

**Indagine conoscitiva
sulla distribuzione agroalimentare
IC28**

INDICE

INDICE	2
SINTESI E CONCLUSIONI	4
1. Premessa	4
2. L'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli	5
3. L'indagine campionaria sui dati rilevati dalla Guardia di Finanza	7
4. La fase della distribuzione al dettaglio ed il ruolo della GDO	11
5. L'offerta ortofrutticola	16
6. Il ruolo della distribuzione all'ingrosso	19
CAPITOLO I	31
L'ANDAMENTO DEI PREZZI	31
1. Premessa	31
2. I problemi metodologici di misurazione del livello dei prezzi	31
3. I dati di fonte EUROSTAT	32
4. I dati di fonte ISMEA	38
5. L'impatto dell'introduzione dell'euro	45
6. Considerazioni di sintesi	46
CAPITOLO II	48
UN ESERCIZIO DI RICOSTRUZIONE DELLE FILIERE	48
1. Premessa	48
2. I risultati delle rilevazioni effettuate	50
<i>La lunghezza della filiera distributiva</i>	50
<i>I margini di ricavo e i prezzi di vendita</i>	54
<i>I costi di acquisto dei punti vendita</i>	56
<i>La fornitura di servizi lungo la filiera distributiva</i>	57
<i>La tipologia degli intermediari collocati ai vari stadi della filiera</i>	60
3. Considerazioni di sintesi.....	61
CAPITOLO III	64
L'OFFERTA AGRICOLA	64
1. Premessa	64
2. La normativa comunitaria e l'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) nel settore ortofrutticolo	65
3. La normativa nazionale	69
<i>La legge 88/1988</i>	70
<i>Il decreto legislativo 102/2005</i>	70
<i>I Tavoli di Filiera</i>	73
<i>La legge n. 231/2005</i>	74
4. Considerazioni sul quadro normativo	75
5. La struttura dell'offerta nazionale di prodotti ortofrutticoli	75
6. Le forme di aggregazione dell'offerta	78
7. Il contenuto di servizi nell'offerta dei produttori	82
8. Le prime applicazioni dei Tavoli di Filiera.....	83
9. Considerazioni di sintesi	85
CAPITOLO IV	89
GLI INTERMEDIARI DELLA FILIERA DISTRIBUTIVA	89
1. Premessa	89
2. Le attività intermedie nella filiera distributiva	89
3. Le tipologie di intermediari	90
3.1 I produttori singoli o associati.....	90
3.2 I grossisti.....	91

<i>Caratteristiche e ruolo svolto all'interno della filiera</i>	91
<i>I servizi forniti</i>	95
<i>Le modalità di approvvigionamento</i>	95
<i>La concorrenza tra grossisti sui margini e sui prezzi di vendita</i>	97
3.3 Le piattaforme distributive	98
4. I mercati all'ingrosso	99
<i>Caratteristiche e funzioni</i>	99
<i>La regolamentazione</i>	100
<i>Il "Piano Mercati"</i>	102
<i>Il Consorzio Infomercati</i>	103
<i>Effetti dell'introduzione del "Piano Mercati"</i>	103
5. Considerazioni di sintesi	107
CAPITOLO V	111
LA VENDITA AL DETTAGLIO	111
1. Premessa	111
2. Canali distributivi e andamento dei consumi	112
3. Caratteristiche strutturali della vendita al dettaglio di prodotti ortofrutticoli	114
<i>La grande distribuzione organizzata</i>	114
<i>Il dettaglio tradizionale</i>	117
<i>Gli ambulanti</i>	117
4. Le modalità di approvvigionamento.....	118
<i>Le catene della GDO</i>	118
<i>Il dettaglio tradizionale</i>	125
<i>Gli ambulanti</i>	126
5. I costi degli input per gli operatori della distribuzione al dettaglio.....	126
6. Le dinamiche competitive.....	130
7. La regolamentazione in materia di distribuzione commerciale	133
<i>Il decreto Bersani</i>	133
<i>La nuova legge Bersani</i>	135
<i>Lo stato di attuazione della riforma Bersani da parte delle Regioni: criticità</i>	136
8. Osservazioni conclusive.....	137

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Premessa

1. Nel 2006, gli acquisti domestici di ortofrutta in Italia sono stati pari a circa 5,1 milioni di tonnellate, per una spesa complessiva pari a quasi 8 miliardi di euro (fonte: *ISMEA/ACNielsen Homescan*), di cui circa i due terzi destinati all'acquisto di prodotti ortofrutticoli freschi. Gli acquisti di prodotti ortofrutticoli hanno pertanto un'incidenza sulla spesa domestica alimentare pari al 18% circa (14% considerando i soli prodotti freschi), costituendo la seconda voce in termini d'importanza dietro al settore delle carni e uova (22%).

2. Data la rilevanza del settore, lo scopo principale di questo lavoro è stato quello di analizzare il funzionamento della filiera distributiva del comparto ortofrutticolo al fine di verificare se le sue caratteristiche strutturali ed organizzative siano tali da ostacolare, tramite specifiche inefficienze e/o deficit concorrenziali presenti a qualche stadio, una corretta trasmissione dei prezzi lungo la catena distributiva, con conseguente creazione di effetti moltiplicativi dei vari prezzi degli ortaggi e della frutta.

3. L'indagine ha preso spunto anche dalla diffusa percezione di un incremento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli avvenuto in concomitanza con il processo di conversione della lira nell'euro (gennaio 2002), proponendosi pertanto di verificare se gli eventuali effetti moltiplicativi siano stati in qualche misura esaltati dal cambio della moneta, laddove un'inefficiente struttura della filiera e/o i problemi concorrenziali che in essa possono annidarsi abbiano favorito l'adozione di comportamenti speculativi e/o anticompetitivi da parte degli operatori posti ai vari stadi della filiera.

4. Qualsiasi tentativo di studiare l'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli è reso tuttavia difficoltoso dalle specificità del comparto, composto da una molteplicità di prodotti diversi, ognuno dei quali contraddistinto da costi di produzione, aree di provenienza e periodi di commercializzazione diversi, nonché da una notevole vulnerabilità rispetto ad influenze esogene di natura climatica. A complicare ulteriormente il quadro, ciascun singolo prodotto si caratterizza per un grado di differenziazione elevato, sotto il profilo organolettico, della varietà, qualità, dimensione, colore, ecc..

5. Tutto ciò rende i prezzi dei prodotti ortofrutticoli soggetti ad una grande variabilità sia spaziale (la stessa tipologia di mela può avere contemporaneamente due prezzi diversi in due piazze diverse) sia temporale (la stessa tipologia mela può costare diversamente nella stessa piazza in due periodi dell'anno diversi, in due giorni diversi dello stesso periodo e anche in due momenti della stessa giornata). Tali caratteristiche devono essere opportunamente tenute in considerazione ogni volta che si procede ad effettuare confronti intertemporali dell'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli

e, in ogni caso, rendono particolarmente difficile il processo di identificazione dei fattori che possono spiegare gli stessi andamenti nei prezzi.

2. L'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli

6. I dati ufficiali di fonte Istat e Eurostat contenuti nel capitolo 1 dell'indagine indicano come i prezzi dei prodotti ortofrutticoli abbiano sperimentato nel periodo 2000-2004 una fase di forte crescita, sia in termini assoluti, sia in termini relativi rispetto agli altri paesi europei. I dati indicano invece una riduzione dei prezzi nel 2005 e, soltanto per la frutta, anche nel 2006, ma tale riduzione non è stata sufficiente a compensare i precedenti aumenti.

7. Altre rilevazioni di fonte ISMEA confermano il consistente incremento dei prezzi nel periodo 2001- 2003, ma evidenziano invece una netta diminuzione nel 2004. Tali differenze nella rilevazione del fenomeno potrebbero, tra l'altro, trovare una spiegazione nel diverso criterio di stima utilizzato dall'ISMEA, basato sulla costruzione di indici impliciti (valori divisi per quantità), i quali scontano il diverso effetto di composizione del paniere dovuto al riaggiustamento della spesa in ortaggi e frutta operata dalle famiglie proprio a seguito dei rincari dei primi anni 2000. I dati ISMEA differiscono dai dati Eurostat anche con riferimento al 2005 e al 2006, evidenziando, per gli ortaggi, una netta ripresa dei prezzi al consumo e, per la frutta, un ulteriore calo dei prezzi nel 2005 e un forte aumento (+10%) nel 2006.

8. Un elemento comune alle rilevazioni Eurostat e ISMEA è comunque rinvenibile nell'anomalo picco di crescita dei prezzi al consumo registrato a cavallo tra il 2001 ed il 2003. Anche nella classificazione in 207 voci di prodotto resa disponibile dall'ISTAT, inoltre, la voce "ortaggi e legumi freschi" è quella che ha registrato il maggiore incremento tra il 2001 e il 2002. In particolare, secondo l'ISTAT, le quotazioni dei prodotti ortofrutticoli hanno registrato nel 2002 la presenza di picchi mensili di incremento anche dell'ordine del 20-30 per cento.

9. Il fenomeno rilevato risulta, almeno in parte, riconducibile a fattori esogeni, estranei al processo di conversione monetaria avvenuto a gennaio 2002. Nel periodo esaminato, infatti, si sono verificati eventi climatici sfavorevoli (inverni freddi, estati siccitose) che hanno determinato incrementi nei prezzi al consumo dei prodotti ortofrutticoli in tutti i paesi europei (compresi quelli che non hanno adottato l'euro, come il Regno Unito, la Svezia e la Danimarca). Le analisi svolte sembrano tuttavia indurre a ritenere che gli aumenti dei prodotti ortofrutticoli abbiano risentito, oltre che dei suddetti fattori metereologici, anche di comportamenti strategici legati all'introduzione del nuovo segno monetario.

10. La conclusione esposta discende, in primo luogo, dai risultati di un recente studio econometrico¹ condotto, per l'Italia sull'insieme dei prodotti alimentari freschi: tale lavoro, basato sull'analisi delle relazioni esistenti tra le variazioni mensili dei prezzi degli alimentari freschi e le variabili stagionali e metereologiche, ha mostrato

¹ "L'euro e l'inflazione", a cura di Paolo del Giovane, Francesco Lippi, Roberto Sabbatini, Bologna, Il Mulino, 2005.

che l'incremento dei prezzi degli alimentari freschi registrato a gennaio 2002, pari al 2,2 per cento sul mese precedente, è attribuibile solo per 0,7 punti ai fattori climatici. In secondo luogo, pur nella diversità dei risultati specifici prodotti, le fonti statistiche utilizzate hanno tutte evidenziato una variazione percentuale dei prezzi al dettaglio nel periodo considerato sistematicamente superiore a quella dei prezzi all'origine, soprattutto per il comparto ortaggi .

11. Anche tale elemento tende a ridimensionare l'influenza di shock esogeni da offerta (ad es. fattori climatici) sugli andamenti dei prezzi al consumo dei prodotti ortofrutticoli; ove infatti fossero questi ultimi a spiegare gli incrementi dei prezzi, ci si dovrebbe attendere una tendenza parallela degli incrementi dei prezzi alla produzione ed al consumo.

12. L'esistenza di una "forbice" ampia tra i tassi di crescita dei prezzi alla produzione e dei prezzi al consumo è generalmente considerabile come un indicatore sia della consistenza numerica degli operatori collocati nelle fasi intermedie della filiera distributiva – e cioè tra il produttore ed il distributore al dettaglio - sia della presenza di margini elevati relativi ad ogni singola fase intermedia. I dati disponibili dalle fonti statistiche ufficiali non consentono tuttavia di analizzare nel dettaglio i criteri e le modalità di formazione della catena del valore lungo la filiera distributiva.

13. Le uniche rilevazioni disponibili sui prezzi all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, le quali sintetizzano peraltro in un unico indicatore il prezzo che si forma nei diversi passaggi intermedi, sono quelle effettuate dall'Osservatorio Prezzi ISMEA, che rileva regolarmente, per un paniere composto da 29 prodotti, i prezzi che si formano in tre stadi della filiera: origine, ingrosso e dettaglio.

Tabella n.1. Variazioni % dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli (anno su anno)

ORTAGGI						
	02/01	03/02	04/03	05/04	06/05	06/01
Dettaglio	15,85	8,96	-12,33	7,03	0,73	19,31
Ingrosso	6,80	13,48	-19,80	8,64	-3,41	2,00
Origine	0,18	8,51	-23,53	10,26	-2,33	-10,48
FRUTTA						
	02/01	03/02	04/03	05/04	06/05	06/01
Dettaglio	10,75	3,38	-7,48	-6,86	10,05	8,59
Ingrosso	9,90	2,61	-8,69	-11,66	8,29	-1,50
Origine	6,62	7,34	-7,89	-11,12	13,67	6,50

Fonte: elaborazioni interne su dati di fonte Ismea- Osservatorio Prezzi Ortofrutta.

Dall'analisi dei risultati di tali rilevazioni, riportati nella tabella n.1, emerge quanto segue:

- a) per i prodotti inclusi nel paniere dell'aggregato ortaggi, sia i prezzi al dettaglio che i prezzi all'ingrosso risultano aumentati nel periodo considerato, pur a fronte di una riduzione complessiva dei prezzi all'origine

(pari al -10,5%); l'incremento dei prezzi nella fase all'ingrosso è stato comunque inferiore (+2%), nei 5 anni considerati, rispetto a quello relativo alla fase al dettaglio (+19,3%);

- b) per i prodotti inclusi nel paniere dell'aggregato frutta, i prezzi all'ingrosso risultano invece addirittura diminuiti, (-1,5%) a fronte di un aumento nella fase produttiva (+6,5%) e di un aumento ancor più consistente nella fase al dettaglio (+8,6%): l'intermediazione sembra pertanto, per tale comparto, avere esercitato un ruolo "calmierante", piuttosto che "inflazionistico", come nel caso degli ortaggi.

14. I risultati descritti in merito al diverso ruolo svolto dalla fase di intermediazione nel comparto frutta rispetto al comparto ortaggi, riflettendo un diverso grado di organizzazione produttiva dei due comparti, consentono di anticipare una delle conclusioni dell'indagine, confermata poi dalle analisi successive: e cioè che, laddove la produzione agricola è organizzata ed è in grado di concentrare presso di sé i servizi di lavorazione necessari alla vendita del prodotto, essa è anche in grado di trattenere buona parte del valore aggiunto della filiera, impedendo alle fasi di intermediazione successiva di "amplificare" le variazioni dei prezzi all'origine. Diversamente, laddove il primo scambio commerciale avviene tra il singolo agricoltore e un intermediario, la fase della distribuzione all'ingrosso detiene un più elevato potere di mercato, che le consente di aumentare il prezzo in percentuale maggiore rispetto alla fase all'origine e di ridurlo in percentuale minore.

