivo prevede l'applicazione di un tetto aggregato, per cui la contribuzione totale derivante dalla produzione "eccedente" non potrà in ogni caso superare i 2,6 milioni di euro. Pertanto, nell'ipotesi in cui le eccedenze produttive dei consorziati diano luogo ad un gettito superiore a tale somma, i singoli operatori vedranno ridursi proporzionalmente la quota di contribuzione dovuta.

68. Sulla base dell'applicazione congiunta di questi tre correttivi, l'impatto del meccanismo di contribuzione differenziata - secondo quanto dichiarato dalla Parte - risulterà decisamente più contenuto in quanto comporterà, al più, un incremento dei costi medi di produzione del Grana Padano di 1,94 euro/forma, pari all'1,04% del costo medio di produzione complessivo. Tale incidenza massima peraltro riguarderebbe solo quei consorziati per i quali dovrebbe essere applicato il c.d. tetto.

La restante parte dei consorziati pagherebbe in media un contributo aggiuntivo per forma pari a 0,82 euro. Il valore mediano della distribuzione del contributo aggiuntivo per forma prodotta risulta pari a 0,72 euro, il che comporta che oltre la metà dei consorziati con una produzione eccedentaria subiranno un incremento del costo medio di produzione inferiore allo 0,4%, mentre oltre l'84% di tali consorziati subiranno un incremento medio dei costi di produzione inferiore allo 0,8%.

Pertanto, la nuova versione del meccanismo contributivo verrebbe a ridurre del 27% l'ammontare della contribuzione aggiuntiva dovuta dai consorziati, rispetto al meccanismo originariamente comunicato.

IX. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

IX.1) Le delibere del 2001

69. Con riferimento alle delibere del 2001 relative all'incentivo per la vendita di latte a fini diversi dalla produzione di Grana Padano, il Consorzio, nelle risposte alle richieste di informazioni del 3 dicembre 2003 (doc. 61) e del 21 gennaio 2004 (doc. 73), nonché nell'audizione tenutasi in data 18 dicembre 2003 (doc. 67) e nella memoria del 5 marzo 2004 (doc. 74), ha contestato che la valutazione di tali delibere possa confluire nel procedimento in corso, avviato su istanza di parte in forza dell'articolo 13 della legge n. 287/90.

Nel merito delle delibere del 2001, la Parte ha sottolineato, nei suddetti documenti, nonché nella memoria del 24 maggio 2004 e nel corso dell'audizione finale del 26 maggio 2004, la durata limitata dell'iniziativa (agosto-dicembre 2001), che si spiegherebbe con la circostanza per cui, a fronte di un'anomala riduzione del prezzo del latte estero da

destinare alla produzione di latte alimentare o di formaggi molli, era stata assunta la misura compensativa in questione per non interrompere la prassi dei consorziati di vendere latte da utilizzare per produzioni diverse dal Grana Padano.

Il provvedimento, quindi, avrebbe costituito un "*intervento di provvisoria stabilizzazione del mercato [...] volto a rimediare ad una crisi congiunturale del settore*" (cfr. doc. 74). Al riguardo la Parte ha richiamato una recente sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (causa C-480/00, sentenza del 25 marzo 2004) in cui si afferma che il mercato lattiero è caratterizzato da eccedenze strutturali che possono essere regolarizzate solo attraverso l'introduzione di misure strutturali.

La Parte ha, inoltre, precisato che, successivamente al 31 dicembre 2001, non sono state adottate altre iniziative di carattere analogo, a conferma del carattere episodico ed eccezionale dell'iniziativa.

70. Finalità della misura in esame era quella di garantire la remuneratività per i consorziati della vendita di parte del proprio latte all'industria (c.d. latte *spot* per la trasformazione in latte alimentare o formaggi), che normalmente avveniva ad un prezzo maggiore rispetto a quanto era pagato se destinato alla trasformazione in Grana Padano. Nel secondo semestre 2001, l'eccesso di latte presente sul mercato aveva reso il prezzo del latte *spot* inferiore a quello pagato per il latte da trasformare in Grana Padano. Conseguentemente, in assenza di remuneratività della vendita di latte per fini diversi dalla produzione di Grana Padano, tutto il latte sarebbe stato destinato alla trasformazione in tale prodotto, creando oneri finanziari insostenibili per i consorziati, in termini di costi di stoccaggio e magazzino. Inoltre, il desiderio di smobilizzare il capitale avrebbe indotto i consorziati a vendere il prodotto DOP a soli 9 mesi di stagionatura, a scapito della qualità e del riposizionamento del Grana Padano nei confronti del Parmigiano Reggiano.

71. Più nel dettaglio, il Consorzio ha comunemente reso noto che il contributo erogato è stato pari a 50 lire/litro per un ammontare complessivo di oltre 7 miliardi di lire (pari a circa 3,6 milioni di euro), corrispondente a circa 142,3 milioni di latte venduti per trasformazioni diverse dal Grana Padano.

A tale iniziativa ha aderito circa il 41% dei consorziati, a conferma del fatto che la misura non era obbligatoria, né prevedeva penalizzazioni per coloro che non vi avessero aderito.

Relativamente alla decisione di avere prova, ai fini della concessione dell'incentivo, della riduzione della produzione rispetto al semestre precedente, oltre che dell'avvenuta vendita di latte e del fatto che questo non fosse trasformato in Grana Padano dal successivo acquirente, questa sarebbe da ricondurre alla necessità di evitare comportamenti speculativi da parte dei consorziati, mediante l'acquisto e la vendita di latte solo per percepire l'incentivo, e rappresentava, per il Consorzio, l'ultimo dato noto relativo alle produzioni dei consorziati.

Inoltre, il parametro di riferimento utilizzato, relativo alla produzione realizzata nel primo semestre 2001, esprimeva la piena ed effettiva capacità produttiva di ogni consorzio e, in quanto tale, non poteva dissimulare alcuna volontà di contenimento della produzione.

72. In merito agli effetti sul mercato delle delibere adottate, la Parte ha affermato che le stesse non hanno interferito con le dinamiche di mercato in quanto, a seguito della loro attuazione, non si è assistito ad una riduzione delle quantità di formaggio DOP immesse sul mercato, né ad un artificiale aumento del prezzo (all'ingrosso e/o al dettaglio) del Grana Padano.

Al contrario, la produzione registratasi nel 2001 è aumentata in misura pari a circa il 2,6%, secondo un *trend* in linea con la produzione degli anni immediatamente precedenti e successivi. La Parte ha inoltre contestato che la produzione nel 2001, in assenza della misura adottata, avrebbe raggiunto i 4,1 milioni di forme in quanto, in ragione della circostanza per cui la produzione del primo semestre dell'anno rappresenta in media il 54,5% della produzione complessiva, stando ai risultati del primo semestre 2001, la produzione complessiva per il medesimo anno non avrebbe, comunque, potuto superare i 3,96 milioni di forme.

Per quanto concerne l'andamento del prezzo all'ingrosso del Grana Padano, il Consorzio ha fatto presente (doc. 99) che nel corso del 2001 anche il prezzo del Parmigiano Reggiano, rispetto al quale non era stata assunta alcuna delibera paragonabile a quella in esame, ha registrato un significativo aumento. Per questa ragione, l'incremento del prezzo all'ingrosso del Grana Padano non appare imputabile alle delibere consortili dell'estate 2001.

73. Per quanto concerne la contestata gravità del comportamento posto in essere, la Parte ha evidenziato che, seppure l'Autorità ritenga che un intervento di stabilizzazione del mercato esuli dalle finalità e dalle competenze del Consorzio, si deve riconoscere che le misure adottate erano comunque volte a perseguire un interesse meritevole di tutela (la stabilizzazione del mercato) e non un'intesa tipologicamente illecita per l'oggetto (limitazione della produzione).

IX.2) Gli obiettivi dell'accordo del 2003

74. Nel corso dell'istruttoria la Parte ha sempre sostenuto come l'accordo notificato costituisca un corpo unico in cui gli aspetti di qualità e di incremento della contribuzione individuale non possono prescindere gli uni dagli altri e che, tramite tale strumento, l'azione del Consorzio è volta a migliorare la qualità del prodotto finale offerto ai consumatori nonché la percezione che gli stessi ne hanno, attraverso il finanziamento di campagne pubblicitarie ed informative ulteriori che consentano un riposizionamento del Grana Padano sul mercato.

E' stata sottolineata l'assenza di restrittività sia dell'oggetto che degli effetti dell'accordo e la rispondenza dello stesso alle esigenze di tipo mutualistico che informano l'attività del Consorzio.

75. Relativamente alla scelta del meccanismo contributivo adottato, la Parte ha specificato come questa sia stata dettata dalla necessità di tenere nella debita considerazione la natura e le funzioni del Consorzio (vale a dire la finalità

mutualistica dello stesso), l'eterogeneità dei singoli consorziati e la necessità di ottenere il maggior numero di consensi sulla modifica proposta. La mediazione raggiunta è stata nel senso di far pesare maggiormente l'incremento contributivo su chi, producendo di più, dovrebbe usufruire maggiormente dei vantaggi derivanti da un aumento delle spese pubblicitarie.

Anche la scelta della produzione storica degli anni 1995-2002 come periodo di riferimento per il calcolo delle eccedenze individuali, secondo il Consorzio, sarebbe *"idonea a perseguire una perequazione dei contributi associativi versati dalle singole imprese nell'arco di dieci anni e consente una distribuzione dei maggiori oneri contributivi più corrispondente ai benefici attesi da ciascun consorziato e tale da rappresentare un costo aggiuntivo di modesta entità che non modifica le scelte produttive delle singole imprese."*

76. Più nel dettaglio, nella comunicazione del 2 maggio 2003 e nel corso delle audizioni del 20 ottobre, del 18 dicembre 2003, del 10 e 26 maggio 2004, la Parte ha sottolineato come i maggiori controlli qualitativi sul prodotto e l'incremento dei contributi consortili siano entrambi finalizzati a promuovere il valore della DOP e del marchio Grana Padano. Inoltre, l'accordo, lungi dall'essere finalizzato ad una riduzione della produzione complessiva e alla fissazione di tetti di produzione complessivi o individuali, sarebbe invece volto ad ottenere uno spostamento verso l'alto della curva di domanda.

IX.3) Le spese pubblicitarie e l'impatto sulle vendite

77. Con riferimento alla necessità di incrementare le spese pubblicitarie finora sostenute, la Parte ha dichiarato di aver speso a fini promozionali, negli ultimi anni, circa 11 milioni di euro annui. Uno studio recentemente commissionato a Nomisma avrebbe, invece, messo in luce come le spese pubblicitarie del Consorzio, al fine di aumentare le vendite, avrebbero dovuto essere raddoppiate. In proposito è stato precisato come per il Grana Padano le spese promozionali rappresentino l'1-1,5% del valore del prodotto, mentre per altri prodotti simili tale rapporto è stimato tra il 3 e il 4% (cfr. doc. 45) ²⁹.