15. Complessivamente, tuttavia, i dati statistici di fonte ISMEA utilizzati non consentono di spiegare se, e in quale misura, possono ravvisarsi all'interno della catena di distribuzione elementi che giustifichino o che spieghino la ragione per la quale i prezzi al dettaglio della categoria di prodotti analizzata abbiano subito negli ultimi anni consistenti incrementi, non proporzionati né agli incrementi dei costi di produzione né agli incrementi di costo subiti dagli altri comparti dei prodotti alimentari.

3. L'indagine campionaria sui dati rilevati dalla Guardia di Finanza

16. Al fine di analizzare le modalità di funzionamento della filiera distributiva dei prodotti ortofrutticoli, con particolare riferimento al processo di formazione della catena del valore all'interno della stessa, nell'ambito del presente lavoro è stata realizzata una specifica indagine campionaria, relativa a 267 specifiche filiere distributive, i cui risultati rappresentano un contributo informativo del tutto originale: l'indagine, descritta in modo dettagliato nel capitolo 2, è stata effettuata con la collaborazione del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, che si è incaricato di somministrare i questionari e di curare l'elaborazione informatica delle informazioni raccolte.

17. In particolare, sono stati rilevati prezzi e modalità di approvvigionamento di cinque tra i principali prodotti ortofrutticoli (cavolfiore, lattuga romana, zucchine di serra, arance tarocco, mele golden) in tutti i diversi stadi della filiera distributiva, partendo da un campione di punti vendita al dettaglio, e proseguendo, a ritroso, sino

all'ultimo anello della catena, rappresentato dal produttore o dall'organizzazione di produttori.

18. È importante sottolineare che, al fine di evitare che venissero inclusi nella medesima filiera prodotti di diversa origine o qualità, i quali potrebbero presentare prezzi e percorsi distributivi differenti, la metodologia d'indagine ha previsto, non solo, di prendere in considerazione varietà e calibro specificati di ciascuno dei 5 prodotti inseriti nel campione, ma, soprattutto, di raccogliere le informazioni relative a ciascuna filiera distributiva con riferimento alla specifica partita di merce rinvenuta nel punto vendita inserito nel campione. In altri termini, le caratteristiche delle filiere e i meccanismi di formazione della catena del valore sono stati analizzati con riferimento al percorso distributivo concretamente realizzatosi per 267 partite di merce, commercializzate dai punti vendita oggetto di rilevazione.

19. L'analisi sui dati, organizzati oltre che per prodotto anche per tipologia di canale distributivo (Grande Distribuzione Organizzata o GDO, negozi di vicinato, mercati rionali ed ambulanti), fa emergere la presenza di una catena distributiva mediamente lunga; in particolare, nel campione esaminato, si è riscontrata la presenza di 1,5 intermediari tra il produttore ed il punto vendita, e dunque di 2,5 intermediari tra il produttore e il consumatore.

20. Più specificatamente, è emerso che l'approvvigionamento diretto presso i produttori da parte dei punti vendita finali è un fenomeno assai limitato, riguardando solo il 9% delle filiere ricostruite; inoltre, è risultata particolarmente elevata, e pari al 44% circa (escludendo gli agenti di vendita), la percentuale di filiere che prevedono più di un passaggio tra il produttore e il distributore finale; tra queste, una significativa incidenza hanno anche le filiere caratterizzate da tre o quattro intermediari, le quali rappresentano circa il 15% del campione analizzato.

21. L'incidenza delle filiere di ciascuna lunghezza varia sensibilmente tra le diverse tipologie distributive, evidenziando una concentrazione pressoché totale (92%) delle catene cortissime (acquisto diretto) nella GDO, e una presenza più uniforme delle altre tipologie di filiere in tutte e tre le modalità di distribuzione individuata (cfr. tabella 2).

Tabella n. 2. Composizione delle tipologie di filiera per tipologia di punto vendita

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed.	2 intermed.	3-4 intermed.
GDO	91,7	28,6	26,2	42,5
Negozi di vicinato	8,3	34,9	44,0	33,3
Ambulanti/rionali	--	36,5	29,8	24,2
Totale	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni interne su dati rilevati dalla Guardia di Finanza.

22. La GDO fa ricorso in misura significativa (nel 23,4% dei casi rilevati presso questa tipologia distributiva) alla catena "cortissima", cioè senza intermediari tra il

produttore e il punto vendita, mentre tale modalità di approvvigionamento risulta pressoché assente nelle altre tipologie distributive. Inoltre, tra i prodotti rilevati, quelli che hanno subito più di un passaggio intermedio (con 2 o più intermediari) sono circa il 51% per i negozi di frutta e verdura, circa il 42% per gli ambulanti e circa il 38% per i punti vendita della GDO (cfr. tabella n.3 – somma di terza e quarta colonna).

Tabella n. 3. Tipologie di filiera utilizzate (in %) da ciascuna tipologia di punto vendita

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed	2 intermed	3 o 4 intermed.	Totale
GDO	23,4	38,3	23,4	14,9	100,0
Negozi di vicinato	2,1	46,8	39,4	11,7	100,0
Mercati rionali/ambulanti	--	58,2	31,7	10,1	100,0
Totale	9,0	47,2	31,5	12,3	100,0

Fonte: elaborazioni interne su dati rilevati dalla Guardia di Finanza.

23. Paradossalmente, però, la GDO è anche la catena distributiva che fa maggiore ricorso alla catena lunghissima, cioè caratterizzata da 3 o più passaggi (15% dei casi che la riguardano), evidenziando una certa debolezza relativa rispetto alle altre forme distributive per alcuni prodotti caratterizzati da un basso grado di efficienza della produzione agricola e da elevate stagionalità ed instabilità dell'offerta (cfr. tabella n.3).

24. Appare significativa la ripartizione per prodotto delle tipologie di filiera usate dai diversi punti vendita. Si evidenzia infatti una netta differenziazione dei canali di approvvigionamento utilizzati per alcuni prodotti rispetto ad altri. Ad esempio, per prodotti come le mele golden, per i quali – come si vedrà meglio in seguito - esiste a monte, da parte dell'offerta agricola, una migliore capacità organizzativa e di concentrazione dell'offerta, la GDO utilizza un numero di passaggi intermedi decisamente inferiore rispetto alle altre tipologie distributive, riuscendo addirittura, nel 44% dei casi, ad evitare il ricorso a qualsivoglia intermediazione con il produttore agricolo (cfr. tabella n.4).

Tabella n. 4 - Modalità di approvvigionamento per le mele golden

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed	2 intermed	3 o 4 intermed.	Totale
GDO	44,0	40,0	16,0	--	100,0
Negozi di vicinato	--	66,7	33,3	--	100,0
Mercati rionali/ambulanti	--	75,0	25,0	--	100,0
Totale	16,0	59,4	24,6	--	100,0

Fonte: elaborazioni interne su dati rilevati dalla Guardia di Finanza.

Tabella n. 5 – Modalità di approvvigionamento per le zucchine di serra

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed	2 intermed	3 e 4 intermed.	Totale
GDO	10,0	40,0	15,0	35,0	100,0
Negozi di vicinato	--	47,6	47,6	4,8	100,0
Ambulanti/rionali	--	73,3	20,0	6,67	100,0
Totale	3,5	51,8	28,6	16,1	100,0

Fonte: elaborazioni interne su dati rilevati dalla Guardia di Finanza.

25. Diversamente, per prodotti come le zucchine, per i quali si registrano una forte frammentazione dell'offerta agricola e una presenza molto consistente di produttori singoli (il 48% circa dei fornitori agricoli del campione), la GDO, non riuscendo a trovare interlocutori di dimensione adeguata, utilizza un numero di intermediari addirittura superiore rispetto ai rivenditori ambulanti, che risultano, in tale circostanza, la tipologia distributiva con la filiera di approvvigionamento più "corta" (cfr. tabella n.5).

26. L'indagine ha inoltre confermato una sensazione largamente diffusa e condivisa nell'analisi di tutti i settori della distribuzione commerciale, e cioè che l'allungamento della filiera, da un lato, tenda a ridurre i margini dei produttori e ad aumentare quelli delle fasi intermedie, dall'altro, data l'incomprimibilità degli stessi oltre un certo livello, produca un effetto di aumento dei prezzi per il consumatore finale (cfr. tabella n.6).

Tabella n. 6 - Incrementi di prezzo nelle diverse filiere (in %)

Lunghezza filiera	Ricarico intera filiera	Ricarico medio 1° interm.	Ricarico medio 2° interm.	Ricarico medio 3° e 4° interm.
Acquisto diretto	77,4	-	-	-
1 intermediario	132,9	37,4	-	-
2 intermediari	290,0	28,9	81,2	-
3 o 4 intermediari	293,7	30,8	34,8	39,5
Media complessiva	200,5	33,6	68,1	39,5

Fonte: elaborazioni interne su dati rilevati dalla Guardia di Finanza.

27. Il ricarico medio sul prezzo finale, infatti, sulle 267 filiere osservate, è risultato del 200%, valore ottenuto come media tra ricarichi del 77% nel caso di filiera cortissima (acquisto diretto dal produttore da parte del distributore al dettaglio) e di poco meno del 300% nel caso di filiera lunga (presenza di 3 o 4 intermediari tra produttore e distributore finale).

28. Una prima, quanto scontata, conclusione dell'indagine, corroborata dall'osservazione dei risultati della citata indagine campionaria, è dunque relativa alla necessità di adottare misure volte a comprimere la lunghezza della filiera distributiva,

dal momento che esse produrrebbero un impatto diretto e rilevante sui prezzi al dettaglio dei prodotti ortofrutticoli e, dunque, sul benessere del consumatore.

29. La lunghezza della catena tende a ridursi quanto più organizzati (e concentrati) risultino entrambi gli operatori posti agli estremi della stessa. In particolare, la probabilità di organizzare la filiera distributiva di un prodotto ortofrutticolo in modo da minimizzare i passaggi distributivi – ovvero attraverso il c.d. acquisto diretto – dipende criticamente dalla presenza di operatori organizzati nella fase della distribuzione (GDO) e di fenomeni aggregativi organizzati tra i produttori (come accade ad esempio nel caso delle mele).

4. La fase della distribuzione al dettaglio ed il ruolo della GDO

30. Nella prospettiva appena delineata si ritiene che un ruolo importante nella attività di distribuzione di prodotti ortofrutticoli possa essere svolto dalla Grande Distribuzione Organizzata, la quale, rispetto alle altre forme di distribuzione (negozi di vicinato; mercati rionali e venditori ambulanti), presenta caratteristiche organizzative e modalità di funzionamento che la portano a prediligere i rapporti diretti con i produttori. La GDO ha rappresentato, pertanto, e potrebbe rappresentare in misura più ampia in futuro, un importante elemento di stimolo ad una migliore organizzazione dell'offerta agricola e, quindi, all'accorciamento della filiera distributiva.

31. La distribuzione moderna rappresenta attualmente circa il 52% delle vendite al dettaglio degli ortaggi e della frutta (49% negli ortaggi e 54% nella frutta), con i canali tradizionali che pesano per circa il 40%. La sensazione, tuttavia, – avvalorata dai risultati della presente indagine – è che la GDO non abbia, almeno sino ad ora, rivestito il ruolo positivo, in termini di contenimento dei prezzi finali, assunto dalla medesima modalità distributiva in altri settori della vendita di prodotti alimentari e di beni di larghissimo consumo (*grocery*, prodotti per la casa ecc..), settori nei quali, comunque, il peso della GDO è maggiore rispetto al comparto ortofrutticolo e pari a circa il 70% delle vendite.

32. Le analisi effettuate hanno infatti mostrato come la distribuzione moderna, nel settore ortofrutticolo, non riesca in maniera estesa ad organizzare la propria attività minimizzando i passaggi intermedi (cfr. tavole 2 e 3): il ricorso all'acquisto diretto dal produttore riguarda infatti soltanto il 23% circa dei casi rilevati dalla GdF.

33. Al tempo stesso, è emerso come la modalità distributiva rappresentata dai mercati rionali ed ambulanti per circa il 60% dei casi si serva di un solo intermediario in aggiunta al produttore, a significare che anche le caratteristiche dell'offerta di questo canale sono compatibili con una lunghezza della filiera non particolarmente elevata (cfr. tabella 5). Ciò in quanto i mercati rionali e gli ambulanti, in ragione della maggiore flessibilità di cui beneficiano in termini di continuità e ampiezza dell'assortimento, riescono a volte ad intercettare meglio della GDO un'offerta frammentata e locale di prodotti stagionali ed a modulare di conseguenza i propri approvvigionamenti di prodotto.

34. Inoltre, sia le analisi originali svolte nel capitolo 2 sui dati raccolti dalla Guardia di Finanza, sia i dati di fonte ISMEA evidenziano che i prezzi al consumo attualmente praticati dalla GDO nel comparto ortofrutticolo, contrariamente a quanto avviene per gli altri prodotti, non sono inferiori a quelli praticati dalle altre tipologie di vendita e, in particolare, risultano sensibilmente superiori a quelli praticati dai mercati rionali e dagli ambulanti. Il fenomeno è talmente consolidato che alcuni operatori della GDO hanno dichiarato di utilizzare i prezzi al dettaglio del mercato rionale più vicino ai propri punti vendita come *benchmark* competitivo per le proprie politiche di prezzo.

Tabella n. 7 - Prezzo finale (euro/kg) praticato dalle diverse tipologie di punto vendita

Prodotto(*) Tipo P.V.	A	B	C	D	E	Media (**)
GDO	1,44	1,77	2,18	1,05	1,24	1,56
Negozi di vicinato	1,53	2,03	2,57	1,35	1,64	1,84
Mercati rionali/ambulanti	1,22	1,63	2,13	1,02	1,29	1,43
Totale	1,41	1,81	2,32	1,15	1,39	1,62

(*) A = cavolfiore, B = lattuga romana, C = zucchine di serra, D = arance tarocco, E = mele golden.

(**) La media dei prezzi considerati equivale alla spesa teorica necessaria per acquistare un paniere composto da 2 etti di ciascun prodotto.

Fonte: elaborazioni interne su dati rilevati dalla Guardia di Finanza.

35. Contemporaneamente, alcune specifiche richieste di informazioni formulate ai principali gruppi della distribuzione moderna hanno indicato che i margini di redditività che le catene della GDO riescono a spuntare nell'attività di vendita di prodotti ortofrutticoli sono notevolmente più bassi rispetto a quelli dell'intero comparto alimentare. La GDO, dunque, nel settore ortofrutticolo appare mostrare contemporaneamente prezzi al consumo relativamente più elevati e margini decisamente contenuti. L'indagine ha cercato di fornire una serie di giustificazioni per questo particolare fenomeno.

36. In primo luogo, si è osservato che tutti gli indicatori di efficienza e di penetrazione della distribuzione moderna nel settore ortofrutticolo presentano valori più elevati per la frutta, mediamente caratterizzata da una maggiore stabilità dell'offerta agricola, che per gli ortaggi. In particolare, la GDO risulta un canale distributivo più importante per la frutta che per gli ortaggi, presenta per la frutta un miglior rapporto di prezzo rispetto agli altri canali distributivi e riesce, infine, più frequentemente rispetto a quanto riesce a fare nel comparto ortaggi, a ridurre la lunghezza della filiera distributiva, approvvigionandosi direttamente dai produttori. Raffinando ulteriormente l'analisi, si verificherebbe probabilmente che gli indicatori citati presentano analoghe differenze, e magari anche più pronunciate, se riferiti a singoli prodotti (ad esempio tra gli indicatori riferiti alle mele e alle zucchine, oppure anche, all'interno dello stesso comparto, tra quelli riferiti alla lattuga e quelli riferiti alle patate).

37. Quanto illustrato evidenzia una stretta connessione tra la capacità della GDO di approvvigionarsi e di commercializzare in modo efficiente i prodotti ortofrutticoli e le caratteristiche intrinseche del singolo prodotto: l'efficienza della GDO, in altri termini, sembra diminuire quanto più le caratteristiche del prodotto in termini di deperibilità, possibilità di stoccaggio, stagionalità, grado di esposizione alle condizioni climatiche, dispersione territoriale delle aree produttive, ecc. rendono instabile e frammentata l'offerta agricola.

L'incontro diretto tra soggetti attivi nel mondo della produzione e operatori della distribuzione moderna appare quindi difficoltoso laddove (come nel caso della gran parte delle produzioni orticole) l'insieme delle caratteristiche del prodotto contribuiscono a rendere particolarmente erratico l'andamento della produzione, sia in termini qualitativi che quantitativi, e, conseguentemente, quello dei prezzi. Le catene della GDO, infatti, richiedono ai propri fornitori non soltanto una dimensione sufficiente a soddisfare pressoché interamente le proprie esigenze di approvvigionamento di uno o più prodotti, ma anche una sufficiente stabilità delle relazioni contrattuali, delle forniture e dei prezzi, onde minimizzare i costi di transazione e programmare, almeno nel breve-medio periodo, i propri costi e la propria offerta.

38. In secondo luogo, dall'indagine è emerso come le specifiche caratteristiche dell'offerta commerciale della GDO, in termini di standardizzazione dei prodotti, continuità dell'assortimento, ampiezza e profondità della gamma, ecc., mal si coniughino con le modalità organizzative tipiche della filiera ortofrutticola, ed in particolare con la sua pronunciata frammentazione. In altri termini, le esigenze della distribuzione moderna di esporre ogni giorno sui propri scaffali tutti i principali prodotti reperibili sul mercato, di stagione e contro-stagione, ciascuno con un calibro e una qualità pressoché omogenei, e senza evidenti difetti nel loro aspetto, sembrano comportare rilevanti diseconomie nella gestione della filiera distributiva, con evidenti riflessi sui prezzi finali. Viceversa, proprio l'assenza di tali esigenze di assortimento e di standardizzazione qualitativa rende la formula distributiva del commercio ambulante maggiormente compatibile con un'offerta disomogenea, frammentata ed erratica.

39. D'altro canto, assume anche rilievo il fatto che la peculiarità nella politica degli approvvigionamenti che ha contraddistinto la distribuzione moderna, e che ha comportato notevoli economie nel processo di integrazione delle filiere commerciali, e cioè l'utilizzo delle grandi centrali di acquisto al fine di controbilanciare il potere di mercato dell'offerta, non ha mai avuto un ruolo specifico nel comparto ortofrutticolo.

40. A ciò deve aggiungersi la complessa e costosa organizzazione logistica che la distribuzione dell'ortofrutta comporta alle catene della distribuzione moderna, le quali devono garantire che tutti i prodotti di diversa origine e provenienza vengano quotidianamente scaricati, selezionati e controllati nelle proprie piattaforme logistiche, per consentire quindi la successiva ricomposizione dei carichi e il trasporto degli stessi da inviare, sempre quotidianamente, a ciascuno dei singoli punti vendita, sulla base degli specifici ordinativi.

41. Tali necessità organizzative hanno indotto molte catene della GDO ad effettuare ingenti investimenti nelle strutture logistiche, i quali contribuiscono ad “appesantire” la struttura dei costi specifici imputabili al comparto, comportando, in qualche caso, anche una duplicazione del tragitto effettuato dalla merce e, di conseguenza, dei relativi costi di trasporto.

42. Specularmente, le motivazioni esposte possono invece essere utilizzate per spiegare la maggiore convenienza relativa del canale rappresentato dagli operatori ambulanti, siano essi collocati all’interno di un mercato rionale ovvero al di fuori di esso. Tali operatori, infatti, dispongono di una enorme flessibilità in termini di continuità e ampiezza della gamma da proporre ai propri clienti, potendo di volta in volta modificare le scelte relative al proprio assortimento, limitandole anche ad un numero di prodotti molto esiguo, in funzione dell’andamento del mercato, della disponibilità di fornitori, nonché, infine, dell’esigenza di razionalizzare i tragitti e i carichi di trasporto.

43. Un’ulteriore conclusione dell’indagine riguarda pertanto il diverso ruolo che ciascuno dei tre principali canali distributivi dei prodotti ortofrutticoli è in grado di svolgere in un auspicabile processo di ammodernamento del sistema distributivo dei prodotti ortofrutticolo freschi. Al riguardo, in particolare, si può rilevare quanto segue:

- a) gli esercizi di vicinato (i tradizionali negozi di frutta e verdura e gli alimentari despecializzati), condividendo con la GDO alcune rigidità nelle caratteristiche dell’assortimento, senza tuttavia presentare potenzialità di compressione dei costi connesse alla dimensione degli approvvigionamenti, appaiono particolarmente inadeguati ad affrontare qualsiasi tipo di innovazione volta ad incrementare l’efficienza della filiera. Essi, d’altro canto, presentano prezzi di acquisto, margini unitari e, in alcuni casi, prezzi di vendita più elevati rispetto alle altre tipologie di punto vendita, nei confronti delle quali stanno assumendo un’importanza via via decrescente. La graduale contrazione del canale distributivo tradizionale appare, d’altro canto, un processo irreversibile, in linea con il più ampio processo di cambiamento delle abitudini di acquisto e di consumo, nonché della conseguente ristrutturazione in atto nell’intero settore della distribuzione al dettaglio; uno spazio di mercato per tale tipologia di punto vendita potrebbe peraltro svilupparsi in specifici segmenti “di nicchia”, dedicati, ad esempio, alla vendita di prodotti sofisticati o ad alto valore aggiunto, quali le produzioni biologiche, tipiche, ecc.;
- b) i mercati rionali e gli ambulanti rappresentano invece un canale di vendita strutturalmente importante nel settore ortofrutticolo, soprattutto per quei prodotti caratterizzati da forte instabilità degli andamenti produttivi e dei prezzi, per i quali tali operatori riescono a sfruttare a proprio vantaggio la frammentarietà e la volatilità del mercato. Tale formula distributiva, infatti, risulta perfettamente in grado di convivere e di competere in modo efficace con la GDO, spuntando prezzi di acquisto migliori e praticando prezzi di vendita più bassi, in particolare laddove la distribuzione moderna non è in grado di rifornirsi direttamente dal produttore o da un consorzio di produttori: in tali circostanze, il commercio ambulante risulta già al momento in grado di sfruttare appieno il proprio potenziale di compressione dei costi, connesso con le

ricordate caratteristiche di flessibilità nelle politiche di vendita e di approvvigionamento. Tale canale risulta comunque distribuito sul territorio in modo estremamente irregolare e sembra presentare limitate capacità di espansione. In particolare, l'eventuale rafforzamento dell'importanza del commercio ambulante dovrebbe necessariamente passare attraverso una maggiore liberalizzazione e modernizzazione dello stesso, soprattutto in termini di orari di apertura, al fine di incontrare le mutate esigenze ed abitudini di acquisto;

- c) importante e decisivo, invece, nell'incrementare l'efficienza dell'intera filiera distributiva può risultare il ruolo della GDO, la quale, nonostante la presenza di evidenti limiti alla propria crescita in tale comparto, rappresentati dalle caratteristiche intrinseche della maggior parte dei prodotti ortofrutticoli, risulta comunque, già oggi, il canale distributivo più importante per tali prodotti, continuando peraltro ad aumentare la propria incidenza sulle vendite complessive.

44. In questo senso, l'indagine ha messo in evidenza come il raggiungimento di una maggiore competitività ed efficienza della GDO nel comparto ortofrutticolo non possa prescindere da una riorganizzazione dei settori a monte della produzione agricola e della vendita all'ingrosso proprio in funzione delle specifiche esigenze della distribuzione moderna. Solo una razionalizzazione dell'intera filiera distributiva potrebbe infatti consentire alla GDO di estendere efficacemente al comparto ortofrutticolo le proprie specifiche modalità organizzative e i guadagni di efficienza che essa riesce a realizzare negli altri comparti alimentari.

45. Parallelamente, occorre prestare grande attenzione ai fattori in grado di garantire lo svolgimento di una corretta dinamica concorrenziale di tipo orizzontale all'interno stesso del settore della GDO: al riguardo, in particolare, risultano rivestire grande importanza le modalità interpretative ed applicative con le quali le Regioni hanno dato attuazione al decreto legislativo 114/1998, c.d. decreto Bersani, nonché alla più recente legge 4 agosto 2006, n. 248, finalizzata a rimuovere gli ultimi elementi idonei ad ostacolare la liberalizzazione del settore.

Infatti, a distanza di diversi anni dall'entrata in vigore del citato decreto e delle conseguenti leggi di attuazione regionali, lo stato della liberalizzazione e della competitività del settore appaiono totalmente inadeguati alle potenzialità della riforma e alle prospettive dinamiche che la stessa sembrava aprire.

Ciò appare in larga misura imputabile all'interpretazione disomogenea e, in molti casi, restrittiva, che le Regioni hanno dato alla disciplina del commercio, spesso attuata in modo da ingessare sostanzialmente la struttura del mercato. Ciò ha prodotto ostacoli concreti all'apertura dei mercati, seppure differentemente declinati in corrispondenza delle diverse aree regionali, misurabili in termini di livello di concentrazione del mercato e di ingressi di nuovi operatori sullo stesso, nonché di metratura dei punti vendita².

² Sugli effetti e sulla concreta attuazione della riforma della disciplina del commercio si rinvia allo studio svolto dagli Uffici dell'Autorità: *"Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia"*, marzo 2007.

5. L'offerta ortofrutticola

46. Affinché la GDO riesca anche nel settore ortofrutticolo ad esercitare una funzione di contenimento dei prezzi al dettaglio, appare necessario che, anche nei settori nei quali operano i fornitori di tali prodotti, si inneschi un processo di ammodernamento, proprio in funzione delle specifiche esigenze della più moderna distribuzione commerciale. Al riguardo, una dei principali problemi emersi nel corso delle indagini è che l'offerta nazionale di prodotti agricoli risulta ancora estremamente frammentata (cfr. tabella 8).

47. Sulla base dell'ultimo Censimento dell'Agricoltura³, le aziende agricole che producono frutta (esclusa l'uva da vino), ortaggi ed agrumi sul territorio nazionale sono oltre 1 milione e, tra queste, solo 340 mila sono specializzate. Nella tabella 8 è possibile notare come la superficie media aziendale (superficie agricola utilizzata – SAU) sia inferiore ad un ettaro, sia per la produzione di frutta che di ortaggi.

Tabella n. 8 - Aziende per classi di superficie agricola utilizzata - SAU (h)

	N. Aziende	Superficie Investita (ha)	Superficie media aziendale
Ortive	265.558	259.296	0,98
Patate	126.834	39.217	0,31
Frutta	501.215	498.406	0,99
Agrumi	154.643	132.566	0,86
uva da t.	34.068	39.976	1,17
Totale	1.082.318	969.461	0,90

Fonte: elaborazione dati ISTAT – Censimento dell'Agricoltura.

48. Di seguito, nella tabella n. 9, è invece riportato un confronto tra le superfici totali e medie delle aziende agricole in Italia, Spagna e Francia. Questi ultimi rappresentano i due Paesi europei che, assieme all'Italia, realizzano i principali volumi di produzione di frutta e ortaggi. Si noti che nel campione di imprese italiane confrontato sono state inserite solamente imprese con dimensione superiore ad un ettaro.

³ Il 5° censimento nazionale dell'agricoltura è stato effettuato nel corso del 2000 ed i risultati sono stati resi disponibili alla fine del 2002. Alla data attuale non sono stati effettuati aggiornamenti sui dati riportati nel testo.

Tabella n 9. - Struttura e produzioni delle aziende ortofrutticole in Italia, Spagna e Francia
ORTAGGI

	N° aziende	Superficie totale (ha)	Superficie media (ha)	Produzione tot (q)	Produzione media (q)
ITALIA	174.170	249.080	1,43	135.845.700	780
FRANCIA	44.460	265.420	5,97	61.023.390	1.373
SPAGNA	168.540	286.380	1,70	129.298.880	767
FRUTTA					
ITALIA	290.420	463.930	1,60	48.746.910	168
FRANCIA	45.630	211.310	4,63	32.168.040	705
SPAGNA	296.150	822.210	2,78	45.833.970	155
AGRUMI					
ITALIA	94.780	134.150	1,42	27.812.980	293
FRANCIA	2.640	4.000	1,52	247.580	94
SPAGNA	138.560	273.440	1,97	62.777.460	453
UVA da TABELLA					
ITALIA	42.280	63.510	1,50	13.265.740	313
FRANCIA	4.230	8.930	2,11	578.110	137
SPAGNA	15.920	30.380	1,91	3.206.170	201

Fonte: elaborazione dati EUROSTAT.

49. Il confronto con Francia e Spagna mette in evidenza il grado particolarmente elevato di frammentazione che caratterizza l'offerta italiana. Sia negli ortaggi che nella frutta, infatti, le aziende agricole italiane presentano una dimensione media decisamente inferiore delle aziende spagnole e francesi; per gli ortaggi, in particolare, la superficie media nazionale è addirittura inferiore di oltre il 70% rispetto quella media francese, mentre per gli agrumi, la Spagna – il solo Paese che, per volumi di produzione, può rappresentare un termine di paragone significativo – presenta imprese di dimensioni superiori di quasi il 40% rispetto a quelle italiane, e capaci di sostenere volumi di produzione di oltre il 50% superiori.