Al riguardo, nella lettera pervenuta in data 17 febbraio 2004 (doc. 72), il Consorzio ha dichiarato di aver speso a fini promozionali, nel corso del 2003, circa 11,4 milioni di euro, a fronte dei 7,4 milioni spesi nel 2002. Di questi, in entrambe le annate, l'82% circa è stato impegnato in campagne pubblicitarie destinate al mercato nazionale, mentre il restante 18% a mercati esteri. In proposito il Consorzio ha dichiarato che *"parte delle risorse acquisite attraverso il sistema della contribuzione differenziata verrà destinata all'estero, dove esistono ampi spazi di penetrazione per la produzione DOP"* (cfr. doc. 64).

78. L'applicazione nel corso del 2003 del meccanismo contributivo in esame avrebbe assicurato, a fine anno, una maggiore entrata per il Consorzio di circa 3,7 milioni di euro (doc. 72), peraltro non ancora riscossa e contabilizzata. La cifra restante, necessaria al raggiungimento dei 5-6 milioni di euro ritenuti indispensabili per un riposizionamento del Grana Padano, dovrebbe essere ottenuta attraverso un incremento del contributo base, al momento allo studio, di 1 euro/forma.

In merito all'utilizzazione di tali maggiori proventi, la Parte ha fornito un elenco delle attività promozionali programmate per il 2004, in Italia e all'estero. In particolare, per il 2004 è previsto uno stanziamento di circa 17 milioni di euro a fini promozionali, di cui 13 milioni (e cioè circa il 76%) destinati al mercato italiano, mentre i restanti 4 (circa il 24%) ai mercati esteri. I 17 milioni di euro saranno costituiti in parte dal contributo aggiuntivo 2003 (3,7 milioni), in parte da contributi di Stato, Regioni ed Unione Europea (1,5 milioni) e per la restante parte dalla contribuzione fissa dei singoli consorziati.

79. Con riferimento ai risultati che il Consorzio si prefigge di ottenere con l'applicazione delle nuove misure adottate a fini promozionali, la Parte ha dichiarato solo nella memoria del 24 maggio 2004 di aver quantificato in un 3% circa l'aumento delle vendite di Grana Padano in Italia quale conseguenza della complessiva campagna di riposizionamento della DOP.

In generale la Parte ha fatto presente come, a fine 2003, si sia assistito ad una crescita nelle vendite di Grana Padano pari all'1% in ambito nazionale e a circa il 7% nei mercati esteri (cfr. doc. 64).

IX.4) Gli effetti dell'applicazione del meccanismo contributivo

80. Il Consorzio ha in ogni caso ribadito come, anche nella versione originariamente comunicata, il meccanismo non abbia comunque avuto effetti disincentivanti della produzione, come dimostrerebbe l'incremento produttivo registrato nell'ultimo quadrimestre 2003, pari all'8,2%, rispetto ai quantitativi prodotti nel medesimo periodo dell'anno precedente. Un incremento così significativo della produzione di Grana Padano sarebbe da ricondurre alle maggiori prospettive di guadagno ravvisate dai consorziati nell'aumento del prezzo all'ingrosso registrato nel settembre 2003, conseguente ad un incremento qualitativo della produzione.

Il *trend* di crescita della produzione risulterebbe confermato anche per la nuova annata casearia 2004. Infatti, confrontando i dati della produzione di aprile 2003 con quelli di aprile 2004 si sarebbe registrato un incremento della produzione pari al 2%.

²⁹ [In merito alla stima di Nomisma sull'entità degli investimenti pubblicitari ritenuti necessari, il Consorzio ha dichiarato di aver deciso, in ragione di esigenze di "mutualità consortile", di incrementare la spesa attualmente sostenuta solo della metà, per una somma di 5-6 milioni di euro.]

81. Al riguardo la Parte ha prodotto i dati relativi alla produzione 2003 (cfr. appendice A1 alla memoria del 24 maggio 2004), da cui emergerebbe come nessun consorzio abbia realizzato, per l'anno 2003, una produzione uguale al proprio parametro di riferimento e come il punto di riferimento utilizzato per il calcolo del contributo aggiuntivo non sia diventato un obiettivo produttivo per i singoli produttori.

Da tali dati il Consorzio fa discendere la conclusione per cui il sistema di contribuzione aggiuntiva non avrebbe prodotto alcun impatto sulle scelte produttive dei singoli caseifici e dunque sull'offerta aggregata di Grana Padano (cfr. appendice A2 alla memoria del 24 maggio 2004).

IX.5) Le modifiche apportate al meccanismo contributivo

82. Con riferimento alle modifiche apportate al meccanismo di contribuzione aggiuntiva, la Parte ha evidenziato, in primo luogo, la minor onerosità dei contributi relativi alle diverse soglie produttive raggiunte, rispetto a quanto precedentemente previsto.

Inoltre, secondo il Consorzio, i tetti previsti, individuale ed aggregato, rispondono all'esigenza di tutelare quei consorziati che più degli altri, negli ultimi anni, hanno incrementato la propria produzione. L'introduzione dei due tetti costituirebbe, pertanto, una garanzia di non restrittività del meccanismo. Peraltro, il gettito che sarà raggiunto (2,6 milioni di euro) sarebbe in linea col progetto iniziale di spesa pubblicitaria aggiuntiva, in quanto avrebbe dovuto garantire la raccolta del 60% dei 5-6 milioni di euro di spese pubblicitarie da incrementare.

Così come modificato, il meccanismo verrebbe ad incidere sui costi di produzione dei consorziati in misura variabile tra lo 0,4% e l'1%.

83. Con riferimento all'utilizzo, quale base di calcolo per le eccedenze produttive, della produzione storica di ogni consorzio negli ultimi otto anni, le Parti hanno sostenuto come tale parametro sia *"idoneo a perseguire una perequazione dei contributi associativi versati dalle singole imprese nell'arco di dieci anni e consente una distribuzione dei maggiori oneri contributivi più corrispondente ai benefici attesi da ciascun consorzio e tale da rappresentare un costo aggiuntivo di modesta entità che non modifica le scelte produttive delle singole imprese."*

Il Consorzio ha inoltre osservato che l'eventuale riduzione del periodo di riferimento su cui calcolare le eccedenze produttive dei singoli, ad esempio da otto a tre anni, verrebbe ad accentuare la portata progressiva del meccanismo e potrebbe, conseguentemente, incrementare eventuali rischi di restrittività concorrenziale insiti nel meccanismo. La media degli ultimi otto anni, peraltro, non rappresenterebbe una modalità di salvaguardia dello *status quo*, in quanto, richiamando un periodo così lontano, rispecchierebbe una realtà e una struttura di mercato che non esistono più, e quindi non idonea ad "ingessare" il mercato. Piuttosto, il riferimento agli ultimi otto anni mirerebbe esclusivamente a rispondere ad esigenze di tipo perequativo.

84. La Parte ha prodotto agli atti del procedimento alcune simulazioni (cfr. appendice A3 alla memoria del 24 maggio 2004) dalle quali risulterebbe come meccanismi di contribuzione diversi da quello adottato - ad esempio impostati su un aumento della contribuzione ordinaria o su contribuzioni aggiuntive parametrizzate su eccedenze produttive calcolate su un arco temporale più ristretto - verrebbero ad incidere in maniera più significativa, rispetto al meccanismo prescelto, sui costi produttivi dei singoli membri del Consorzio.

IX.6) L'esentabilità dell'accordo del 2003

85. Nell'ipotesi in cui l'Autorità ritenesse l'accordo notificato, anche dopo le modifiche proposte, ancora restrittivo della concorrenza, la Parte ha chiesto un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

Nell'ottica di dimostrare che l'accordo è suscettibile di favorire il miglioramento dell'offerta di Grana Padano e di comportare un sostanziale beneficio per i consumatori, il Consorzio, nella memoria del 24 maggio 2004 (doc. 99), ha evidenziato come la finalità dell'accordo sia il rilancio qualitativo e di immagine del Grana Padano nel mercato e come il meccanismo di contribuzione differenziata costituisca la modalità di reperimento delle risorse necessarie allo scopo. In tal senso, quindi, il sistema di contribuzione differenziata farebbe parte di un progetto unitario volto al riposizionamento del Grana Padano sul mercato e non potrebbe essere esaminato disgiuntamente da questo.

86. In particolare, le misure adottate dal Consorzio, consentendo l'immissione sul mercato di un prodotto qualitativamente migliore (anche in ragione della maggiore severità esperita in fase di retinatura del prodotto e di una diversificazione del prodotto in Grana normale, Grana stagionato a 15 mesi e Grana Riserva) e trasmettendo ai consumatori l'informazione sui più elevati standard qualitativi della DOP (attraverso apposite campagne pubblicitarie volte a riquificarne l'immagine), sarebbero suscettibili di migliorare l'offerta sul mercato e di incrementare il benessere dei consumatori, soddisfacendo in tal modo i primi due requisiti richiesti dall'articolo 4.

87. Il Consorzio ha inoltre sottolineato come le misure necessarie ad un riposizionamento del Grana Padano sul mercato, sopra richiamate, richiedano un impegno economico da parte dei consorziati. In assenza di un meccanismo di contribuzione almeno parzialmente progressiva, per cui contribuisce di più chi maggiormente beneficia delle maggiori spese pubblicitarie, verrebbe meno il principio di mutualità che informa l'attività del Consorzio e, quindi, il consenso dei soci sull'intero progetto. Pertanto, le restrizioni contestate dall'Autorità sarebbero necessarie per sostenere l'innalzamento della qualità ed il riposizionamento del prodotto.

In quest'ottica sarebbe soddisfatto anche il terzo requisito richiesto dall'articolo 4, relativo alla necessità delle restrizioni al raggiungimento delle finalità dell'accordo.

88. Infine, il Consorzio ha evidenziato come il riposizionamento qualitativo e di immagine del Grana Padano che consegue all'accordo comunicato si traduca in una maggiore pressione concorrenziale sugli altri operatori presenti nel mercato ed *in primis* sulla DOP Parmigiano Reggiano.

Pertanto, l'accordo soddisferebbe anche il quarto requisito richiesto per la concessione di un'esenzione ai sensi dell'articolo 4, relativo alla non eliminazione della concorrenza sul mercato.

X. VALUTAZIONI

X.1) L'iter valutativo

89. Nei paragrafi che seguono viene svolta una valutazione sui contenuti e sugli effetti delle delibere del luglio e dell'agosto 2001, nonché sui contenuti dell'accordo 2003, come notificato dalla Parte e a seguito delle modifiche proposte nel maggio 2004, e sugli effetti dello stesso nel mercato interessato. Entrambe le valutazioni terranno conto del "contesto storico" in cui le iniziative consortili si inseriscono, rappresentato dalla conclusione della precedente istruttoria avente sempre ad oggetto l'attività del Consorzio (I/168, conclusasi dell'ottobre del 1996), dall'impatto sul mercato di tale delibera nonché dalle successive evoluzioni registratesi nel comparto Grana Padano.

90. Dai dati a disposizione, illustrati nella prima parte di questo documento, emerge come, a seguito dell'istruttoria I/168, con la quale è stato ritenuto restrittivo della concorrenza, e quindi vietato, il sistema di contingentamento della produzione adottato dal Consorzio e consistente nell'assegnazione di quote produttive a ciascun consorziato, vi sia stato un progressivo aumento della produzione di Grana Padano (con una parziale battuta di arresto nel periodo '97-'98 essenzialmente imputabile alla fuoriuscita di Biraghi dalla compagine consortile), apparentemente non contrastato dal Consorzio.

Tuttavia, nel 2001, a fronte del rischio di un ulteriore notevole incremento della produzione (dovuto all'immissione nel mercato nazionale di latte estero a basso costo) e della ulteriore diminuzione del prezzo di vendita all'ingrosso che ne sarebbe probabilmente scaturita (anche a causa di vendite anticipate del prodotto a soli 9 mesi di stagionatura, che avrebbero reso non remunerativa la produzione), vanificando di fatto la leggera ripresa registrata proprio nei primi mesi di quell'anno, il Consorzio ha adottato, con le delibere del 12 luglio e 28 agosto 2001, misure volte a incentivare la riduzione della produzione ed a sostenere artificialmente il livello dei prezzi all'ingrosso.

Superato tale momento storico, il Consorzio ha provveduto ad elaborare meccanismi più sofisticati di monitoraggio e controllo della produzione, quale l'accordo notificato nel maggio 2003.

91. Con riferimento alle delibere consortili del luglio e dell'agosto 2001, verrà illustrata la finalità restrittiva delle stesse ai sensi della normativa antitrust ed, altresì, l'impatto significativo che l'applicazione delle medesime ha avuto sulle dinamiche di mercato, nonostante il loro breve periodo di vigenza.

92. Per quanto concerne l'accordo del 2003, sarà evidenziata la finalità dello stesso di pervenire ad un riposizionamento del prodotto sul mercato attraverso un innalzamento degli standard qualitativi ed il reperimento di maggiori risorse da utilizzare per investimenti pubblicitari, attraverso il meccanismo di contribuzione aggiuntiva. Si tratta quindi di un accordo unitario che verrà di seguito valutato nel suo complesso.

Tuttavia non si può non rilevare che gli aspetti relativi al miglioramento del livello qualitativo della DOP Grana Padano non appaiono, da soli, suscettibili di porsi in contrasto con quanto previsto dalla normativa in materia di concorrenza.

Diversamente verranno evidenziati i problemi di natura concorrenziale insiti nel meccanismo di contribuzione aggiuntiva, in quanto idoneo a disincentivare incrementi produttivi da parte dei consorziati rispetto alla loro produzione storica, che le modifiche apportate all'accordo non appaiono aver pienamente risolto.

Successivamente, verranno illustrati gli effetti che l'accordo ha avuto sulle dinamiche di mercato, ad oltre un anno dalla sua applicazione, dai quali emerge chiaramente come non vi sia stato quell'incremento quantitativo della produzione che le condizioni di mercato esistenti avrebbero dovuto, invece, rendere possibile.

Sarà così dimostrato come l'accordo notificato, anche a seguito delle modifiche apportate dalla Parte nel maggio 2004, risulti restrittivo della concorrenza, ai sensi della legge n. 287/90, per quanto riguardasi l'oggetto dell'accordo che gli effetti dello stesso.

Sarà infine valutata, così come richiesto in subordine dalla Parte, l'esentabilità dell'accordo ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

X.2) L'applicabilità della legge n. 287/90 alla fattispecie in esame

93. Con riferimento all'applicabilità della legge n. 287/90 alla fattispecie in esame, si precisa che, come noto, il Consorzio Grana Padano è un consorzio volontario di imprese, costituito per la promozione e la tutela dei prodotti tipici. Esso disciplina molteplici aspetti dell'attività dei propri aderenti, coordinandone e condizionandone le scelte produttive.

Conseguentemente, l'attività di detto Consorzio assume diretta e immediata rilevanza ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza, nonostante la circostanza per cui allo stesso siano stati attribuiti per legge anche compiti di interesse generale.

Gli accordi in esame (le delibere del 12 luglio e 28 agosto 2001, nonché l'accordo notificato volontariamente in data 2 maggio 2003), in quanto decisioni di associazione di imprese, costituiscono intese ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, suscettibili di esame ai sensi della medesima legge.

94. Tali intese appaiono rivestire, altresì, il carattere di consistenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto interessano tutte le imprese aderenti al Consorzio del Grana Padano che, come detto, rappresenta il primo operatore, con una quota superiore al 45% in volume e solo di poco inferiore al 40% in valore, del mercato italiano dei formaggi tipo grana.

95. Con riferimento alla circostanza per cui l'accordo del 2003 richiami come base giuridica un atto legislativo, quale l'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 173/98, che espressamente prevede l'adozione di accordi nel settore agroalimentare, si osserva che ciò non comporta automaticamente un giudizio di liceità sulle modalità prescelte per stipulare tali accordi, con specifico riferimento agli incrementi dei contributi consortili, che osti ad un esame della fattispecie da un punto di vista antitrust. La stessa norma infatti indica che gli accordi sopra menzionati non costituiscono deroga al divieto di intese restrittive della concorrenza stabilito dall'articolo 2 della legge n. 287/90.

Nel caso di specie, la normativa di riferimento consente l'adozione di accordi interprofessionali lasciando, tuttavia, alla Parte un ampio margine di autonomia in ordine alle modalità con cui perseguire gli obiettivi normativamente indicati. Alla luce di tale dato normativo, può dunque ritenersi che l'accordo, in particolare nella parte in cui concerne gli incrementi contributivi per il sostenimento delle spese pubblicitarie, non appare puntualmente riconducibile a quanto previsto dalla legge, ma si configura come espressione dell'autonomia imprenditoriale delle imprese ed è pertanto pienamente assoggettabile all'applicazione della disciplina antitrust.

96. Inoltre, non vale a sanare eventuali illiceità dell'accordo notificato il richiamo da parte del D.M. 29 gennaio 2003, che lo approva, in ordine alla sua conformità alla legge n. 287/90. L'applicazione della predetta legge, nell'ambito delle autorità amministrative, è attribuita in via esclusiva all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Si osserva inoltre che, per giurisprudenza consolidata, ad un decreto ministeriale non si può attribuire valenza giustificativa delle condotte autonomamente poste in essere dalla Parte in contrasto con il diritto della concorrenza. Nel caso di specie, infatti, il decreto ministeriale riprende pedissequamente i contenuti delle delibere adottate in sede consortile e si configura quale atto di mera approvazione e ratifica dell'accordo sottoscritto dalle imprese aderenti al Consorzio in piena autonomia, senza che possa individuarsi l'esercizio di alcun potere di iniziativa o di modifica da parte del Ministero.

X.3) Le delibere del luglio e agosto 2001

L'oggetto delle delibere del 2001

97. Per quanto concerne le delibere consortili del 2001, si osserva in via preliminare che l'obiezione della Parte, secondo cui la valutazione delle stesse non potrebbe essere effettuata nel corso del presente procedimento in quanto lo stesso è stato avviato su istanza di Parte, ai sensi dell'articolo 13 legge n. 287/90, in merito al solo accordo del 2003, non appare conferente. Infatti, tutte le delibere interessate (del 2001 e del 2003) si inseriscono nel medesimo contesto storico ed appaiono, già ad un primo esame, suscettibili di avere ad oggetto restrizioni dell'offerta di Grana Padano e, conseguentemente, di porre i medesimi problemi di ordine concorrenziale, ragione per cui sono state esaminate nel corso dello stesso procedimento.

A tal fine, l'oggetto della presente istruttoria è stato esteso, con l'adozione del provvedimento del 9 gennaio 2004, anche alla valutazione delle delibere in parola, garantendo in tal modo il pieno rispetto del contraddittorio e dei diritti di difesa della Parte.

98. Nel merito, si sottolinea che le delibere consortili del 2001, relative ad incentivi per la vendita di latte da utilizzare a fini diversi dalla produzione di Grana Padano, appaiono costituire esplicite manifestazioni della volontà del Consorzio di porre in essere comportamenti lesivi della concorrenza, contingentando la produzione di Grana Padano.

Tali delibere, infatti, incentivando la vendita di latte da parte dei consorziati per fini diversi dalla trasformazione in Grana Padano attraverso l'erogazione di un contributo monetario pari a circa 27.500 lire per forma non prodotta, e richiedendo di dimostrare la corrispondente diminuzione della produzione di Grana, hanno un oggetto restrittivo della concorrenza, in quanto studiate e predisposte per limitare la produzione di tale prodotto.

99. La portata restrittiva delle delibere consortili in parola si evince, in primo luogo, dall'entità stessa dell'incentivo monetario, superiore al margine lordo per forma prodotta, che nel 2001 risultava pari a 12,53 euro (pari a circa 24.260 lire), e tale quindi da rendere economicamente più vantaggioso astenersi dal produrre una singola forma.

100. Concorrono a delineare la portata restrittiva delle misure adottate dal Consorzio gli obblighi informativi a carico del consorziato che intendesse beneficiare dell'incentivo.

Nella circolare attuativa della delibera del 12 luglio 2001 e nel regolamento di "accesso per la vendita di latte", si chiedeva, infatti, di indicare i quantitativi di latte che si prevedeva di vendere nel periodo agosto-dicembre 2001, nonché di fornire la previsione del numero di forme di Grana Padano che sarebbero state prodotte nello stesso arco temporale.

A questo proposito sono particolarmente rilevanti i contenuti della delibera del 28 agosto 2001, sostanzialmente di attuazione di quella del 12 luglio 2001, che espressamente subordinano la concessione dell'incentivo non solo alla vendita di latte, ma anche all'accertamento di una diminuzione della produzione di Grana Padano rispetto al semestre precedente e all'assicurazione che tale latte non fosse trasformato in Grana Padano neanche dall'acquirente successivo.

E' di assoluta evidenza come gli obblighi informativi a carico di ogni consorziato che vuole beneficiare dell'incentivo esulino dalla finalità dichiarata della delibera del 12 luglio 2001, di voler compensare i consorziati stessi della scarsa

remuneratività della vendita di latte per altri usi rispetto alla produzione di Grana Padano. Tali obblighi sembrano piuttosto volti a contingentare la produzione dei singoli caseifici al fine di sostenere artificiosamente il livello dei prezzi all'ingrosso della DOP.