50. In alcuni circoscritti ambiti produttivi l'offerta agricola ha saputo concentrarsi ed assumere una dimensione tale da poter internalizzare tutta una serie di attività a valore aggiunto, altrimenti demandate a fasi intermedie della catena, come avvenuto nel caso dei consorzi per la produzione delle mele trentine, delle pere romagnole e anche dei kiwi. In questi casi, la GDO appare aver saputo esprimere appieno il proprio potenziale di efficienza logistica ed organizzativa, tradottosi in un accorciamento della filiera distribuiva e in una conseguente riduzione dei prezzi offerti rispetto al canale dei mercati rionali e degli ambulanti.

51. Anche l'analisi campionaria conferma questa conclusione ove indica che, per i prodotti oggetto dell'indagine, i prezzi offerti dalla GDO rispetto alle altre due modalità di distribuzione al dettaglio sono i più bassi solo nel caso delle mele golden, mentre per gli altri quattro prodotti, cavolfiore, lattuga romana, zucchina di serra ed

arance tarocco, i prezzi della GDO si collocano sempre al di sopra di quelli praticati dai mercati rionali/ambulanti (cfr. tabella 7).

52. In alcuni settori produttivi, in particolari contesti geografici e con particolare riferimento alla frutta, la struttura dell'offerta appare sufficientemente concentrata: l'80% dell'offerta nazionale di kiwi, il 50% di mele e il 35% di pere transita attraverso organizzazioni di produttori (O.P.) ai sensi delle normative vigenti. Colpisce invece che alcune colture che in altri paesi sono contraddistinte da una notevole aggregazione dell'offerta e, di conseguenza, una notevole efficienza nel processo distributivo - ad esempio gli agrumi - in Italia, pur rappresentando un prodotto tipico e con grande immagine di mercato, non abbiano sperimentato un adeguato processo di aggregazione. D'altro canto, nel settore degli ortaggi il processo di aggregazione è appena abbozzato e difficilmente potrà raggiungere, date le peculiarità di questo tipo di colture, un livello comparabile a quello della frutta. (cfr. tabella n. 10).

Tabella n. 10 - Concentrazione dell'offerta di prodotti ortofrutticoli in capo alle O.P. (% calcolate su dati in volume) – 2004

	Maggiore OP	Maggiori 4 OP	Totale OP
FRUTTA^(*)	4,4	15,8	39,2
Kiwi	13,7	41,1	81,0
Mele	12,3	35,2	50,7
Pere	15,0	22,7	35,6
Pesche e nettarine	4,5	14,7	35,5
Prugne	4,9	12,9	24,4
Fragole	4,5	9,0	23,7
Albicocche	3,4	9,5	18,2
Ciliegie	1,1	3,0	4,0
UVA DA TABELLA	1,5	3,5	6,1
AGRUMI	4,6	12,8	39,4
Clementine	5,5	19,4	42,8
Arance	5,9	19,7	40,0
Mandarini	5,7	12,9	28,3
Limoni	5,8	16,6	34,6
ORTAGGI^(**)	6,3	9,3	21,0
Angurie	5,1	14,7	29,7
Carciofi	8,0	16,7	17,6
Insalata	1,1	4,0	15,8
Zucchine	3,2	7,9	15,2
Meloni	2,2	5,3	12,3
Cavolfiore e cavolo	1,5	4,3	11,7
Carote	2,2	7,5	12,0
Cipolla	6,1	9,9	10,7
Melanzane	3,1	5,0	10,6
Finocchi	2,1	5,5	8,8
Peperoni	1,8	3,3	6,9
FRUTTA^(*)	4,4	15,8	39,2

(*) Dal comparto frutta è esclusa l'uva da tavola.

(**) Dal comparto ortaggi sono escluse le patate.

Fonte: elaborazioni interne su dati forniti dalle Unioni Nazionali.

53. Se, dunque, appare ipotizzabile un progressivo rafforzamento del ruolo della GDO nell'offerta di alcuni prodotti (in particolare nella frutta), attraverso una estensione del peso delle "filiera corte" sul totale degli acquisti, con conseguenti vantaggi in termini di livello dei relativi prezzi finali, altrettanto non appare verosimile con riferimento agli ortaggi, per i quali la conservazione è più problematica, l'aggregazione dell'offerta più difficile e il modello organizzativo della piattaforma meno appropriato.

54. Il processo di aggregazione dell'offerta agricola, sollecitato anche dal legislatore mediante un rafforzamento del ruolo svolto dalle organizzazioni di produttori (OP), non sembra peraltro aver prodotto gli esiti sperati, in termini di miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi svolti dai produttori aggregati (così da incrementare l'efficienza della filiera distributiva e ridurre il numero delle intermediazioni). Al riguardo, l'esame del quadro delle normative di settore contenuto nel capitolo 3 dell'indagine mostra come ciò possa in larga parte imputarsi anche alla qualità delle normative adottate.

55. In particolare, la normativa nazionale in materia di organizzazioni di produttori:

- continua a dare ampio spazio ad una programmazione della produzione per adeguarla alla domanda, anche da un punto di vista quantitativo e non solo qualitativo (cfr. articolo 8 D. Lgs. 102/2005 inerente alla gestione delle crisi di mercato);
- ha favorito e finanziato la creazione di numerose O.P., senza selezionarne l'effettiva idoneità a riqualificare e valorizzare la capacità di commercializzazione: ciò ha indotto una certa burocratizzazione di tali organizzazioni, condizionandone l'effettiva operatività e funzionalità.

L'applicazione della normativa comunitaria e nazionale sulle O.P. non ha consentito pertanto né la creazione di interlocutori efficaci e dotati di capacità contrattuale per la GDO, né il raggiungimento dell'obiettivo programmatico individuato dalla Commissione CE, che era quello di trasferire alle organizzazioni di produttori la commercializzazione di non meno del 60% della produzione di ciascun singolo prodotto.

56. Più in generale, si ritiene che, dato il contesto che caratterizza il settore agricolo, ed in particolare le esigenze solidaristiche e mutualistiche che pervadono la normativa di settore, sia necessario evitare che la tutela di dette esigenze si ponga in aperto contrasto con le regole di concorrenza, attraverso l'introduzione di restrizioni concorrenziali non strettamente necessarie. Un contesto più concorrenziale nel settore dell'offerta agricola potrebbe infatti favorire lo sviluppo del comparto, favorendo la crescita e la redditività degli operatori più efficienti e limitando la presenza di eventuali nodi di inefficienza delle filiere a valle.

6. Il ruolo della distribuzione all'ingrosso

57. L'indagine ha altresì evidenziato come, in considerazione delle menzionate specificità del settore ortofrutticolo, in alcuni casi possa risultare economicamente giustificata la presenza di un'ulteriore fase di intermediazione tra la produzione e la

distribuzione finale, rappresentata da soggetti dotati di una professionalità specifica nell'attività del commercio all'ingrosso, non necessariamente collegata con l'esperienza nel settore produttivo.

58. In particolare, per i prodotti caratterizzati da un'offerta intrinsecamente erratica e dispersa, altamente stagionali, deperibili e non facilmente stoccabili, quali sono tipicamente gli ortaggi, anche in presenza di un'efficiente organizzazione delle fasi a monte e a valle della filiera, la distribuzione all'ingrosso risulta un passaggio difficilmente eliminabile, anche in considerazione dell'entità dei costi, per il distributore finale, connessi alla ricerca e alla gestione di un insieme numeroso e mutevole di fornitori, nonché alla complessità delle operazioni logistiche e organizzative legate alla composizione giornaliera di un assortimento completo di prodotti.

59. Tale ruolo di intermediazione è stato storicamente ricoperto dai grossisti attivi all'interno dei c.d. mercati generali, i quali svolgevano inizialmente una mera funzione di accentramento fisico della merce, rispettivamente nei pressi dei luoghi di produzione (mercati alla produzione), nei centri di snodo logistico (mercati di smistamento o di redistribuzione) e in prossimità dei luoghi di consumo (mercati terminali). I grossisti operavano prevalentemente *per conto* dei produttori da cui si rifornivano, applicando un margine prefissato ai prezzi finali di vendita, i quali si determinavano di volta in volta all'interno dei mercati sulla base delle richieste e della disponibilità della merce.

60. Negli ultimi decenni, tuttavia, sono intervenuti numerosi fattori di cambiamento nelle dinamiche dei mercati collocati ai vari stadi della filiera distributiva, i quali hanno comportato la necessità di ridefinire radicalmente il ruolo svolto dai grossisti attivi all'interno della catena distributiva, trasformando la funzione di mera intermediazione commerciale, volta a favorire l'incontro fisico tra domanda e offerta, in una più articolata funzione di servizio resa sia ai fornitori-produttori che ai clienti-distributori.

61. Le analisi effettuate e le audizioni svolte con gli operatori del settore nel corso dell'indagine hanno evidenziato che il processo di trasformazione del settore della vendita di ortofrutta all'ingrosso, pur avviato in risposta alle sollecitazioni indicate, non ha ancora raggiunto un livello di compiutezza soddisfacente, in termini di incremento complessiva dell'efficienza di filiera.

62. Se da un lato, infatti, si assiste ad aumento della percentuale di merce per la quale viene utilizzato il canale di approvvigionamento diretto, senza cioè passaggi attraverso il grossista, dall'altro lato, la maggiore complessità dell'organizzazione logistica della distribuzione moderna, la necessità di ampliamento della gamma di offerta da parte dei grossisti, nonché le più sofisticate esigenze della domanda finale, hanno spesso comportato un'ulteriore articolazione della catena distributiva, con conseguente aumento del numero complessivo di soggetti che intervengono nella filiera e ovvie ripercussioni negative sul livello dei prezzi finali.

63. Al tempo stesso, convivono nel settore realtà estremamente diverse in termini di dimensione ed efficienza degli operatori, formule contrattuali e prassi di mercato utilizzate. Ciò, da un lato, ha reso difficoltosa l'esatta rappresentazione della struttura settoriale e, dall'altro, ha portato ad interrogarsi sulle motivazioni, in termini di organizzazione e funzionamento del mercato, che rendono possibile la coesistenza di filiere distributive di tipologie e lunghezza tanto diversa, nonché di situazioni tanto differenziate tra gli operatori in termini di servizi resi e di strutture disponibili.

64. Attualmente l'offerta di servizi di intermediazione all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli è garantita da una pleora di imprese (comprese tra le 8 mila e le 9 mila unità), con una dimensione media di 5 dipendenti ed un fatturato di 6,5 milioni di euro. La numerosità degli operatori, per quanto esposto in merito all'organizzazione delle filiere, non è tuttavia un valido indicatore della struttura e del grado di concorrenza effettivamente esistente nel settore. I grossisti, infatti, a volte sono assenti dalla filiera distributiva e a volte intervengono nella stessa in più stadi; a volte rappresentano l'unico operatore in grado di svolgere determinati servizi, a volte operano invece in concorrenza diretta con operatori di diversa tipologia, quali i produttori agricoli o le loro organizzazioni.

65. L'analisi effettuata, in particolare, ha messo in evidenza come l'eterogeneità delle filiere distributive che concretamente si realizzano per ciascun prodotto, per ciascuna area geografica e per ciascuna tipologia di operatore di origine e di destinazione del prodotto, configuri, all'interno del settore, una moltitudine di "micro-mercati" (ad esempio, gli agrumi di provenienza siciliani destinati ai grossisti dei mercati generali), con struttura e caratteristiche differenti, ciascuno costituito dagli operatori in grado di fornire uno specifico servizio di intermediazione ad uno specifico segmento di domanda.

66. In tale contesto, anche in considerazione delle evidenze raccolte sull'entità dei margini spuntati da taluni operatori, appare assai probabile che, in alcuni passaggi di intermediazione, possano annidarsi posizioni di rendita e "strozzature" di mercato, determinate dalla presenza di pochi operatori, scarsamente in concorrenza gli uni con gli altri, che si ripercuotono poi negativamente sui criteri di formazione dell'intera catena del valore.

67. L'analisi svolta, inoltre, pur nell'eterogeneità delle situazioni riscontrate, ha evidenziato una carenza piuttosto diffusa del livello di servizio svolto dagli operatori intermedi della filiera, che sembra confermare l'ipotesi di una sostanziale opacità e di uno scarso dinamismo di buona parte dei "micro-mercati" posti a monte della fase distributiva finale.

68. In particolare, i dati forniti dalla Guardia di Finanza riportati nel capitolo 2 indicano che: (i) nel 53% dei casi analizzati nel campione i servizi a valore aggiunto necessari alla vendita, quale ad esempio il lavaggio, la selezione o il condizionamento dei prodotti, sono svolti direttamente dai produttori; (ii) esiste un certo numero di duplicazioni di tali servizi; (iii) quando tali servizi sono svolti da intermediari grossisti, si tratta di operatori che svolgono la propria attività all'esterno dei mercati organizzati.

69. Inoltre, all'interno di alcune catene distributive, sembra sussistere una certa "vischiosità" nel sistema di trasmissione delle informazioni sui prezzi, che consentono ad alcuni intermediari di sfruttare a proprio vantaggio le asimmetrie informative in merito alle oscillazioni di prezzo, grazie anche all'esistenza di elevati *switching cost* per gli acquirenti, legati alle difficoltà di effettuare frequentemente e velocemente ricerche di fornitori alternativi.

70. Tutto ciò si verifica in presenza di prassi di mercato e di meccanismi di determinazione dei prezzi e dei margini da parte dei commercianti all'ingrosso (applicazione di margini uniformi sulle vendite per conto, fissazione del prezzo sulla base del proprio obiettivo di *mark up*) che sembrano confermare l'ipotesi di una dinamica concorrenziale piuttosto attutita.

71. Nel contesto descritto, i mercati all'ingrosso, ora noti come centri agroalimentari, svolgono e possono continuare a svolgere un ruolo fondamentale, adempiendo anche ad una funzione pubblica di concentrazione dell'offerta, di controllo qualitativo e igienico-sanitario dei prodotti, nonché di garanzia sulla trasparenza e sulla correttezza delle transazioni.

Attualmente esistono in Italia ben 150 mercati all'ingrosso, di cui i primi 17 realizzano circa il 65% degli scambi di prodotti ortofrutticoli che transitano attraverso i mercati.