101. In tal senso, appare priva di pregio l'argomentazione della Parte, secondo la quale gli oneri informativi imposti ai consorziati interessati al contributo si sarebbero resi necessari per evitare comportamenti speculativi da parte degli stessi (mediante l'acquisto e la vendita di latte solo per percepire l'incentivo): a tal fine, infatti, sarebbe stata sufficiente la dimostrazione della titolarità del latte venduto almeno dal 1° aprile 2001, comunque richiesta dal Consorzio. A questa osservazione, già formulata nella CRI, la Parte non ha fornito alcuna replica adeguatamente argomentata (cfr. p. 55 doc. 99).

102. In questo contesto, le osservazioni di Parte in merito alla situazione contingente da cui scaturivano le delibere in questione, alla facoltatività dell'adesione all'iniziativa, alla durata limitata della stessa e al presunto scarso successo dell'operazione non appaiono poter modificare il giudizio di restrittività in merito all'oggetto delle stesse che, essendo volto a restringere la produzione, rientra, anche ai sensi della disciplina comunitaria, tra le violazioni più gravi al diritto della concorrenza. Tali considerazioni, quindi, possono al più rilevare al fine di attenuare la gravità dell'intesa.

Gli effetti delle delibere 2001

103. Con riferimento agli effetti scaturiti dalle delibere in esame si osserva che, dalla documentazione agli atti, emerge come tale operazione abbia prodotto risultati significativi, avendo determinato una riduzione della produzione attesa corrispondente a circa 260.000³⁰ forme su un totale previsto di 4,1 milioni di forme.

Al riguardo, non appaiono dirimenti le osservazioni della Parte in base alle quali, in ragione della stagionalità del ciclo di produzione del Grana Padano e della circostanza per cui la produzione del primo semestre rappresenta, mediamente, il 54,5% della produzione complessiva dell'anno, per il 2001 la produzione non avrebbe potuto superare i 3,96 milioni di forme. Si osserva in proposito come il 54,5% rappresenti solo una media estrapolata dall'esame di diverse annate e non sia quindi di per sé un dato assoluto, mentre le previsioni di una produzione pari a 4,1 milioni di forme erano state formulate dallo stesso Direttore del Consorzio con esplicito riferimento all'anno 2001³¹.

Peraltro, il dato delle circa 260.000 forme prodotte in meno, grazie alla concessione dell'incentivo alla vendita di latte per fini diversi dalla trasformazione in Grana Padano, è un dato fornito dalla Parte. Tale dato rappresenta una riduzione della produzione pari a circa il 6,3% se rapportato alla produzione prevista di 4,1 milioni di forme; al 6,5% rispetto alla produzione di 3,96 milioni di forme che la Parte considera la massima raggiungibile, alla luce del dato del I semestre 2001; a poco meno del 7% se rapportata alla produzione effettiva ottenuta a fine 2001.

104. Appare altresì inconferente la circostanza rilevata dalla Parte secondo cui tali delibere non avrebbero avuto effetti restrittivi della concorrenza in quanto, comunque, a fine 2001, la produzione di Grana Padano sarebbe in ogni caso aumentata del 2,6% in linea con quella degli anni immediatamente precedenti e successivi (cfr. doc. 74).

In realtà, il rischio che il Consorzio si trovava a fronteggiare nel 2001, in ragione di una disponibilità di latte molto maggiore rispetto ad una normale dinamica di mercato, era quello di assistere ad un incremento estremamente significativo della produzione di Grana Padano che, senza le delibere adottate, avrebbe comportato un ulteriore abbassamento del prezzo all'ingrosso del Grana Padano. Pertanto, il mantenimento della produzione in linea con quella degli anni precedenti sta a dimostrare l'efficacia delle delibere in termini di restrizione dell'offerta rispetto a quello che sarebbe stato l'andamento naturale della stessa, date le condizioni contingenti di mercato e in assenza delle misure correttive adottate dal Consorzio.

105. Anche la circostanza per cui, a partire dalla seconda metà del 2001, si assiste ad una inversione di tendenza nell'andamento delle scorte di Grana Padano, che registrano una contrazione significativa, appare potersi ricondurre alla contrazione della produzione determinatasi a seguito dell'adozione delle delibere in parola.

La diminuzione nell'entità delle scorte, infatti, risulta dovuta non solo ad una riduzione degli ammassi, ma anche ad un aumento significativo degli svincoli³². In altri termini, in presenza di un trend crescente delle vendite appare del tutto ragionevole ricondurre la riduzione delle scorte alla necessità di soddisfare una domanda inevasa (cfr. *supra* tabella 4 e doc. 78).

106. Si osserva inoltre come appaia priva di pregio l'affermazione della Parte per cui, in assenza delle delibere del 2001, il desiderio di smobilizzare il capitale avrebbe indotto i consorziati a vendere il Grana prodotto nel 2000 non appena avesse raggiunto i 9 mesi di stagionatura, a scapito della qualità e del riposizionamento del Grana Padano nei confronti del Parmigiano Reggiano.

Al riguardo si precisa che, in ragione dell'esistenza di scorte significative, al fine di contenere l'esposizione nei confronti del credito, dovuta anche ai maggiori costi di magazzino conseguenti all'incremento della produzione, i consorziati potevano indubbiamente vendere il prodotto più vecchio con stagionatura maggiore e conseguente livello di qualità più elevato.

³⁰ [Tale dato è stato calcolato partendo dall'informazione fornita dalla Parte circa il quantitativo di latte venduto a seguito dell'adozione della delibera (circa 142,3 milioni di litri), diviso il quantitativo di latte necessario a produrre una forma di Grana Padano (circa 550 litri) cfr. doc. 73.]

³¹ [Cfr. *supra* nota 22.]

³² [Cfr. dati Agea tratti da Osservatorio Latte - Rapporto 2002.]

107. Per quanto concerne la facoltatività delle misure adottate e la circostanza per cui solo il 40% dei consorziati avrebbe aderito all'iniziativa, si fa presente che tale percentuale è stata in ogni caso significativa e, come sopra dimostrato, comunque sufficiente al raggiungimento degli obiettivi del Consorzio in termini di contingentamento della produzione.

108. Priva di pregio appare anche l'argomentazione della Parte secondo la quale le delibere del 2001 non avrebbero avuto effetti restrittivi della concorrenza in quanto, a seguito dell'adozione delle stesse, non si sarebbero registrati aumenti nei prezzi di vendita all'ingrosso e al dettaglio.

Con riferimento alla possibilità che l'accordo in esame potesse produrre effetti immediati sui prezzi al dettaglio, appare chiaro come una simile manovra non poteva che essere suscettibile di influenzare solamente il prezzo all'ingrosso, controllato dai produttori, e non anche il prezzo al dettaglio, normalmente fissato dai distributori.

Per quanto riguarda il livello dei prezzi all'ingrosso, giova rilevare come l'adozione di tali misure abbia di fatto permesso al Consorzio di non vanificare la leggera ripresa nei livelli di prezzo all'ingrosso registrata proprio nei primi mesi dell'anno, dopo un lungo periodo caratterizzato da forti diminuzioni (dal '96 al '99) o al più da una sostanziale stabilità (2000). A dimostrazione di ciò sta il fatto che il prezzo all'ingrosso del Grana Padano nel 2001 si attesta su livelli superiori al 2000. L'adozione delle delibere in esame ha quindi di fatto interrotto il *trend* discendente che, in assenza di interventi, nel corso del 2002, avrebbe manifestato a pieno i suoi effetti.

109. A quest'ultimo riguardo, non appare convincente l'obiezione della Parte secondo la quale l'incremento del prezzo all'ingrosso del Grana Padano registrati nel 2001 non sarebbe da imputare all'adozione delle delibere in parola, in considerazione del fatto che nello stesso periodo si sarebbe registrato anche un aumento delle quotazioni all'ingrosso del Parmigiano Reggiano, in assenza di una manovra di stabilizzazione analoga da parte del Consorzio di Tutela del Parmigiano Reggiano (cfr. p. 57 doc. 99). La tesi della Parte, infatti, dimostra di non tenere in considerazione il diverso andamento della produzione che ha caratterizzato anche nel 2001 le due DOP (per cui a fronte di una ulteriore crescita della produzione di Grana Padano si registra una sostanziale stabilità nei quantitativi di Parmigiano Reggiano prodotti) a cui sono principalmente da ricollegare le attese sui livelli di prezzo. Lo stesso andamento dei prezzi all'ingrosso delle due DOP negli anni successivi (nuovamente decrescente per il Grana Padano nel 2002 in assenza di interventi ed in lieve ripresa nel 2003, primo anno di implementazione dell'accordo notificato, mentre sostanzialmente stabile per il Parmigiano Reggiano nel 2002 ed in forte ascesa nel 2003), richiamato dalla Parte, dimostra, anche alla luce del "contesto storico" precedentemente illustrato, come la manovra del Consorzio nel 2001 sia stata studiata per - e abbia permesso di - non vanificare la leggera ripresa nei livelli di prezzo all'ingrosso registrata proprio nei primi mesi dell'anno.

110. Pertanto, le suddette delibere del 12 luglio e 28 agosto 2001, con i relativi atti di attuazione, costituiscono, nell'oggetto e per gli effetti, intese restrittive della concorrenza in violazione del disposto dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto, incentivando la vendita di latte a fini diversi dalla trasformazione in Grana Padano, hanno contenuto significativamente la crescita potenziale della produzione di Grana, mantenendone artificiosamente elevato il livello dei prezzi all'ingrosso.

X.3.1) La gravità del comportamento

111. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, come modificato dalla legge n. 57/2001, prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio.

Secondo la giurisprudenza comunitaria, per quanto concerne la gravità dell'infrazione, questa deve essere valutata facendo riferimento, in particolare, alla natura della restrizione della concorrenza, al numero e alla dimensione delle imprese coinvolte, alla quota controllata da ciascuna di esse all'interno del mercato e alla situazione del mercato all'interno del quale è stata commessa la violazione (Corte di Giustizia, causa C-45/69, *Boehringer*, sentenza del 15 luglio 1970, in Racc. 1970, p. 769; ripresa e precisata nelle cause riunite C-100-103/80, *Musique Diffusion Française*, sentenza del 7 giugno 1983, in Racc. 1983, p. 1825; e nella causa C-322/81, *Michelin*, sentenza del 9 novembre 1983, in Racc. 1983, p. 3461).

112. Con riguardo alla natura dell'infrazione accertata, la gravità dei comportamenti posti in essere dal Consorzio discende, innanzitutto, dall'oggetto dell'intesa che, essendo volta a contingentare la produzione, impone una grave limitazione alla libertà di concorrenza; inoltre rileva la circostanza per cui l'intesa ha prodotto effetti nel mercato rilevante e ha alterato l'autonomia decisionale delle singole imprese nelle scelte di politica commerciale.

Nella valutazione della gravità della condotta deve tenersi conto che essa è stata posta in essere in un contesto di mercato caratterizzato da una significativa riduzione del prezzo di acquisto del latte alla stalla, che avrebbe verosimilmente favorito un incremento della produzione. La misura adottata pertanto era volta ad incentivare la riduzione della produzione e a sostenere artificiosamente il livello dei prezzi all'ingrosso.

Appare inconferente, al riguardo, l'argomentazione di Parte secondo cui la misura era volta a perseguire la stabilizzazione del mercato, in quanto, anche a voler riconoscere che un simile obiettivo rientri nelle competenze del Consorzio, lo stesso non avrebbe potuto essere perseguito attraverso restrizioni delle quantità offerte³³.

113. Ulteriore elemento che rileva ai fini della valutazione della gravità dell'infrazione è la circostanza che la stessa è stata posta in essere da un soggetto, quale il Consorzio Grana Padano, a cui aderiscono imprese che rappresentano circa il 50% della produzione complessiva nel mercato rilevante (formaggi duri tipo grana) e la quasi totalità delle imprese produttrici di grana padano.

114. Si deve infine rilevare come il Consorzio fosse assolutamente consapevole del carattere restrittivo delle delibere assunte e delle conseguenze che ne sarebbero derivate sotto il profilo del diritto della concorrenza, anche in ragione della precedente istruttoria I/168, a seguito della quale il Consorzio è stato condannato per aver adottato comportamenti ugualmente finalizzati a limitare la produzione.

X.3.2) La quantificazione della sanzione

115. In ordine alla quantificazione della sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, nonché il comportamento delle imprese coinvolte e, in particolare, le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni.

Ai fini dell'individuazione di tali criteri si richiama altresì la Comunicazione della Commissione 98/C9/03 (in GUCE 14.1.1998) "*Orientamenti per il calcolo delle ammende*".

116. Relativamente alla gravità dell'infrazione sopradescritta, nel richiamare le considerazioni già svolte, si rileva che l'infrazione in esame si è manifestata essenzialmente in una pratica volta alla restrizione della produzione, che, per sua stessa natura, è molto grave, come emerge anche dalla sopra citata Comunicazione.

Occorre poi tenere conto che l'intesa ha avuto un impatto effettivo sul mercato, avendo determinato una limitazione dell'offerta ed un artificioso aumento dei prezzi del Grana Padano.

117. La facoltatività nell'adesione alla misura prevista e il parametro di riferimento utilizzato, che esprimeva la piena capacità produttiva dei consorziati, appaiono tuttavia limitare in parte la gravità della restrizione posta in essere.

118. La sanzione da irrogare al Consorzio deve essere quantificata tenendo conto dell'effettiva capacità economica del Consorzio di pregiudicare in modo significativo la concorrenza. Nel caso di specie viene in rilievo la notevole rappresentatività del Consorzio, quale elemento indicativo dell'impatto della sua condotta sul mercato, in quanto, come sopra rilevato, raggruppa la quasi totalità delle imprese produttrici di Grana Padano.

119. Ai fini della quantificazione rileva altresì la durata dell'infrazione che, nel caso di specie, risulta circoscritta ad un periodo molto breve, pari a sei mesi, ovvero da luglio a dicembre 2001.

120. La sanzione deve essere infine commisurata tenendo conto del fatturato del Consorzio, che risulta rilevante ai fini della determinazione del massimo edittale. Detto fatturato, trattandosi di un consorzio di imprese, è da individuarsi con riferimento alla voce "ricavi" risultante dal bilancio del Consorzio relativo all'anno 2003, che risulta pari a 17.696.758,00 euro.

121. Relativamente alle condizioni economiche del Consorzio, si rileva come lo stesso abbia realizzato utili nell'ultimo bilancio approvato.

122. Pertanto, sulla base di quanto esposto, applicando i criteri sopraindicati e tenuto conto degli orientamenti della Commissione di cui alla citata comunicazione, l'ammontare dell'importo della sanzione da irrogare è fissato nella misura di 120.000,00 euro.

X.4) L'oggetto dell'Accordo 2003

123. Come già specificato, l'obiettivo dell'accordo 2003 è il riposizionamento sul mercato del Grana Padano. Tale obiettivo dovrebbe essere conseguito, nelle intenzioni della Parte, attraverso un innalzamento del livello qualitativo della produzione, anche per il tramite di una maggior severità dei controlli. I maggiori costi produttivi dei consorziati derivanti dal miglioramento qualitativo della produzione, appaiono poter essere sostenuti:

a) se coadiuvati da maggiori spese pubblicitarie volte a riposizionare sul mercato la DOP Grana Padano attraverso uno spostamento verso destra della curva di domanda;

b) se l'onere derivante dalle maggiori spese pubblicitarie viene ripartito in modo da non penalizzare eccessivamente i consorziati che, non incrementando la propria produzione, meno beneficerebbero delle più estese campagne pubblicitarie.

³³ [Per quanto concerne il contesto dal quale scaturivano le delibere in parola, la Parte ha richiamato (cfr. doc. 99) una recente sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee in cui si fa riferimento alla situazione del settore lattiero-caseario, caratterizzato da eccedenze strutturali. Il provvedimento in quella sede esaminato (relativo al prelievo supplementare sulle quote latte) era ritenuto rientrare "nell'ambito delle finalità di sviluppo razionale della produzione lattiera e di mantenimento di un tenore di vita equo della produzione agricola interessata, contribuendo ad una stabilizzazione del reddito di quest'ultima.". Simili affermazioni della Corte di Giustizia non appaiono poter essere estrapolate ed applicate al caso di specie. L'argomentazione della Corte è infatti relativa ad un comportamento posto in essere da un'autorità amministrativa (AIMA) nell'esecuzione di obblighi di legge e non può essere pertanto riferita a comportamenti posti in essere autonomamente da un soggetto di diritto privato (il Consorzio), ancorché svolgente funzioni di interesse pubblico.]

124. Come strutturato, l'accordo appare quindi costituire un progetto unitario in cui gli aspetti relativi al miglioramento della qualità non sembrano poter prescindere da quelli relativi alle maggiori spese pubblicitarie e al conseguente reperimento delle risorse finanziarie necessarie agli sforzi promozionali aggiuntivi.

Ai soli fini di maggiore chiarezza espositiva, di seguito l'analisi prenderà prima in considerazione gli aspetti qualitativi dell'accordo e di seguito il funzionamento del meccanismo di contribuzione aggiuntiva.

125. Con riferimento alle misure previste al fine di giungere ad un riposizionamento del Grana Padano, si osserva che, in quanto tali, non appaiono presentare specifici problemi in termini di tutela della concorrenza le deliberazioni volte a garantire un maggior standard qualitativo alla produzione del Consorzio.

Tali misure, infatti, appaiono chiaramente finalizzate a favorire una produzione che garantisca un più elevato standard qualitativo e a promuovere il marchio Grana Padano come certificante un prodotto di qualità senza determinare alcuna restrizione dell'offerta. Non appaiono, pertanto, suscettibili, di per sé sole, di porre in essere distorsioni della concorrenza, in particolare laddove si consideri la dichiarata disponibilità di latte conforme e la diminuzione del prezzo del latte nel corso dell'ultimo anno.

126. Tuttavia, l'accordo, prevedendo un incremento più elevato del contributo aggiuntivo in presenza di una maggiore produzione di Grana Padano marchiato, potrebbe penalizzare proprio gli operatori che, in proporzione, producono più formaggio DOP, caratterizzato da una maggior qualità.

Infatti, il Consorzio ottiene maggiori introiti aumentando le eccedenze di forme marchiate complessive rispetto al punto di equilibrio e diminuendo il numero di forme retinate. Ciò in quanto l'entità del contributo aggiuntivo viene calcolata sull'eccedenza di forme marchiate complessive rispetto al punto di equilibrio, mentre il numero di forme retinate incide sull'entità del rapporto (E), che definisce la parte di produzione eccedente (marchiata e non) sulla quale ogni consorziato dovrà pagare il contributo aggiuntivo.

Emerge, pertanto, un difficile bilanciamento tra l'inasprimento dei controlli qualitativi e le esigenze di reperire maggiori risorse finanziarie per il riposizionamento della DOP sul mercato, indipendentemente dalla circostanza per cui, come dichiarato dal Consorzio, negli ultimi mesi si sia registrato un incremento delle forme di prodotto retinato.

127. Per quanto concerne, poi, il meccanismo di contribuzione, anche come modificato, si osserva che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, la previsione di una tabella rigidamente strutturata, per cui al superamento di una determinata soglia di produzione i partecipanti al Consorzio sono tenuti a contribuire in misura più che proporzionale al finanziamento delle spese pubblicitarie, appare suscettibile di costituire un disincentivo a incrementi di produzione, indipendentemente dalla finalità di riposizionamento del prodotto e di spostamento della curva di domanda verso l'alto e dall'effettiva entità dell'impatto economico per i consorziati.

Ciò è tanto più vero in un contesto di mercato caratterizzato da un'ampia disponibilità di latte necessario alla produzione di Grana Padano, dalla diminuzione, nel corso del 2003, del prezzo alla stalla dello stesso e da una significativa capacità produttiva inutilizzata dalla maggioranza delle imprese attive nel settore, stimata dallo stesso Consorzio in misura pari a circa il 50%. Questi elementi, complessivamente considerati, indurrebbero infatti a ritenere ragionevole un incremento della produzione di Grana Padano, maggiore di quello che è stato consentito dal meccanismo di contribuzione aggiuntiva previsto dall'accordo in esame.

128. La tesi secondo cui l'accordo del 2003 sia idoneo a contingentare l'offerta di Grana Padano, disincentivando gli incrementi di produzione realizzati dai consorziati più efficienti, meno rispettosi delle quote storiche, così da evitare il rischio di una riduzione del prezzo di vendita del prodotto, appare coerente con i timori espressi dagli operatori del settore (doc. 44) e dalle considerazioni svolte dalla stampa specializzata³⁴ in merito alle reali finalità dell'accordo del 2003. In entrambi i casi, infatti, gli obiettivi dell'accordo vengono individuati nel contingentamento della produzione e nel conseguente sostegno del prezzo all'ingrosso del Grana Padano.

129. Quanto alla natura progressiva del meccanismo di contribuzione aggiuntiva, il Consorzio ha innanzitutto eccepito la necessità, in ragione delle esigenze di tipo mutualistico, di far pagare un contributo maggiore a chi produce di più poiché maggiormente si avvantaggerebbe dei più stringenti controlli qualitativi e dei benefici derivanti da più estese campagne pubblicitarie.