72. La regolamentazione e il livello di qualificazione dei diversi mercati, nelle rispettive regioni di appartenenza, appaiono tuttavia quanto mai disomogenei. Infatti, a seguito del decentramento delle competenze relative ai mercati si è assistito all'emanazione di numerose leggi regionali che si discostano significativamente l'una dall'altra, anche nella stessa definizione di "mercato all'ingrosso", oltre che nella classificazione dei tipi di mercati, nella specificazione dei prodotti che vi vengono venduti, nonché nell'elencazione dei servizi svolti.

Inoltre, anche i regolamenti relativi agli specifici mercati differiscono in misura spesso sensibile gli uni dagli altri, pur uniformandosi ai criteri del "regolamento tipo" stabilito a livello nazionale e, in alcuni casi, riformulato a livello regionale. Essi disciplinano, tra l'altro, le seguenti materie: i criteri per l'ammissione e le regole di condotta dei venditori; la nomina del direttore di mercato e le sue attribuzioni; la composizione della Commissione di mercato; l'organizzazione e la disciplina dei servizi di mercato; il calendario e l'orario in cui sono ammesse le contrattazioni; i limiti massimi delle provvigioni spettanti a commissionari, mandatari ed astatori che operano nel mercato.

73. Il programma di ammodernamento avviato nel 1986 con la legge n.41/86 ha introdotto importanti elementi innovativi nella gestione dei mercati, prevedendo anche, per alcuni di essi, specifiche agevolazioni finanziarie finalizzate alla riqualificazione delle strutture e all'ampliamento degli spazi disponibili.

L'intento di razionalizzazione del settore è stato esplicitato con l'approvazione, nel 1990, di un vero e proprio "Piano nazionale dei mercati", che individuava una rete portante di 8 mercati di interesse nazionale, selezionati sulla base di precisi criteri di

analisi economica e territoriale, che avrebbero dovuto costituire un riferimento, nelle varie regioni, per tutte le strutture a funzione minore (provinciale o regionale), secondo piani redatti dalle rispettive amministrazioni regionali.

Tuttavia, ad oggi, i nuovi centri agroalimentari si sono sviluppati con modalità e secondo criteri del tutto autonomi, non riconducibili ad un organico piano di settore, e che hanno dato luogo ad un insieme di strutture con caratteristiche e livelli di servizio estremamente disomogenei.

Complessivamente, a parte diverse e rilevanti eccezioni, i mercati all'ingrosso non sono riusciti a riqualificare sostanzialmente e uniformemente il proprio ruolo e le proprie funzioni, in modo da rappresentare un unico centro di servizi integrato a disposizione sia dei produttori che dei distributori finali, affinché tali operatori possano incontrarsi, all'interno di tali strutture e con l'eventuale ausilio di un operatore all'ingrosso, senza ulteriori intermediazioni commerciali.

74. Nella maggior parte delle strutture esistenti, infatti, gli operatori non sono in grado di integrare la propria offerta dei prodotti con una più ampia componente di attività ad elevato valore aggiunto, consistente nell'erogazione dei servizi di lavorazione e di logistica destinati ad agevolare la vendita del prodotto, quali la selezione, i controlli di qualità, il confezionamento, l'etichettatura, la composizione dei carichi per la GDO, ecc..

75. In conseguenza di quanto esposto, la GDO non trova attualmente nei centri agroalimentari una valida alternativa di approvvigionamento agli intermediari fuori mercato o ai rapporti di fornitura stipulati direttamente con i produttori agricoli; essa tende pertanto a rivolgersi ai mercati soltanto per le proprie esigenze occasionali di completamento dell'assortimento. Ciò comporta generalmente, tra l'altro, per gli operatori della GDO, l'utilizzo di proprie strutture logistiche (piattaforme), estremamente costose e difficili da ammortizzare con riferimento ai prodotti ortofrutticoli (date le loro ricordate caratteristiche), con ovvie ripercussioni sul livello dei prezzi finali.

76. Tale scelta, inoltre, rischia di determinare profonde diseconomie di funzionamento della catena distributiva nel caso di acquisti decentrati da produttori particolarmente frammentati sul territorio. Si pensi, ad esempio, al caso di un grande gruppo della distribuzione organizzata che disponga di due sole grandi piattaforme logistiche sul territorio e che acquisti prodotti ortofrutticoli presso diversi fornitori all'ingrosso o mercati dislocati sul territorio. E' più che probabile che i prodotti acquistati in una data area, prima di essere venduti in un punto vendita situato nella medesima zona, debbano transitare nella più vicina piattaforma logistica, determinando così l'insorgenza di inutili costi di trasporto.

77. L'indagine, al riguardo, ha indicato con chiarezza che la strada da perseguire è quella della incentivazione alla creazione di grandi mercati all'ingrosso regionali o pluri-regionali, gestiti in modo omogeneo e strettamente collegati in rete, che assumano un ruolo di centro polifunzionale in grado di accentrare presso di sé, offrendoli sia agli agricoltori che agli operatori della distribuzione, tutti i servizi di valorizzazione del prodotto (confezionamento, etichettatura, controlli fito-sanitari ecc.)

e di supporto logistico e di *picking* (costituzione dei carichi da inviare quotidianamente ai punti vendita) necessari alla vendita dei prodotti.

78. In una prospettiva concorrenziale e di incremento di efficienza del settore, andrebbe inoltre resa uniforme tra i diversi mercati, oltre che riqualificata, l'offerta dei servizi resi a fornitori e clienti, anche in termini di orari di apertura, al fine di consentire ai grandi operatori una sorta di arbitraggio tra i mercati stessi, e favorire in tal modo una maggiore trasparenza e stabilizzazione delle condizioni di prezzo.

In particolare, per quanto riguarda gli orari di apertura, in conformità con quanto di recente sperimentato da pochissimi centri agroalimentari, potrebbe risultare praticabile e vantaggiosa, soprattutto per alcune tipologie di acquirenti (tra cui la GDO), l'estensione dell'orario di apertura anche alle ore diurne, nelle quali si svolgono gran parte delle attività imprenditoriali e nelle quali possono verificarsi presso i punti vendita impreviste e contingenti carenze di prodotto.

79. Nel contesto descritto, una più opportuna riprogrammazione e riformulazione del ruolo svolto dai mercati generali nel senso indicato potrebbe contribuire anche a modificare quelle prassi di mercato che evidenziano e, in certa misura, contribuiscono ad alimentare la riscontrata vischiosità dei meccanismi competitivi tra gli operatori attivi negli stadi intermedi della filiera ortofrutticola, innescando, anche in tale settore, i necessari stimoli ad attivare una dinamica concorrenziale più vivace e più tipica dei moderni settori di servizi.

In tal senso, uno sforzo dovrebbe ad esempio essere compiuto per eliminare, sia nella prassi che nei regolamenti stessi di molti mercati all'ingrosso, la definizione di percentuali massime di commissione da applicarsi sulle vendite degli operatori all'ingrosso commissionari o mandatari, che uniformano di fatto i margini percepiti da tali operatori e ne indeboliscono il confronto concorrenziale.

80. Per quanto riguarda i collegamenti esistenti tra i diversi mercati, assume rilievo l'attività svolta da Infomercati, consorzio obbligatorio previsto dall'articolo 2 della legge 421/1996, nell'ambito del processo di modernizzazione del settore dei mercati all'ingrosso attivato dalla citata legge 41/86. Obiettivo principale di Infomercati è quello di realizzare e gestire il sistema informatico dei mercati agro-alimentari all'ingrosso. In virtù di tale compito, Infomercati fornisce dal gennaio 2002 al Ministero per lo sviluppo economico i dati relativi ai prezzi delle merci più importanti trattate. Attualmente 30 mercati ortofrutticoli all'ingrosso, tra cui tutti i più importanti mercati nazionali, sono consorziati in Infomercati.

Particolarmente significativa, in particolare, appare l'iniziativa, realizzata in accordo con ISMEA, relativa alla creazione di un sistema di codifica dei prodotti operativa finalizzata all'invio dei vari dati di prezzo al Ministero. Tale sistema di codifica comune dei prodotti consente una maggiore standardizzazione e confrontabilità sulle condizioni di prezzo dei vari prodotti realizzatesi contestualmente sui vari mercati.

81. Al fine di rafforzare i collegamenti operativi e funzionali tra i mercati, sembra pertanto auspicabile una valorizzazione ed estensione all'intero territorio nazionale della suddetta iniziativa, integrata con forme di facile accessibilità ai dati di prezzo da

parte della domanda e con l'eventuale introduzione di strumenti telematici di gestione degli ordini, che consentano di operare anche su più mercati.

Qualora, infatti, gli operatori della distribuzione al dettaglio potessero verificare per via informatica le condizioni di offerta all'ingrosso di categorie omogenee di prodotti ortofrutticoli, i meccanismi di arbitraggio consentiti dalla numerosità e relativa prossimità geografica dei vari mercati produrrebbero un livellamento verso il basso dei prezzi all'ingrosso e un consolidamento della dinamica concorrenziale nell'intero comparto ortofrutticolo.

7. Osservazioni conclusive

82. La presente indagine ha fornito un contributo di analisi della struttura e del funzionamento della filiera ortofrutticola, consentendo di testare alcune ipotesi interpretative delle inefficienze del settore che – ancorché in qualche caso non originali, sono risultate in questa sede convalidate sia dalle elaborazioni dei dati di filiera forniti dalla Guardia di Finanza, sia dalle audizioni svolte e dalle richieste di informazioni inviate ai principali soggetti interessati.

83. In particolare, l'indagine ha consentito di verificare quanto segue:

1. nella filiera distributiva dell'ortofrutta convivono situazioni assai differenziate, oltre che per le diverse tipologie di prodotti, anche in termini di numero e caratteristiche degli operatori presenti ai vari stadi. L'intersezione tra prodotti, varietà, zona di provenienza, area di destinazione, tipologia degli offerenti e degli acquirenti in ciascuno specifico stadio di scambio definisce una miriade di "micro-mercati" nei quali spesso si annidano posizioni di rendita e opacità concorrenziali, che determinano, in molti casi, un'eccessiva lunghezza della catena distributiva e la possibilità di adottare profittevolmente comportamenti speculativi;
2. un primo e fondamentale elemento in grado di incrementare l'efficienza del settore, e di aumentare il benessere dei consumatori finali attraverso la riduzione dei prezzi al consumo, si ravvisa pertanto nella necessità di facilitare il processo di accorciamento della filiera distributiva. L'accorciamento della filiera appare tanto più realizzabile ed efficace quanto più concentrati ed organizzati risultino entrambi gli operatori posti alle due estremità della stessa;
3. in tale prospettiva, nell'ambito delle formule distributive al dettaglio si può osservare che:
 - a. la Grande Distribuzione Organizzata, in quanto rappresenta la formula distributiva prevalente, nonché in virtù delle proprie specifiche caratteristiche organizzative, potrebbe assumere un ruolo decisivo nell'incrementare l'efficienza dell'intera filiera distributiva.
 - b. gli esercizi di vicinato (i tradizionali negozi di frutta e verdura e gli alimentari despecializzati), al contrario, appaiono particolarmente inidonei ad affrontare qualsiasi tipo di innovazione volta ad incrementare l'efficienza della filiera;

- c. i mercati regionali e gli ambulanti possono continuare invece a svolgere un ruolo rilevante di stimolo al contenimento dei costi della distribuzione di ortofrutta, soprattutto per quei prodotti caratterizzati da forte instabilità degli andamenti produttivi e dei prezzi, per i quali tali operatori riescono a sfruttare a proprio vantaggio la frammentarietà e la volatilità del mercato;
4. affinché la GDO eserciti appieno il proprio ruolo di stimolo ad un miglioramento dell'efficienza della filiera, occorre sostanzialmente che si verifichino due condizioni: a) una riorganizzazione dei settori a monte della produzione agricola e della vendita all'ingrosso, in funzione delle specifiche esigenze della distribuzione moderna; b) venga posta grande attenzione a tutti quei fattori in grado di garantire lo svolgimento di una corretta dinamica concorrenziale di tipo orizzontale all'interno stesso del settore della GDO;
 5. con riferimento all'offerta agricola, occorre ovviare all'eccessiva e sin troppo nota frammentarietà della produzione con processi che tendano non solo ad aumentare il grado di concentrazione produttiva, ma, soprattutto, a migliorare il livello e la qualità dell'organizzazione commerciale, anche attraverso l'incentivazione di forme consorziali e associative di aggregazione dei produttori;
 6. con riferimento al settore della distribuzione all'ingrosso, si è verificato che, pur nell'ambito degli auspicabili processi di accorciamento della filiera distributiva, una fase di intermediazione tra la produzione e la distribuzione può risultare utile e svolgere un ruolo rilevante all'interno della filiera. Infatti:
 - a. per alcuni prodotti meno soggetti ad oscillazioni produttive e di prezzo, in quanto meno deperibili e più facilmente stoccabili, la catena distributiva corta sembra rappresentare una scelta praticabile e efficiente;
 - b. diversamente, per i prodotti caratterizzati da un'offerta intrinsecamente erratica e dispersa, altamente stagionali, deperibili e non facilmente stoccabili, quali sono tipicamente la maggior parte degli ortaggi, anche in presenza di un'efficiente organizzazione delle fasi a monte e a valle della filiera, la distribuzione all'ingrosso sembra un passaggio difficilmente eliminabile.
 7. laddove o non sia possibile realizzare un processo di aggregazione delle due fasi apicali della filiera distributiva, oppure le caratteristiche intrinseche dei prodotti rendano necessaria la presenza di un'intermediazione commerciale tra la fase produttiva e quella della distribuzione finale, l'analisi svolta nell'indagine ha evidenziato l'opportunità di concentrare in un unico passaggio tale attività di intermediazione, al fine di accorciare la filiera distributiva e di svolgere in modo più completo ed efficace la totalità dei servizi a valore aggiunto necessari a rendere disponibile e vendibile il prodotto ai distributori finali. In tal senso, un ruolo importante potrebbe essere svolto da quelli che erano sino a qualche decennio or sono i mercati generali all'ingrosso, trasformati in più moderni ed efficienti centri agroalimentari;

8. in merito al ruolo attualmente svolto dai mercati all'ingrosso, si osserva che il piano di ristrutturazione del settore avviato nel 1986, pur avendo incentivato la crescita e l'ammodernamento di alcune strutture mercatali, non si è rivelato sufficientemente efficace nel delineare un progetto organico di riqualificazione del settore, finalizzato alla costituzione di una rete di centri polifunzionali in grado di offrire servizi ad alto valore aggiunto ai fornitori ed ai clienti;
9. infine, con riferimento alle condizioni in grado di garantire una corretta concorrenza orizzontale tra le catene della GDO, è emersa, in particolare, la necessità di rimuovere alcuni aspetti di problematicità nell'attuazione regionale alla riforma del commercio, rappresentati sostanzialmente da: una programmazione della distribuzione commerciale basata sulla previsione di vincoli quantitativi all'entrata nei mercati; un utilizzo improprio dei vincoli urbanistici, volto a porre barriere all'ingresso di nuovi operatori o all'espansione dei soggetti già attivi sul mercato.