Pur comprendendosi l'esigenza del Consorzio di far gravare maggiormente il contributo aggiuntivo sui consorziati che più beneficerebbero degli effetti positivi della pubblicità, senza tuttavia voler internalizzare completamente le spese promozionali attraverso un contributo fisso su forma venduta anche per non perdere il consenso sull'intera manovra di riposizionamento della DOP, si osserva che tali argomentazioni non appaiono idonee ad eliminare la portata disincentivante del meccanismo in parola, rilevando al più al fine di attenuare la gravità dell'intesa comunicata.

Peraltro si osserva come sarebbero state praticabili dal Consorzio altre soluzioni con impatti meno restrittivi e disincentivanti della concorrenza.

130. Conseguentemente si ritiene che l'accordo, nella sua interezza, in quanto idoneo a disincentivare gli incrementi della produzione, gravando in particolar modo sui produttori che negli ultimi anni si sono dimostrati più dinamici, appare restrittivo della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

³⁴ [Cfr. Osservatorio Latte (2002) e Quaderni di ricerca mercato prodotti zootecnici (2002), cit. supra par. 61.]

X.5) Le modifiche apportate all'Accordo 2003

131. Le modifiche apportate dalla Parte al meccanismo di contribuzione aggiuntiva, relative al numero e all'ampiezza delle fasce produttive e all'entità del relativo contributo aggiuntivo, unitamente all'introduzione di un tetto contributivo individuale massimo e di un tetto aggregato, comportano indubbiamente una minore incidenza della contribuzione aggiuntiva sui costi dei singoli consorziati.

132. In particolare, la modifica del numero e dell'ampiezza delle fasce produttive, ridotte a tre rispetto alle sei precedentemente previste, e dell'ammontare del contributo aggiuntivo da pagare in corrispondenza di ogni fascia, riduce in maniera sensibile l'incidenza della contribuzione aggiuntiva rispetto a quanto originariamente comunicato.

L'introduzione di un tetto contributivo individuale assicura che anche i consorziati che realizzeranno notevoli incrementi della produzione beneficeranno di una riduzione in valore del contributo aggiuntivo teoricamente dovuto, nella misura necessaria a rispettare l'ammontare previsto dal tetto individuale.

La previsione di un tetto complessivo dell'ammontare di risorse che possono essere raccolte attraverso la contribuzione differenziata garantisce che, oltre un certo livello di contribuzione, la produzione successiva non verrà ulteriormente disincentivata. Peraltro, il gettito che sarà raggiunto con il tetto complessivo (2,6 milioni di euro) non si distanzia molto dall'ammontare che si sarebbe ottenuto in assenza dei correttivi e rimarrebbe in linea, secondo quanto dichiarato dalla Parte, col progetto iniziale di spesa pubblicitaria aggiuntiva, quantificata nel 60% di 5-6 milioni di euro.

133. Con particolare riferimento a quest'ultima modifica, si osserva che le perplessità, sopra richiamate, relative alla possibilità di ricollegare il sistema di contribuzione aggiuntiva all'obiettivo di riposizionare il Grana Padano in termini di qualità, peraltro esplicitamente riconosciute e confermate dalla Parte (cfr. p. 45 doc. 99), appaiono sicuramente attenuate dalla previsione relativa al tetto aggregato. Tale previsione, infatti, garantisce, al superamento di una data produzione complessiva, l'irrelevanza, ai fini della contribuzione aggiuntiva, della produzione ulteriore, sia marchiata che retinata.

134. Tuttavia, le modifiche proposte, sebbene idonee ad attenuare gli aspetti che rendevano particolarmente onerosa la contribuzione aggiuntiva, per gli operatori che avevano registrato le maggiori eccedenze produttive, non appaiono sufficienti ad eliminare la portata restrittiva dell'accordo in esame. Residuano in particolare alcune perplessità in merito alla compatibilità con la normativa antitrust dell'adozione come parametro di riferimento per il calcolo della contribuzione la produzione storica degli ultimi otto anni.

135. Al riguardo la Parte ha fatto presente che, in ragione della necessità di reperire risorse aggiuntive da destinare al riposizionamento del Grana Padano, *"la soglia produttiva per la determinazione della contribuzione deve essere fissata necessariamente ad un valore sufficientemente basso così da garantire una produzione eccedente tale valore di riferimento ed il conseguente pagamento di maggiori contributi su parte della produzione"*. Il Consorzio ha inoltre osservato che gli otto anni non rappresenterebbero una modalità di salvaguardia dello *status quo*, in quanto, richiamando un periodo così lontano, rispecchierebbero una realtà e una struttura di mercato che non esistono più, e quindi non più idonee ad "ingessare" il mercato.

A differenza di quanto sostenuto dalla Parte, si ritiene che il riferimento alla produzione storica degli ultimi otto anni contribuisca a vanificare la concorrenza tra i membri del Consorzio, ingessando i rapporti di forza all'interno del Consorzio medesimo. Infatti, l'utilizzo della media produttiva degli ultimi otto anni, come parametro di base per il calcolo delle eccedenze produttive di ciascun consorziato, appare idoneo a disincentivare incrementi produttivi rispetto alle c.d. quote storiche di ciascun operatore, penalizzando, in particolare, gli operatori più dinamici che hanno recentemente effettuato o programmato significativi investimenti per incrementare la produzione. Rispetto ad essi, il meccanismo di contribuzione in esame, imputando un maggior numero di forme eccedentarie su cui pagare la contribuzione aggiuntiva, non incentiva né tali investimenti, né l'innovazione che vi è connessa, né la concorrenza che ne consegue.

136. La Parte ha altresì osservato che l'eventuale riduzione del periodo di riferimento su cui calcolare le eccedenze produttive dei singoli, ad esempio da otto a tre anni, verrebbe ad accentuare la portata progressiva del meccanismo con un maggior aggravio per gli operatori che recentemente hanno incrementato la loro produzione, e potrebbe, conseguentemente, incrementare eventuali rischi di restrittività concorrenziale insiti nel meccanismo.

Per quanto concerne tale ultima argomentazione si osserva come la stessa abbia valore solo ove si ritenga imprescindibile ed imm modificabile l'obiettivo dei 2,6 milioni di euro di contribuzione aggiuntiva. Infatti, individuando una produzione di riferimento su base triennale, che porterebbe un innalzamento del punto di equilibrio (superiore ai 3,5 milioni di forme calcolati sulla base della produzione media degli ultimi otto anni), viene a ridursi l'ammontare delle eccedenze produttive su cui deve essere pagato il contributo aggiuntivo necessario a reperire i suddetti 2,6 milioni di euro.

Si osserva, peraltro, come l'obiettivo di reperire, attraverso il meccanismo di contribuzione aggiuntiva, 2,6 milioni di euro non sia mai stato motivato economicamente dalla Parte, la quale si è sempre limitata a richiamare i risultati dello studio Nomisma che prevedeva almeno una duplicazione delle spese pubblicitarie normalmente sostenute dal Consorzio. Lo stesso, tuttavia, in ragione delle condizioni economiche dei consorziati, non riteneva verosimile un incremento degli investimenti pubblicitari superiori ai 5-6 milioni di euro annui.

137. Nel corso del procedimento, la Parte ha più volte sostenuto, e a maggior ragione a seguito delle modifiche apportate al meccanismo, che l'incidenza del meccanismo di contribuzione fosse sostanzialmente limitata in ragione dell'applicazione della stessa solo su parte della produzione eccedente i quantitativi storici 1995-2002.

A seguito delle modifiche apportate, risulta infatti che il meccanismo comporterà, al più, un incremento dei costi medi di produzione del Grana Padano di 1,94 euro/forma, pari all'1,04% del costo medio di produzione complessivo. Inoltre, oltre la metà dei consorziati con una produzione eccedentaria subirà un incremento del costo medio di produzione inferiore allo 0,4%, mentre oltre l'84% di tali consorziati subirà un incremento inferiore allo 0,8%.

Tuttavia, anche tenendo conto del dichiarato minor impatto di detta contribuzione sulla produzione di un singolo consorziato, il contributo aggiuntivo rimane significativo, con particolare riferimento all'incidenza dello stesso sul margine lordo di ogni forma eccedentaria. Considerato un margine lordo per il 2003 di 32 euro/forma, il contributo peserà in misura pari al 6% per i consorziati maggiormente eccedentari (coloro che pagheranno un contributo di 1,94 euro/forma) mentre in misura pari a circa il 2,5% per i produttori meno eccedentari (che vengono a pagare un contributo di 0,82 euro/forma). Tale incidenza appare, in ogni caso, sensibilmente inferiore a quella che si riscontrava in presenza dell'accordo come originariamente notificato, quando tale incidenza ammontava a circa il 15%.

138. Sulla base di quanto precede, si ritiene dunque che l'accordo del 2003, anche con le modifiche prospettate nella memoria del 4 maggio 2004, sia idoneo, in ragione del proprio oggetto, a limitare la concorrenza tra i consorziati e configuri una violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90, in quanto la fissazione di un contributo aggiuntivo al raggiungimento di date soglie produttive, scoraggiando la produzione, equivale ad una limitazione della stessa, dal momento che diverrebbe troppo onerosa per i consorziati.

Si ricordano, al riguardo, i consolidati orientamenti comunitari³⁵ e nazionali³⁶ che hanno sistematicamente considerato restrittivi gli accordi o le pratiche concertate che conducevano ad un sistema di quote attribuite a ciascun produttore.

X.6) Gli effetti del meccanismo contributivo

139. Coerentemente con l'orientamento consolidato della giurisprudenza nazionale e comunitaria³⁷, in presenza di un oggetto restrittivo e, in particolare, di un accordo finalizzato alla ripartizione dei mercati, non è necessario valutare gli effetti concretamente prodotti da un accordo.

Ai fini della valutazione dell'accordo comunicato non risulta, pertanto, necessario verificare gli effetti prodotti in seguito all'attuazione dello stesso per determinarne l'illegittimità ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

Tuttavia, in ragione della circostanza per cui l'accordo in esame è già in vigore e il meccanismo di contribuzione è ormai applicato da oltre un anno, si ritiene di poter comunque fornire una prima valutazione degli effetti prodotti dall'accordo in parola.

140. Dall'analisi svolta emergono conferme importanti in merito alla portata restrittiva dell'accordo in esame, in relazione agli effetti prodotti ad un anno dalla sua attuazione.

L'impatto dell'accordo nel corso del 2003, infatti, sia con riferimento alla quantità di Grana Padano complessivamente offerta sul mercato che ai prezzi all'ingrosso della DOP, è stato solo parzialmente coerente con gli obiettivi di riposizionamento del prodotto e, conseguentemente, con lo spostamento verso l'alto della curva di domanda del Grana Padano.

141. In particolare, l'accordo appare aver determinato restrizioni dell'offerta del Consorzio che, sebbene sia cresciuta nel corso del 2003 in misura pari a circa lo 0,55%, ha fatto registrare una significativa battuta di arresto nel trend di crescita che ha caratterizzato gli ultimi anni, a partire dal 1999 (incremento del 2,6% circa tra il 2000 e il 2001 e del 4,6% circa tra il 2001 e il 2002).