84. I risultati sopra richiamati consentono di formulare alcune osservazioni e proposte in merito agli strumenti ritenuti più idonei a migliorare l'efficienza e la competitività della filiera distributiva dei prodotti ortofrutticoli, i quali potrebbero rappresentare un riferimento per tutte le istituzioni, ivi compresa l'Autorità, per quanto di propria competenza, in grado di intervenire e di incidere sul funzionamento del settore.

In particolare, l'Autorità, a seguito della presente indagine, ritiene opportuno formulare le seguenti considerazioni:

1. in virtù della centralità del ruolo che la GDO è in grado di svolgere nel processo di accorciamento della catena distributiva, con conseguente miglioramento dell'efficienza della filiera, appare necessario garantire il mantenimento di un sufficiente grado di concorrenzialità del contesto nel quale si confrontano a valle le singole imprese della GDO.
A tal fine, l'Autorità continuerà nella sua azione di attento monitoraggio di tutti i fenomeni che possono, in prospettiva, indebolire la competitività tra catene di distributori, quali i fenomeni aggregativi delle centrali di acquisto, la crescita dei gruppi mediante legami di tipo "non strutturale" con i concorrenti, quali i rapporti di affiliazione e di associazione, le barriere amministrative all'entrata, le pratiche di scambi di informazioni, nonché l'eccessiva concentrazione dei mercati locali.
In particolare, appare auspicabile un riesame, da parte delle Regioni, delle leggi applicative della disciplina nazionale in materia di distribuzione commerciale, nella direzione già in più occasioni individuata dall'Autorità.⁴
2. al fine di stimolare la concentrazione e l'organizzazione dei produttori, il principale terreno di intervento appare invece essere di tipo normativo. In

⁴ Cfr, tra l'altro: Segnalazione AS124 del 25 febbraio 1998, pubblicata in Boll. n. 7/98; Segnalazione AS170 del 15 aprile 1999, pubblicata in Boll. n. 13-14/99; Segnalazione AS165 del 4 marzo 1999, pubblicata in Boll. n. 9/99; Segnalazione AS281 del 1 luglio 2004, pubblicata in Boll. n. 27/04.

particolare, tenuto conto delle recenti iniziative della Commissione europea nell'ambito della riforma della OCM ortofrutta, l'Autorità ritiene che:

- a. le nuove normative debbano essere recepite nell'ordinamento nazionale tenendo in considerazione l'esigenza che l'aggregazione dell'offerta non si limiti alla mera sommatoria dei produttori esistenti, con il rischio di una eccessiva burocratizzazione delle strutture così create, ma sia invece in grado di stimolare, attraverso la concentrazione degli operatori, un processo selettivo delle imprese più efficienti;
 - b. la normativa sulle O.P. non debba essere influenzata da obiettivi di tipo programmatico, i quali tendono necessariamente ad irrigidire l'offerta alla sua situazione attuale;
 - c. i finanziamenti concessi alle O.P. debbano risultare commisurati alla quantità e qualità delle funzioni e dei servizi e effettivamente svolti da tali organizzazioni;
3. con riferimento al settore all'ingrosso, al fine di concentrare in un unico passaggio i servizi di intermediazione tra il produttore e il distributore finale, stimolando altresì la concorrenza tra gli operatori in grado di svolgere tale servizio di intermediazione, l'analisi svolta ha evidenziato l'esigenza di favorire il processo di valorizzazione e riqualificazione del ruolo dei nuovi "centri agroalimentari" presenti sul territorio, in modo da trasformarli in veri e propri centri unificati di servizi, in grado di integrare la propria offerta dei prodotti con una più ampia componente di attività ad elevato valore aggiunto. Al riguardo, in particolare, l'Autorità ritiene auspicabile:
- a. che sia le organizzazioni degli operatori attivi all'interno della filiera, sia il legislatore si adoperino affinché i mercati siano in grado di svolgere, oltre ai servizi destinati ad agevolare la vendita del prodotto (quali la selezione e la lavorazione del prodotto, i controlli di qualità, il confezionamento, l'etichettatura, la logistica, sino al trasporto della merce al domicilio del cliente) anche una serie di ulteriori funzioni, finalizzate a ridurre i costi di transazione e le divergenze territoriali di prezzo;
 - b. che si verifichi la fattibilità di sistemi di vendita telematica che utilizzino, in tempo reale, le informazioni sui prezzi e sulle disponibilità di prodotto, sino alla costituzione di una vera e propria borsa merci che consenta agli operatori di acquistare, minimizzando i costi di ricerca, dove e quando essi trovino maggiore convenienza. Da questo punto di vista, la recente esperienza del Consorzio Infomercati, e del relativo progetto di codifica unificata dei prodotti sui vari mercati all'ingrosso, pare andare nella direzione auspicata;
 - c. che si ponga particolare attenzione alle esigenze logistiche e di approvvigionamento dei sistemi più moderni di distribuzione, i quali, ad integrazione dei rapporti di fornitura stipulati direttamente con i produttori agricoli, dovrebbero poter trovare nei centri agroalimentari una valida alternativa agli intermediari fuori mercato, sia per l'approvvigionamento di prodotti caratterizzati da un'offerta erratica e frammentata, sia per le proprie esigenze occasionali di completamento

dell'assortimento, sia infine, per il soddisfacimento delle proprie esigenze logistiche, per le quali attualmente vengono utilizzate le piattaforme logistiche, strutture estremamente costose e difficili da ammortizzare senza una condivisione delle stesse con altri operatori;

- d. che la programmazione dell'attività dei mercati preveda una gestione e un'organizzazione assolutamente uniformi tra i diversi centri agroalimentari, in modo che questi ultimi possano valorizzare al meglio la propria funzione pubblica e configurarsi effettivamente come una "rete" di approvvigionamento, alternativa alla miriade di soggetti intermediari presenti nel settore;
- e. che venga garantita dal legislatore, pur nel rispetto delle competenze delle amministrazioni locali nella gestione e nella regolazione dei mercati, una maggiore uniformità della normativa regionale in materia di mercati, con particolare riferimento alla definizione del ruolo e delle funzioni attribuiti a tali strutture, dei servizi in esso presenti, dei criteri di accesso degli operatori, degli orari e delle modalità di vendita;
- f. che, nell'armonizzazione dei regolamenti relativi ai singoli mercati, si ponga attenzione ad eliminare qualsiasi riferimento relativo all'individuazione dei margini degli operatori, con particolare riferimento ai mandatarî o commissionari;
- g. che, sempre nella medesima ottica di armonizzazione delle regole e delle modalità di gestione dei mercati, venga perseguito l'obiettivo di prolungare, oltre che uniformare, gli orari di apertura dei mercati, estendendoli anche ad una parte delle ore diurne, nelle quali si svolgono la pressoché totalità delle attività imprenditoriali.

85. Più in generale, l'Autorità ritiene opportuno sottolineare la possibile insorgenza di un *trade off* tra le più volte sottolineate istanze di incremento dell'efficienza nella catena distributiva e la necessità che tale processo avvenga minimizzando i rischi di riduzione della concorrenza, sia di tipo orizzontale tra gli operatori presenti in ciascuna singola fase, sia di tipo verticale tra operatori attivi a stadi diversi della filiera. In particolare:

- a. a livello di offerta agricola, occorre verificare che l'auspicato processo di concentrazione dei produttori non si esaurisca in una mera e fittizia aggregazione di tipo contrattuale, finalizzata ad un maggiore impiego dei cd "tavoli di filiera" descritti nel capitolo 3 dell'indagine;
- b. a livello di distribuzione all'ingrosso, occorre che l'attività di programmazione dell'attività dei mercati sia in grado di conciliare la funzione pubblica svolta da tali strutture con il mantenimento di un sufficiente confronto concorrenziale tra gli operatori privati attivi all'interno dei mercati stessi, sia sui criteri di determinazione dei propri margini, sia, in generale, sulle proprie politiche di acquisto e di vendita;
- c. a livello di regolazione dei rapporti contrattuale all'interno della filiera, un'attenzione particolare va posta proprio agli accordi di filiera, sino ad ora sottoscritti tra Unioni di produttori e catene della GDO e soltanto con riferimento ai settori delle mele e dell'uva da tavola. Tale tipologia di accordi consente ai prodotti di giungere direttamente dal produttore agli

scaffali della GDO senza passaggi intermedi (dunque minimizzando il ricarico): i produttori possono così ripagare gli investimenti in logistica ed attività a valore aggiunto sulla base della assicurazione di un ricavo garantito, mentre la GDO riesce a spuntare condizioni di vendita soddisfacenti (con un prezzo minimo e/o massimo prestabilito). Tuttavia, se è vero che tali accordi soddisfano l'esigenza più volte evidenziata di accorciamento della filiera, è altresì importante tenere in considerazione che essi, a differenza dei comuni accordi commerciali siglati tra produttori (consorzati) e catene della distribuzione moderna, si caratterizzano per una predeterminazione del margine di profitto all'interno dei vari stadi della filiera. Tale previsione, quand'anche finalizzata a tutelare il consumatore, come nel caso della fissazione di prezzi massimi al consumo, rischia di far prevalere, ove lo strumento si diffonda, elementi di disincentivo a qualsiasi confronto concorrenziale sia a monte nella fase di offerta del prodotto sia a valle nella fase di vendita al dettaglio.

CAPITOLO I

L'ANDAMENTO DEI PREZZI

1. Premessa

86. Nel periodo immediatamente successivo all'introduzione dell'euro, in Italia e in molti altri Paesi europei si è diffusa la percezione che la nuova moneta abbia determinato un forte rialzo del livello dei prezzi, decisamente superiore al modesto incremento rilevato dalle fonti statistiche ufficiali, che indicano, per l'Italia, un aumento medio dei prezzi appena superiore al 2% tra il 2001 e il 2002. In particolare, nell'opinione pubblica nazionale si è radicata la convinzione che, per alcuni beni e servizi, tra i quali i prodotti ortofrutticoli, la conversione dei prezzi nella nuova moneta abbia implicato rincari anche dell'ordine del 100%, non rilevati dalle fonti statistiche ufficiali.

87. Le informazioni fornite dall'ISTAT e dall'EUROSTAT, tuttavia, pur senza confermare aumenti così cospicui, indicano andamenti differenziati dei prezzi relativi alle diverse categorie di prodotti, e, in particolare, evidenziano rialzi di entità anomala per alcuni specifici beni e servizi, prevalentemente caratterizzati da una elevata frequenza di acquisto, tra i quali, appunto, i prodotti ortofrutticoli. Pur senza voler entrare nell'acceso dibattito scatenatosi sulle cause e l'entità del divario esistente tra inflazione percepita e inflazione misurata, dal quale sono peraltro già scaturiti numerosi e autorevoli contributi di approfondimento da parte di studiosi e istituzioni,⁵ l'Autorità intende, in questa sede, interrogarsi sull'effettiva esistenza, natura e distribuzione all'interno della filiera del rialzo dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli freschi, particolarmente importanti nella composizione media della spesa, al fine di verificare se le eventuali anomalie nell'andamento dei prezzi possano essere state favorite da specifici fattori connessi alla struttura e al funzionamento dei relativi mercati.

88. L'esistenza di inefficienze o di debolezze della dinamica concorrenziale relative ai vari stadi della filiera produttiva e distributiva potrebbero infatti avvalorare l'ipotesi che il cambio del regime monetario, ponendo il consumatore in uno stato di maggiore difficoltà nella percezione del livello dei prezzi dei beni acquistati, abbia offerto ai produttori e/o ai distributori la possibilità di aumentare il prezzo, in misura ovviamente tanto maggiore quanto maggiore è il loro potere di mercato.

2. I problemi metodologici di misurazione del livello dei prezzi

89. L'insieme dei prodotti ortofrutticoli, sia pure suddiviso nei due aggregati che lo compongono (frutta fresca e ortaggi freschi), rappresenta sicuramente il comparto merceologico per il quale la ricostruzione e l'interpretazione dell'andamento dei prezzi ai vari stadi della filiera distributiva si presenta maggiormente problematico. Il comparto è infatti composto da numerose decine di prodotti, ognuno dei quali

⁵ Si veda, tra gli altri, "*L'euro e l'inflazione*", a cura di P. Del Giovane, F. Lippi e R. Sabbatici, Il Mulino, 2005.

caratterizzato da costi di produzione, aree di provenienza e periodi di commercializzazione specifici; inoltre, ogni prodotto è disponibile in un numero elevato di varietà, categorie, dimensioni e caratteristiche organolettiche che ne differenziano significativamente il prezzo di vendita; infine, il prezzo di ciascuna tipologia di prodotto presenta un'elevatissima variabilità spaziale e temporale, in funzione dell'andamento climatico della zona di provenienza, nonché della specifica piazza, del periodo dell'anno e persino del momento della giornata in cui si effettuano gli scambi.

90. In presenza di un aggregato così vasto e composito, è evidente che l'analisi dell'andamento dei prezzi non può non tener conto delle intrinseche difficoltà di costruzione degli indici sintetici, i quali inevitabilmente risentono dei criteri utilizzati per rilevare, ponderare ed aggregare, sia su base geografica che temporale, i prezzi riferiti alle singole varietà e tipologie di prodotto.

91. Nel presente capitolo, verrà illustrato e commentato l'andamento degli indici di prezzo relativi agli aggregati frutta e verdura resi disponibili dalle principali fonti ufficiali di rilevazione, cercando di interpretarne anche, alla luce delle diverse metodologie di rilevazione e di aggregazione utilizzate, le eventuali divergenze.

3. I dati di fonte EUROSTAT

92. L'Eurostat pubblica due distinti indicatori del livello dei prezzi al dettaglio, disponibili anche per singoli comparti, l'indice di livello dei prezzi, specificamente costruito per i confronti spaziali e di potere d'acquisto, e l'indice armonizzato dei prezzi al consumo, maggiormente indicato per i confronti temporali.

93. Gli indici di livello dei prezzi (PLI) sono costruiti a partire dagli indici di parità di potere d'acquisto (PPP), divisi per i corrispondenti tassi di cambio. In particolare, i PPP sono basati su una rilevazione di prezzi di prodotti, stabiliti centralmente, che sono gli stessi, o quanto meno risultano comparabili, per i diversi Paesi dell'UE. Essi sono selezionati in modo da essere anche rappresentativi per ognuno dei Paesi in questione.⁶ I PLI forniscono una misura della differenza nei livelli di prezzo tra Paesi, indicando, per ogni prodotto o gruppo di prodotti, il numero di unità di moneta corrente necessaria per comprare lo stesso volume in ogni Paese. I PLI in relazione al PLI medio dell'EU consente di confrontare tra Paesi il livello dei prezzi dei consumi privati delle famiglie in un dato anno. Il paniere utilizzato per la costruzione degli indici in esame, nonché le relative tecniche di rilevazione dei prezzi, risultano differenti rispetto alle corrispettive metodologie utilizzate per la costruzione degli indici armonizzati. Per i PLI, ad esempio, i prezzi non vengono rilevati con continuità nel corso dell'anno, bensì in uno specifico istante temporale; inoltre, in molti casi, le

⁶ Più in particolare, i PPP sono definiti come i tassi di conversione che eguagliano il potere di acquisto di differenti monete, eliminando la differenza di prezzo tra Paesi: nella loro forma più semplice, i PPP sono quindi prezzi relativi che mostrano il rapporto di prezzi in moneta nazionale degli stessi beni e servizi. Tali rapporti vengono quindi aggregati, prima per gruppi di prodotti attraverso medie semplici e poi per insiemi più ampi attraverso medie ponderate; dividendo i PPP così costruiti per i tassi di cambio si ottengono i PLI.

rilevazioni si effettuano solo nella capitale, piuttosto che su tutto il territorio nazionale⁷.

94. Gli indici armonizzati dei prezzi al consumo sono invece costruiti utilizzando le rilevazioni effettuate dai singoli istituti statistici nazionali, e quindi, per l'Italia, ricalcano sostanzialmente gli indici ISTAT sui prezzi al consumo per l'intera collettività: tra tali serie esistono soltanto differenze di lieve entità, riconducibili al fatto che la Commissione, per rendere comparabili le metodologie utilizzate dai diversi Paesi, ha stabilito con apposito Regolamento alcuni criteri da utilizzare per la produzione degli indici, con particolare riferimento alla qualità dei pesi da utilizzare, alla copertura dei beni e servizi, alla copertura geografica e di popolazione, ecc..

95. Per la metodologia di costruzione degli indici armonizzati si rimanda pertanto alle specifiche note metodologiche pubblicate dall'ISTAT.⁸ Giova tuttavia in questa sede ricordare che, per quanto riguarda i prodotti deperibili, e la frutta e gli ortaggi in particolare, la metodologia di costruzione degli indici di prezzo al consumo utilizzata dall'ISTAT è oggetto di approfondite discussioni e di numerose proposte di revisione in sede sia nazionale che comunitaria, poiché i complessi criteri di aggregazione e di destagionalizzazione utilizzati non consentono di registrare appieno i picchi di prezzo. In particolare, ai fini del calcolo dell'indice, i prezzi dei prodotti ortofrutticoli vengono sintetizzati in due sole informazioni, il prezzo perequato degli ortaggi e il prezzo perequato della frutta, rappresentati da un prezzo medio calcolato su 13 mensilità, con l'esclusione dei prezzi più elevati, in quanto il 25% delle medie più elevate viene eliminato.⁹

Tabella n. 1.1 – Indici di livello dei prezzi (PLI) riferiti al settore alimentare EU15=100

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE15	100	100	100	100	100	100	100
Germania	107.8	97.4	100.9	99.7	100.5	98.7	98.5
Spagna	90.4	86.2	82.7	84.4	79.2	81.9	83.8
Francia	110.8	109.9	109.7	110.2	107.7	106.6	106.5
Italia	94.2	96.7	99	99.9	108.4	109.7	108.9
Regno Unito	85.1	107.2	106.1	103.6	96.8	98.5	98.7

Fonte: Eurostat.

⁷ Vengono successivamente introdotti specifici fattori di aggiustamento spaziale e temporale per tener conto degli eventuali andamenti stagionali e delle differenze di prezzo tra aree geografiche.

⁸ Si veda ad esempio, nella sezione Metadati della banca dati CONISTAT: *Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività. Sintesi degli aspetti metodologici*, pag. 2.

⁹ Cfr. Paolo Poggi - Responsabile Statistiche Economiche del Comune di Milano "L'euro tra inflazione percepita e politiche di pricing", in "Impresa e Stato", fascicolo 61, Franco Angeli, 2002.

Tabella n. 1.2 – Indici di livello dei prezzi (PLI) riferiti ai prodotti ortofrutticoli EU15=100

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE15	100	100	100	100	100	100	100
Germania	115.2	105.7	102.5	97.9	101.3	99.9	100.7
Spagna	86.8	81.1	82.5	86.8	82.4	88.9	91.3
Francia	111.3	110.1	108.2	108.6	110.9	105.8	108
Italia	84.1	92.1	98.7	103.2	113.9	118.3	114.2
Regno Unito	110.4	111.9	119.4	112.8	94.2	94.8	96.6

Fonte: Eurostat.

96. La tabella n. 1.1 mostra l'andamento degli indici di livello di prezzo (PLI) relativi ai prodotti alimentari, di fonte Eurostat, costruiti utilizzando come base (=100) l'indice medio dei prezzi dell'Unione a 15. La tabella n. 1.2 riporta i medesimi indici, riferiti soltanto al sottoinsieme dei prodotti ortofrutticoli. I dati mostrano come il livello dei prezzi dei prodotti alimentari in Italia fosse, nel 1995, decisamente più basso della media comunitaria: esso era infatti pari a 94,2, risultando inferiore a quello di Francia e Germania e superiore a quello di Spagna e Regno Unito. Dal 2000 al 2004, l'indice dei prezzi dei prodotti alimentari in Italia rapportato a quello dell'Unione è cresciuto in modo estremamente significativo, tanto da portare l'Italia ad un livello di prezzi di gran lunga superiore sia a quello della media dell'Unione a 15 che a ciascuno dei 4 Paesi (Francia, Germania, Spagna e Regno Unito) per i quali è stato effettuato il confronto. L'indice relativo è cresciuto in modo particolarmente accentuato nel triennio 2002-2004, passando da un valore di 99,9 nel 2002 ad uno di 109,7 del 2004. Nonostante un lieve assestamento verso il basso dell'indice nel 2005 (108,9), esso è rimasto tuttavia il più elevato dei Paesi messi a confronto.

97. L'andamento descritto si è presentato in misura visibilmente più accentuata per il sottoinsieme dei prodotti ortofrutticoli, per il quale l'indice relativo era pari, nel 1995, a 84,1, il più basso in assoluto dei 4 Paesi oggetto di confronto, per poi incrementarsi progressivamente e subire una brusca accelerata di aumento nel triennio 2002-2004: in tali anni, l'indice è infatti passato da 103,2 a 118,3, superando di gran lunga non solo la media comunitaria, ma anche gli indici di tutti gli altri Paesi. Nonostante la significativa riduzione dell'indice registratasi nel 2005, esso è rimasto il più alto dei Paesi messi confronto.

98. Anche l'andamento degli indici armonizzati dei prezzi al consumo dei prodotti ortofrutticoli, di fonte Eurostat, evidenzia una crescita dal 2000 al 2004 molto marcata, e più accentuata rispetto a quella relativa all'intero settore dei prodotti alimentari. Per gli ortaggi l'aumento dei prezzi è stato sensibilmente più sensibile che per la frutta. Peraltro, nel comparto ortofrutticolo si è registrata una significativa inversione di tendenza nel 2005 e nel 2006, di entità del tutto trascurabile per il comparto degli ortaggi.

99. In particolare, l'indice armonizzato dei prezzi relativo al comparto frutta, calcolato utilizzando come base l'anno 2005, è passato dal 2000 al 2004 da 85 a 105,6, mentre quello relativo al comparto verdura è passato, nello stesso periodo, da 81,8 a 100,7. Variazioni dei prezzi, quindi, in quattro anni, dell'ordine di grandezza del 20%, a fronte di un aumento del livello generale dei prezzi al consumo pari, nello stesso periodo, a circa 8,5 punti percentuali¹⁰.

100. L'andamento degli indici descritti ha subito un'accelerazione tra il 2001 e il 2002, in corrispondenza dell'introduzione dell'euro, ma anche in coincidenza con un'annata agricola caratterizzata da avverse condizioni climatiche. Tra il 2002 e il 2001, si sono registrate variazioni percentuali dei prezzi pari all'8,2% circa per la frutta e al 10,7% quasi per gli ortaggi freschi, a fronte di una variazione percentuale dei prezzi dell'intero comparto alimentare pari al 3,7%. Nello stesso anno, il tasso di variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo per l'insieme dei beni e servizi, il quale rappresenta una stima del tasso di inflazione, è stato pari a 2,06. I medesimi indici fanno invece registrare, tra il 2004 e il 2006, un decremento complessivo, nei due anni, pari a quasi l'8% per la frutta e inferiore all'1% per gli ortaggi. Nello stesso periodo, l'intero comparto alimentare ha avuto un incremento dell'indice dei prezzi di poco meno del 2% in termini nominali.

Tabella n. 1.3 - Indici armonizzati dei prezzi al consumo 2005=100

Italia		1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indici medi e tassi di variazione									
Prodotti alimentari	Indice	85,00	87,90	91,60	95,00	98,10	100,20	100,00	101,9
	Var. %	:	1,60	4,20	3,70	3,30	2,10	-0,2	+1,9
Frutta	Indice	82,60	85,00	89,30	96,60	102,00	105,60	100,00	97,5
	Var. %	:	-0,7	5,0	8,2	5,6	3,5	-5,3	-2,5
Ortaggi	Indice	76,60	81,80	86,80	96,10	100,70	102,00	100,00	100,5
	Var. %	:	2,10	6,10	10,70	4,70	1,30	-1,9	+0,5

Fonte: elaborazioni interne su dati Eurostat.

101. Effettuando un confronto tra gli andamenti degli indici armonizzati dei prezzi relativi a frutta e ortaggi dell'Unione Europea (a 15) rispetto agli analoghi andamenti degli indici nazionali, l'aumento dei prezzi registrato in Italia nel periodo considerato sembrerebbe più accentuato soltanto per il comparto ortaggi, mentre risulterebbe

¹⁰ Tasso di inflazione stimato sulla base dei valori dell'indice armonizzato generale dei prezzi al consumo.

pressoché equivalente a quello registratosi nell'Unione per il comparto frutta, considerata anche la sensibile riduzione registratasi tra il 2004 e il 2006 in tale comparto.

Tale risultato non si concilia, tuttavia, con le indicazioni fornite dall'andamento dell'altro indice di fonte Eurostat esaminato precedentemente, il PLI, il quale indica invece, per il comparto ortofrutticolo, un mutamento del livello dei prezzi relativi in Italia rispetto a quelli della media dei Paesi dell'Unione. Al riguardo, e pur tenendo conto dei diversi obiettivi per i quali sono stati costruiti i due indici, che rendono più adatto ai confronti spaziali il primo indice e maggiormente idoneo ai confronti temporali il secondo, la spiegazione sembra doversi ricercare in quanto già esposto in merito alle metodologie di aggregazione e di destagionalizzazione utilizzate per costruire gli indici di prezzo di fonte ISTAT, le quali producono indicatori con un andamento più piatto di quello reale, che smorza gli incrementi effettivi dei prezzi.

102. Quanto esposto sembra pertanto indurre a dare maggior credito alle indicazioni di confronto territoriale tra i Paesi che emergono dal primo indice esaminato. Diversamente, e pur tenendo conto della diversa composizione dei panieri e della diversa metodologia di rilevazione, non potrebbe spiegarsi come l'Italia, che in passato risultava il Paese meno caro per l'acquisto di prodotti ortofrutticoli, possa essere diventata in pochi anni il Paese ove il paniere di prodotti ortofrutticoli prescelto per i confronti tra Paesi europei risulta in assoluto più caro.

Tabella n. 1.4 - Indici armonizzati dei prezzi al consumo 2005=100
Indici medi e tassi di variazione - Unione Europea a 15

		1996	2000	2001	2002	2004	2004	2005	2006
Prodotti alimentari	Indice	86,02	89,17	93,68	96,25	98,22	99,28	100,00	102,27
	Var. %	:	1,1	5,1	2,7	2,0	1,1	0,7	2,3
Frutta									
	Indice	81,14	85,16	91,84	96,30	100,18	100,31	100,00	101,04
	Var. %	:	0,1	7,8	4,9	4,0	0,1	-0,3	1
Ortaggi									
	Indice	85,00	88,75	94,49	98,91	101,05	99,44	100,00	103,89
	Var. %	:	-0,2	6,5	4,7	2,2	-1,6	0,6	3,9

Fonte: elaborazioni interne su dati Eurostat.

103. Un confronto interessante per interpretare l'aumento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli può essere fatto tra gli indici armonizzati dei prezzi al consumo e gli indici dei prezzi alla produzione, anch'essi di fonte Eurostat. Dalla tabella n. 1.5, si può notare come anche i prezzi alla produzione, riferiti agli aggregati frutta fresca e ortaggi freschi, abbiano subito un significativo aumento dal 2000 al 2005, ma di dimensione più contenuta rispetto ai prezzi al consumo riferiti ai medesimi aggregati. Complessivamente, infatti, dal 2000 al 2005, l'indice armonizzato dei prezzi al

consumo riferito agli ortaggi freschi è aumentato del 22,2%, mentre il corrispondente indice dei prezzi alla produzione è aumentato del 12,8% (cfr. tabella n. 6). Analogamente, per l'aggregato frutta fresca, l'aumento, riferito al medesimo periodo, dell'indice dei prezzi al consumo è stato del 17,6%, a fronte di un aumento del 15,7% dei prezzi alla produzione.

104. L'ampliamento della forbice tra prezzi alla produzione e prezzi al consumo assume particolare significato alla luce del fatto che i prezzi all'origine hanno un ordine di grandezza decisamente inferiore a quello dei prezzi al consumo¹¹: conseguentemente, anche un andamento degli indici all'origine e al dettaglio perfettamente parallelo in termini di variazioni percentuali implicherebbe già un forte aumento del "margine" assoluto assorbito dalla filiera distributiva. Ad esempio, ad un aumento di 10 centesimi dei prezzi all'origine da 50 a 60 centesimi (+20%), corrisponderebbe un aumento di 40 centesimi del prezzo al consumo, supponendo che questo parta da un valore di circa 2 euro.