La circostanza richiamata dalla Parte, per cui nell'ultimo quadrimestre del 2003 la produzione ha subito un incremento dell'8,2% rispetto alla produzione dello stesso quadrimestre dell'anno precedente, non appare rilevante in questa sede, in quanto direttamente imputabile a fattori esogeni rappresentati, nel caso di specie, dalla siccità registratasi nell'estate 2003 e dal conseguente aumento del prezzo all'ingrosso.

In altri termini, il lieve incremento della produzione non appare coerente con le aspettative di crescita relative alla produzione di Grana Padano, riconducibili essenzialmente all'abbondante disponibilità di latte da destinare alla trasformazione casearia, alla diminuzione nel corso del 2003 del prezzo alla stalla dello stesso e alla capacità produttiva inutilizzata della maggioranza delle imprese aderenti al Consorzio, stimata dalla Parte in misura pari a circa il 50%.

Peraltro, l'assoluta marginalità degli incrementi produttivi registrati nel 2003 appare ancor più stridente se si considera che il prezzo del latte alla stalla era superiore e il prezzo all'ingrosso del Grana Padano risultava inferiore rispetto ai valori di riferimento attuali e, conseguentemente, l'attività di produzione poteva ritenersi ancor meno remunerativa di quanto la si possa ritenere attualmente.

³⁵ [Si vedano, tra le altre, *Decisione della Commissione Intesa internazionale della china*, in GUCE 1969 L 192/5; *Decisione della Commissione Pergamena vegetale del 23 dicembre 1977*, in GUCE 13 marzo 1978 L 70/54; *Decisione Produttori di zinco del 6 agosto 1984*, in GUCE 17 agosto 1984, L 220/27; *Decisione della Commissione Vetro greggio italiano del 17 dicembre 1980*, in GUCE 31/12/1980 L 383/21; *Decisione Vetro Piano italiano del 28 settembre 1981*, in GUCE 13 novembre 1981 L 326/32, *Decisione 94/559/CE PVC del 27 luglio 1994 e, più di recente, la Decisione 2003/437/CE Fosfato di Zinco dell'11 dicembre 2001.*]

³⁶ [Si vedano i procedimenti nei confronti dei Consorzi Grana Padano e Parmigiano Reggiano (I/168), nonché Prosciutto di Parma, Prosciutto di San Daniele (I/138), ma anche QU.VE.A (I/364).]

³⁷ [Cfr. *Sentenza Corte di Giustizia CE del 27 gennaio 1987, caso Verband der Sachversicherer*. Cfr. altresì *Sentenza del Consiglio di Stato del 30 maggio 2003, n.2978/2003 caso Raffineria di Roma*, *Sentenza del Consiglio di Stato del 29 aprile 2002, n.2199/02 caso RC Auto.*]

142. Si osserva peraltro come, dalle stesse appendici 1 e 2, prodotte dalla Parte in allegato alla memoria del 24 maggio 2004 (per una più completa descrizione delle quali si rinvia all'appendice allegata al presente provvedimento), emerga una significativa influenza della contribuzione aggiuntiva sui comportamenti dei singoli consorziati in termini di andamento della produzione. Infatti, dai dati di cui all'appendice 1, a fronte di un progressivo allontanamento, negli anni tra il 2000 ed il 2002, con scostamenti particolarmente significativi nel 2001, della produzione dei singoli consorziati dai rispettivi valori di riferimento della produzione (calcolati sulla base della produzione storica degli ultimi otto anni), si registra, per il 2003 e, quindi, in vigenza del meccanismo di contribuzione aggiuntiva, un maggior allineamento alla produzione di riferimento per la quasi totalità dei consorziati.

Anche dall'esperimento condotto nell'appendice 2, relativo ai comportamenti produttivi di due gruppi di consorziati (gruppo 1 la cui produzione è inferiore alla produzione di riferimento, gruppo 2 con produzione superiore alla produzione di riferimento), emerge che l'effetto della contribuzione aggiuntiva è stato quello di ridurre la variazione media della produzione dei caseifici che hanno pagato la contribuzione aggiuntiva, rendendola statisticamente non distinguibile da quella degli altri caseifici. Ciò a differenza di quanto avvenuto nel 2002 in cui i due gruppi avevano registrato tassi di variazione della produzione statisticamente diversi.

Con riferimento alle conclusioni sopra richiamate si rinvia all'appendice numerica allegata al presente provvedimento.

143. Per quanto concerne l'andamento dei prezzi all'ingrosso del Grana Padano, si osserva che nel corso del 2003 (cfr. doc. 78) il prezzo all'ingrosso è sensibilmente aumentato. La Parte quantifica tale incremento in misura pari a circa il 7,7% rispetto all'anno precedente, corrispondente a 203,25 euro/forma nel 2002 e a 219,09 euro/forma nel 2003 (cfr. doc. 99).

144. Nel corso del 2003 si è registrato anche un incremento delle vendite di Grana Padano, che sono passate da 3,784 milioni di forme nel 2002 a 3,867 milioni nel 2003, con un incremento commisurabile in circa il 2%. Una parte significativa dell'incremento delle vendite (pari a circa il 7%) si registra, tuttavia, in mercati diversi dal mercato italiano³⁸.

145. Sulla base di quanto precede emerge che il meccanismo di contribuzione aggiuntiva ha avuto effetti restrittivi sulla produzione di Grana Padano nel corso del 2003. Le modifiche apportate dalla Parte a tale meccanismo, seppure idonee a limitare l'incidenza dello stesso sui comportamenti dei consorziati, non appaiono tuttavia sufficienti ad escluderne la portata disincentivante nei confronti della produzione e quindi anticoncorrenziale.

L'accordo, pertanto, con riferimento sia all'oggetto che agli effetti dello stesso, risulta in violazione del disposto dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

X.7) L'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90

146. A fronte della portata restrittiva dell'oggetto e degli effetti dell'accordo comunicato, resta da valutare l'esistenza dei presupposti per concedere la richiesta esenzione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

In proposito si osserva che, nel caso di specie, appaiono riscontrabili i requisiti previsti dal suddetto articolo 4.

147. In particolare, emerge che, a fronte del riposizionamento del prodotto sul mercato in termini qualitativi e di più corretta percezione del valore dello stesso da parte dei consumatori, nonché in termini di maggiori vendite anche in presenza di un incremento del prezzo, si verrà a creare quel miglioramento delle condizioni di offerta, richiesto come requisito per l'applicabilità dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

Infatti, un maggior livello di spese pubblicitarie, da un lato, accresce la domanda di Grana Padano da parte dei consumatori, dall'altro, permette una migliore percezione della qualità della DOP presso il pubblico e aumenta la disponibilità di quest'ultimo a pagare un prezzo più elevato, in quanto proporzionato al maggior livello di qualità percepito. Ciò anche in ragione dall'aspettativa che i più severi controlli riducano la probabilità di acquistare un formaggio prodotto con tecniche ed ingredienti scadenti. Del resto, un prezzo più elevato per il prodotto di qualità, unitamente ai controlli più severi, dovrebbe disincentivare la produzione di formaggio scadente, in quanto aumenta il premio per il prodotto di qualità. Pertanto, il maggiore rigore nei controlli di qualità, comprovato da un aumento della retinatura, assicurato dall'introduzione del tetto aggregato e reso possibile dallo sforzo pubblicitario aggiuntivo, può essere considerato un miglioramento nelle condizioni di offerta, al pari dell'incremento registrato nelle vendite di Grana Padano sia sul mercato rilevante che al di là dei confini nazionali.

148. Rileva peraltro, ai fini della concessione dell'esenzione in deroga, come l'accordo in esame abbia contribuito ad assicurare alle imprese interessate la necessaria concorrenzialità sul piano internazionale, circostanza che appare confermata, nel caso di specie, da un incremento delle vendite nei mercati esteri pari, nel 2003, a circa il 7%, rispetto all'anno precedente.

149. A fronte delle restrizioni che ancora residuano nell'accordo notificato, si osserva che le stesse appaiono necessarie al fine di perseguire l'obiettivo dichiarato del riposizionamento del Grana Padano, nella misura in cui, in assenza delle stesse, verrebbe meno il consenso dei consorziati sull'intero progetto di riposizionamento, comprensivo delle modifiche qualitative e dell'applicazione del meccanismo di contribuzione aggiuntiva. Infatti, l'inasprimento dei controlli qualitativi, determinando, almeno nell'immediato, un incremento della percentuale di retinato, comporterà per ciascun consorziato una diminuzione dei ricavi di vendita complessivi e potrebbe dunque risultare inaccettabile in assenza di un meccanismo che garantisca un riposizionamento del prodotto e un conseguente aumento del prezzo.

³⁸ [Tali dati appaiono confermati anche da notizie di stampa. Cfr. Agrisole 30 gennaio-5 febbraio 2004, pag. 7.]

150. Nella medesima ottica, inoltre, il parametro della produzione degli ultimi otto anni quale base di calcolo per la quantificazione delle eccedenze su cui pagare il contributo aggiuntivo appare rispondere ad esigenze di tipo perequativo, volte a riequilibrare le spese sostenute in passato dai consorziati per la costituzione e la valorizzazione del marchio Grana Padano. Peraltro, secondo l'interpretazione data dalla Parte all'accordo, le esigenze di perequazione richiamate appaiono doversi esaurire nell'arco temporale indicato di dieci anni.

151. Infine, per quanto concerne il requisito relativo alla non eliminazione della concorrenza dal mercato, si evidenzia come lo stesso sembra soddisfatto in ragione delle circostanze per cui:

– l'intesa, essendo posta in essere tra i soli produttori di Grana Padano, interessa meno del 50% del mercato rilevante sia in valore che in volume;

– rimangono ambiti di concorrenza residua all'interno del Consorzio e quindi la possibilità di esperire una certa concorrenza *intrabrand*;

– appare possibile un incremento della concorrenza *interbrand* che si realizzerebbe attraverso una maggiore pressione concorrenziale nei confronti del Parmigiano Reggiano.

152. Dall'analisi della richiesta formulata e sulla base delle risultanze istruttorie acquisite nel corso del presente procedimento, si ritiene pertanto che l'accordo per il riposizionamento del Grana Padano possa, nei limiti delle indicazioni sopra riportate, soddisfare i requisiti richiesti dall'articolo 4 della legge n. 287/90 e pertanto essere suscettibile di beneficiare dell'autorizzazione in deroga al divieto di intese prevista da tale disposizione.

153. Quanto alla durata dell'autorizzazione in deroga, si ritiene che le restrizioni della concorrenza derivanti dalla predisposizione e dall'attuazione del progetto di riposizionamento del Grana Padano risultino necessarie solo transitoriamente e fino al momento in cui sia avviato il processo di riqualificazione del Grana Padano e si siano esaurite le esigenze di perequazione quantificate dal Consorzio in dieci anni (gli otto anni dal 1995 al 2002 e gli ultimi due anni di contribuzione aggiuntiva 2003-2004). Si ritiene pertanto congruo determinare al 31 dicembre 2004 il termine di durata dell'autorizzazione. Per le sole esigenze di contabilizzazione del Consorzio, gli effetti dell'esenzione possono essere prolungati al 31 dicembre 2005.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che le delibere del 12 luglio e del 28 agosto 2001, in quanto volte a limitare la produzione attraverso la concessione di un incentivo monetario per la vendita di latte ai fini diversi dalla trasformazione in Grana Padano, integrano una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

b) che, in ragione della gravità e durata dell'infrazione di cui al punto a), al Consorzio di Tutela del Grana Padano venga applicata la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 120.000,00 euro;

c) che l'accordo del 2003, volto al riposizionamento sul mercato del Grana Padano, anche dopo le modifiche proposte, appare restrittivo della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto idoneo a ridurre e disincentivare la produzione di Grana Padano;

d) che l'accordo di cui alla precedente lettera c), ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 4 della legge n. 287/90, è autorizzato fino al 31 dicembre 2004, nei termini risultanti dalle susesposte motivazioni;

e) che il Consorzio, per tutta la durata dell'autorizzazione di cui alla precedente lettera d), trasmetta all'Autorità, non appena disponibili: i dati relativi alla produzione complessiva (fornendo il dato delle forme marchiate e retinate), all'entità dello scostamento delle produzioni individuali dalle soglie di riferimento, alle vendite in Italia e all'estero e al prezzo all'ingrosso, nonché all'ammontare delle risorse raccolte con la contribuzione aggiuntiva.

Le sanzioni amministrative pecuniarie devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al Concessionario del Servizio della Riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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
Rita Ciccone

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro

APPENDICE

In questa appendice vengono discusse alcune simulazioni effettuate dal Consorzio Grana Padano in relazione all'effetto del sistema di contribuzione aggiuntiva.

a) L'impatto dell'introduzione di una contribuzione aggiuntiva

1. Nella memoria presentata prima dell'audizione finale e in particolare nell'Appendice 1, le Parti hanno sostenuto che l'introduzione del sistema di contribuzione aggiuntiva non avrebbe avuto alcun effetto differenziale, rispetto al 2002, sulle scelte dei consorziati di discostarsi dal livello di produzione "storico", definito come la media produttiva nel periodo 1994-2002. Infatti, la media delle distanze tra produzione "storica" e produzione corrente del 2003 non sarebbe statisticamente differente – al livello di significatività del 5% - da quella del 2002.

2. Per capire se, e in che misura, il sistema di contribuzione aggiuntiva abbia influito sulle scelte dei consorziati occorre in realtà verificare in che misura tale sistema abbia influito su eventuali trend in atto. Una verifica limitata alla sola differenza 2002-2003 appare insufficiente e può essere fuorviante: se tale differenza media, per esempio, fosse aumentata tra il 2001 e il 2002, allora il fatto che non vi sia una variazione statisticamente significativa della distanza tra il 2002 e il 2003 significherebbe che l'introduzione del sistema di contribuzione aggiuntiva ha quantomeno concorso a frenare il processo di allontanamento dai valori storici in atto e quindi avrebbe indotto i consorziati a evitare ulteriori aumenti di produzione.

Estendendo l'analisi statistica della differenza tra le distanze medie dai livelli storici oltre il biennio 2002-2003, fino ad abbracciare il periodo 2000-2003, si ottengono i risultati riportati nella tabella successiva.

	2000	2001	2002	2003
Distanza media	2218,7	3036,6	4624,8	5196,1
Test sulla differenza tra le distanze medie^(*)		2000-2001	2001-2002	2002-2003
Statistica t		1,8	2,33	0,677
Valore critico (5%)		1,65	1,65	1,65
Valore critico (1%)		2,326	2,326	2,326

Campione: 162 caseifici presenti in tutti gli anni

(*) Il test ipotizza che la differenza tra le distanze medie sia statisticamente uguale a zero e confronta questa ipotesi con quella alternativa che la media dell'anno T+1 sia maggiore della media dell'anno T. Se la statistica "t di Student" è inferiore al valore critico, tale ipotesi non può essere respinta, al livello di significatività¹ rispetto al quale il valore critico è calcolato; in caso contrario, invece, l'ipotesi è respinta e si accetta l'ipotesi l'alternativa.

3. Al livello di significatività utilizzato dalla Parte (5%), a fronte di un progressivo e statisticamente significativo allontanamento dai valori di riferimento tra il 2000 e il 2002, l'introduzione della contribuzione aggiuntiva avrebbe impedito un ulteriore allontanamento tra il 2002 e il 2003. La contribuzione aggiuntiva avrebbe avuto quindi in media un effetto frenante sulla produzione dei singoli consorziati, che invece era progressivamente aumentata, rispetto al livello medio 1994-2002, tra il 2000 e il 2002.

Si osservi che tale effetto è stato particolarmente significativo, dato che la media 1994-2002 già tiene in parte conto dell'aumento dei livelli produttivi verificatosi tra il 2000 e il 2002.

4. Ad un livello di significatività più severo (1%), tuttavia, il trend di crescita tra le distanze medie sparisce: a fronte di un aumento al limite della significatività tra il 2001 e il 2002, non si registrano variazioni né tra il 2000 e il 2001, né tra il 2002 e il 2003.

¹ [Il livello di significatività è la probabilità di accettare l'ipotesi sottoposta a test quando questa è in realtà falsa (c.d. errore del I tipo).]

Se si attribuisce comunque valore ad un aumento al limite della significatività statistica, allora, contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, l'effetto dell'introduzione aggiuntiva è quello di impedire nel 2003 un aumento della produzione media rispetto al 2002, analogo a quello verificatosi tra il 2001 e il 2002.

Se invece non si attribuisce valore a tale aumento, allora su tutto il periodo non si registrano variazioni significative tra le distanze medie e quindi il risultato ottenuto dalla Parte non permette di discernere gli eventuali effetti della contribuzione aggiuntiva.

5. L'andamento apparentemente altalenante della distanza media può essere il frutto di oscillazioni dovute a fattori di mercato di cui il test non tiene conto, quale l'andamento dei prezzi all'ingrosso.

Se tuttavia compariamo l'andamento delle distanze tra il 2000 e il 2002, così da attenuare l'effetto delle oscillazioni dovute ai suddetti fattori non considerati nel test, emerge con chiarezza che la distanza media nel 2002 è ben più alta di quella registrata nel 2000. E in questo caso si tratta di risultati statisticamente solidi. Il valore della t di Student risulta pari a 3,77, per cui la differenza è statisticamente significativa sia al 5% che all'1%. Pur in presenza di oscillazioni tra un anno e l'altro, appare dunque possibile dire che la distanza tra produzione effettiva e produzione di riferimento aumenta, in media, tra il 2000 e il 2002, mentre tale processo sembra subire una battuta d'arresto tra 2002 e 2003.

6. Complessivamente, dunque, anche applicando la metodologia proposta dalla Parte, ma all'intero periodo 2000-2003, si ottengono risultati che indicano l'esistenza di un probabile effetto restrittivo della contribuzione aggiuntiva, contrariamente a quanto sostenuto dal Consorzio Grana Padano.

Alternativamente, nell'interpretazione più favorevole alla Parte, la metodologia proposta non è utile a cogliere un eventuale effetto della contribuzione aggiuntiva.

b) Gli "esperimenti naturali"

7. Conclusioni simili valgono per quanto riguarda i cosiddetti "esperimenti naturali" considerati dalle Parti nell'Appendice 2 alla memoria finale.

Si consideri, ad esempio, l'esperimento 1, che appare volto a dimostrare che tra il 2002 e il 2003 i tassi di variazione della produzione dei caseifici che dovrebbero pagare il contributo aggiuntivo e quelli che non dovrebbero sono stati statisticamente identici.

Estendendo l'esercizio agli anni precedenti e considerando tutti i caseifici con produzione positiva negli anni presi in esame si ottengono i seguenti risultati:

Variazione media della produzione			
	2000- 2001	2001-2002	2002-2003
Caseifici gravati del contributo aggiuntivo nel 2003 (113)	0,0728	0,1393	0,0317
Caseifici che non hanno pagato il contr. agg. nel 2003 (50)	0,0323	-0,0504	-0,0628
Test sulla differenza tra le medie			
Statistica t	3,13	2,17	3,42
Valore critico (5%)	1,65	1,65	1,65
Valore critico (1%)	2,33	2,33	2,33

8. I risultati dell'ultima colonna sono diversi da quelli della Parte in quanto dall'esperimento è stato escluso il caseificio Rossini, che aveva una produzione nulla nel 2000. Tale caseificio, a causa di investimenti fatti in precedenza, ha decuplicato la produzione tra il 2002 ed il 2003; la sua esclusione ha quindi influenzato sensibilmente sia il tasso di variazione medio che, soprattutto, la varianza di tale tasso; ciò a sua volta ha modificato significativamente il risultato del test sulla differenza tra i tassi medi di variazione.

9. L'esperimento mostra – contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte - che non solo i due gruppi di caseifici hanno sempre avuto tassi di crescita statisticamente diversi (anche all'1%, se si esclude il 2001-2002), ma anche che vi è stata una sensibile riduzione del tasso di crescita medio del primo gruppo tra il 2002 e il 2003, statisticamente significativa al 5% ($t = 1,866$).

c) L'utilizzazione della produzione media del 2000-2002 quale produzione di riferimento individuale

10. I calcoli presentati dalla Parte nell'Appendice 3 non appaiono corretti, in quanto assumono che la produzione totale di riferimento marchiata sia quella calcolata sulla media degli ultimi otto anni (1994-2002) e pari a 3,5 milioni di forme, cosa che è incoerente con il prevedere delle produzioni di riferimento *individuali* basate sulla media della produzione del periodo 2000-2002.

Correggendo questo errore – e cioè utilizzando come produzione totale marchiata di riferimento la media delle produzioni totali marchiate di riferimento del triennio 2000-2002,- *il rapporto E* che determina la percentuale di forme su cui si paga la contribuzione aggiuntiva *cade al di sotto del 5%*, risultato coerente con la finalità della modifica proposta, cioè ridurre il numero di forme su cui si paga la contribuzione aggiuntiva.

11. Tale risultato comporterebbe un aumento della contribuzione dovuta rispetto al sistema in uso soltanto qualora il Consorzio dovesse implicitamente determinare l'ammontare di contribuzione dovuta per forma eccedentaria in base ad un fabbisogno fisso di risorse pubblicitarie aggiuntive pari a 2,5 milioni di euro da finanziare con la contribuzione aggiuntiva. Solo a questa condizione i rilievi del Consorzio potrebbero essere accolti.