Tabella n. 1.5 - Indici nominali dei prezzi alla produzione – anno 2000=100

FRUTTA E ORTAGGI FRESCHI							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU15	100	104,2	107,9	114,4	104,4	110,8	n.d.
Italia	100	100,8	108,6	118,3	106	112,6	n.d.
ORTAGGI FRESCHI							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU15	100	101,3	108,1	119,1	105,8	115,2	n.d.
Italia	100	100	108,7	120,5	104,1	111,3	n.d.
FRUTTA FRESCA							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU15	100	111,2	116,3	128,4	124,4	120,3	n.d.
Italia	100	111,8	121,7	128,8	127,4	122,8	n.d.

Fonte: elaborazioni interne su dati Eurostat.

105. Osservando le variazioni degli indici non sull'intero periodo, bensì anno per anno, non emerge tuttavia una forte correlazione tra l'indice al consumo e l'indice alla produzione. Nella tabella che segue sono infatti riportati i tassi di variazione annuali dei due indici, calcolati riportandoli entrambi a base 2000=100. L'indice alla produzione sembra anticipare di un anno il segno delle variazioni dell'indice al dettaglio, il quale, a sua volta, amplifica le variazioni, quando queste sono di minore entità, mentre tende ad ammortizzarle, quando queste sono molto accentuate. Come

¹¹ Sulla base delle rilevazioni ISMEA, che utilizzano tuttavia metodologie differenti, il livello dei prezzi all'origine del comparto ortofrutticolo si aggira attorno a valori che rappresentano poco più di un terzo dei rispettivi prezzi al dettaglio. Tale forbice potrebbe essere inoltre anche sottostimata, in quanto i prezzi all'origine rilevati dall'ISMEA sono prezzi franco magazzino, e pertanto includono già la raccolta e alcune fasi di lavorazione del prodotto.

risultato, l'indice dei prezzi al dettaglio presenta un andamento più piatto rispetto a quello dei prezzi alla produzione.

Tabella n. 1.6 - Var. % degli indici nominali dei prezzi al consumo e dei prezzi alla produzione - Anno 2000=100

ORTAGGI FRESCHI								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	05/01
Prod. Indice	100,0	100,0	108,7	120,5	104,1	112,8		
Var. % su anno Var. % 06-00		0,0	8,7	10,8	-13,6	6,9		+12,8
Cons. Indice	100,0	106,1	117,5	123,1	124,7	122,2	122,82	
Var. % su anno Var. % 06-00		6,1	10,7	4,7	1,3	-1,9	0,5	+22,2
FRUTTA FRESCA								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	05/01
Prod. Indice	100,0	111,8	121,7	128,8	127,4	115,7		
Var. % su anno Var. % 06-00		11,8	8,9	5,9	-1,1	-3,6		+15,7
Cons. Indice	100,0	105,1	113,6	120,0	124,2	117,6	114,6	
Var. % su anno Var. % 06-00		5,0	8,2	5,6	3,5	-5,3	-2,5	+17,6

Fonte: elaborazioni interne su dati Istat.

4. I dati di fonte ISMEA

106. Anche l'ISMEA utilizza due distinti indici dei prezzi al dettaglio dei prodotti ortofrutticoli, uno utilizzato per il calcolo dell' "Indice ISMEA dei prezzi dei prodotti alimentari acquistati dalle famiglie italiane", calcolato con metodologia analoga a quella ISTAT, e che infatti ricalca sostanzialmente l'andamento degli indici già analizzato, e uno di fonte "Osservatorio prezzi ISMEA", disponibile dal 2001, basato su un paniere di 29 prodotti (di cui 14 ortaggi e 15 frutta), dei quali vengono rilevati, e quindi aggregati in base alle quantità consumate, i prezzi di scambio relativi a tre distinti stadi della filiera: origine, ingrosso e dettaglio.

107. Tali ultimi indici appaiono maggiormente idonei ad effettuare considerazioni relative alla formazione della catena del valore lungo la filiera distributiva, in quanto le rilevazioni si riferiscono, per definizione, ad un paniere di beni rappresentativo dei consumi e identico ai vari stadi. Diversamente, gli indici riferiti alla totalità della produzione agricola o, nella fase finale, alla totalità dell'ortofrutta consumata, quali sono gli indici ISTAT, possono presentare notevoli discrepanze nella composizione degli aggregati relativi alla fase produzione e alla fase consumo: queste ultime sono

dovute ad esempio alla presenza di prodotti che vengono consumati in Italia (quali le banane), ma che vengono prodotti esclusivamente dall'estero, oppure, viceversa, alla presenza di particolari varietà prodotte in Italia, ma destinate quasi esclusivamente all'esportazione.

108. Infine, i dati dell'Osservatorio Prezzi Ortofrutta consentono di analizzare l'andamento dei prezzi anche in una fase intermedia tra la produzione e il consumo, riferita alle vendite all'ingrosso da parte degli intermediari di distribuzione. Al riguardo, è tuttavia opportuno ricordare che, come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro, la filiera distributiva del comparto ortofrutticolo è composta da un numero di passaggi intermedi tra la produzione e il consumo che va da 0 ad un valore uguale o superiore a 5, a seconda del prodotto, della varietà, del periodo di acquisto, dell'area geografica, della tipologia di punto vendita finale presi in considerazione. I prezzi all'ingrosso rilevati dall'Osservatorio rappresentano pertanto una media di prezzi relativi a diversi stadi della filiera distributiva, non consentendo di calcolare il margine effettivo degli operatori ai diversi stadi.

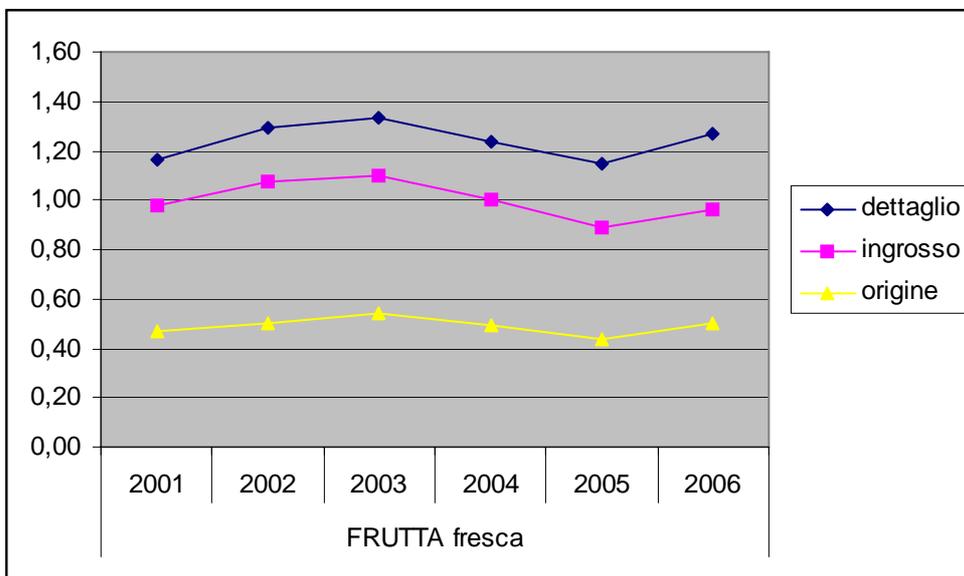
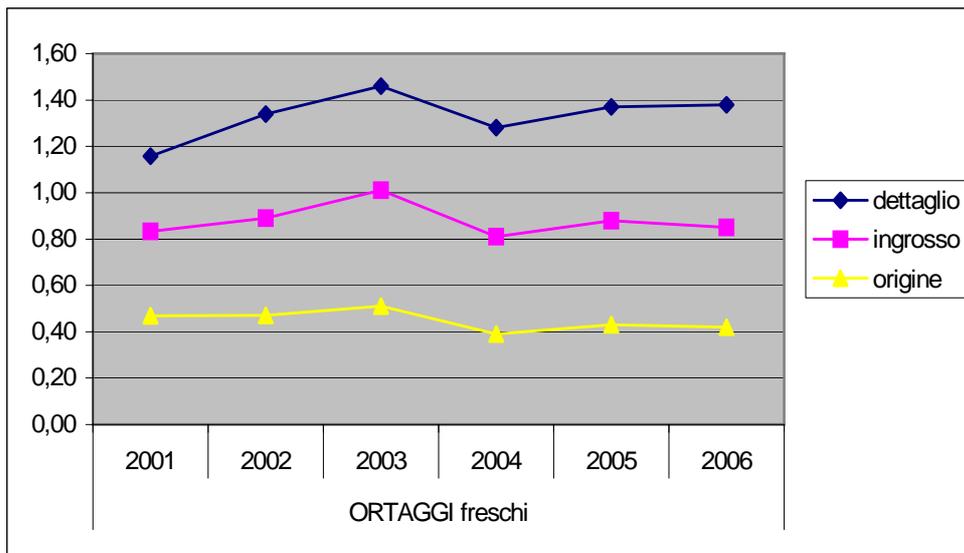
109. L'andamento degli indici dei prezzi all'origine, all'ingrosso e al consumo rilevati dall'Osservatorio per il periodo 2001-2005 è riportato nella tabella e nel grafico che seguono, distintamente per il comparto frutta e per il comparto ortaggi.

Tabella n. 1.7 - Variazioni % dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli

ORTAGGI						
	02/01	03/02	04/03	05/04	06/05	06/01
Dettaglio	15,85	8,96	-12,33	7,03	0,73	19,31
Ingrosso	6,80	13,48	-19,80	8,64	-3,41	2,00
Origine	0,18	8,51	-23,53	10,26	-2,33	-10,48
FRUTTA						
	02/01	03/02	04/03	05/04	06/05	06/01
Dettaglio	10,75	3,38	-7,48	-6,86	10,05	8,59
Ingrosso	9,90	2,61	-8,69	-11,66	8,29	-1,50
Origine	6,62	7,34	-7,89	-11,12	13,67	6,50

Fonte: elaborazioni interne su dati di fonte Ismea- Osservatorio Prezzi Ortofrutta.

Grafico n. 1.1- Andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli



Fonte: elaborazioni interne su dati di fonte Ismea- Osservatorio Prezzi Ortofrutta.

110. Occorre precisare che le serie evidenziate sono perfettamente uniformi e confrontabili dal 2002 al 2006, mentre presentano un salto di continuità rispetto al 2001, anno in cui i valori erano ancora stimati con un paniere e una metodologia di aggregazione leggermente differenti. L'ordine di grandezza degli scostamenti tra le due serie dovrebbe essere tuttavia dell'ordine di pochissimi punti percentuali.

111. Gli andamenti riportati presentano alcune importanti differenze rispetto ai corrispondenti andamenti risultanti dalle rilevazioni Istat-Eurostat. In particolare, i dati ISMEA, pur confermando il picco di aumento registrato tra il 2001 e il 2002¹², pari a circa l'11% per il comparto frutta e a circa il 16% per il comparto verdura, evidenziano, a differenza di quanto registrato dall'Istat, un'inversione di tendenza dell'andamento in crescita già a partire dal 2004. In particolare, il 2004 evidenzia un

¹² La stima di tale picco di incremento, pur corretta nell'ordine di grandezza, potrebbe non essere precisa nell'entità esatta dell'aumento dei prezzi, risentendo, come si è detto, di un aggiustamento nei criteri di rilevazione e di aggregazione adottati dall'ISMEA.

segno negativo di tutti gli indici, calcolati ai tre livelli della filiera: particolarmente accentuata la riduzione dei prezzi all'origine degli ortaggi, pari a quasi il 23%, riprodottasi quasi interamente nella fase all'ingrosso e molto meno intensamente nella fase al dettaglio; la riduzione dei prezzi della frutta nel 2004 risulta meno accentuata.

112. I dati ISMEA differiscono dai dati Eurostat anche negli andamenti dei prezzi dei 2005 e del 2006, che, per gli ortaggi, evidenziano una netta ripresa dei prezzi al consumo, mentre, per la frutta, mostrano un ulteriore calo nel 2005 e un forte aumento (+10%) nel 2006.

113. Complessivamente, anche i dati ISMEA indicano una decisa crescita dei prezzi al dettaglio nel periodo considerato, più sostenuta per il comparto ortaggi che per il comparto frutta. In particolare, in base a tali dati, i prezzi al dettaglio degli ortaggi avrebbero subito dal 2001 al 2006 un incremento pari al 19% circa, mentre quelli della frutta fresca un incremento pari a circa il 9%. Al riguardo, è opportuno precisare che i prezzi al dettaglio forniti dall'Osservatorio Ortofrutticolo dell'ISMEA sono ricavati da rilevazioni effettuate Nielsen sui consumi delle famiglie, e sono quindi prezzi impliciti ottenuti dividendo il valore degli acquisti di ciascun prodotto per la quantità; i valori ottenuti risentono pertanto delle variazioni nella composizione della spesa: ad esempio, laddove i consumatori, proprio a seguito di ripetuti e consistenti incrementi nel livello dei prezzi, dovessero orientarsi verso le varietà e le qualità meno costose, il prezzo medio di un determinato prodotto evidenzierebbe una diminuzione anche se i prezzi di vendita delle singole varietà fossero rimasti invariati. Tale fenomeno sembra effettivamente essersi verificato negli ultimi tre anni in tutto il settore ortofrutticolo, interessato, come si è visto da aumenti particolarmente consistenti nel triennio 2000-2003.

114. Dal confronto tra i dati relativi agli andamenti dei prezzi nelle fasi origine, ingrosso e dettaglio, emerge invece quanto segue:

- c) negli ultimi 5 anni, i prezzi finali dei prodotti inclusi nel paniere dell'aggregato ortaggi sono aumentati consistentemente, mentre i prezzi all'origine di tale comparto sono diminuiti in misura significativa. La forbice tra la variazione complessiva dei prezzi all'origine e quella dei prezzi al dettaglio è di quasi 30 punti;
- d) anche i prezzi finali dei prodotti inclusi nel paniere dell'aggregato frutta sono mediamente aumentati negli ultimi 5 anni, ma sono aumentati pure i prezzi all'origine degli stessi prodotti. La variazione complessiva dei prezzi al dettaglio è stata tuttavia, complessivamente nell'intero periodo, del 2% in più rispetto all'analoga variazione dei prezzi all'origine;
- e) nel caso degli ortaggi, anche i prezzi all'ingrosso risultano aumentati nel periodo considerato, pur a fronte di una riduzione complessiva dei prezzi all'origine; l'incremento dei prezzi nella fase all'ingrosso è stato comunque inferiore, nei 5 anni considerati, rispetto a quello relativo alla fase al dettaglio;
- f) nel caso della frutta, i prezzi all'ingrosso risultano invece addirittura diminuiti, a fronte di un aumento nella fase produttiva: l'intermediazione

sembra pertanto, per tale comparto, avere esercitato un ruolo “calmierante”, piuttosto che “inflazionistico”, come nel caso degli ortaggi.

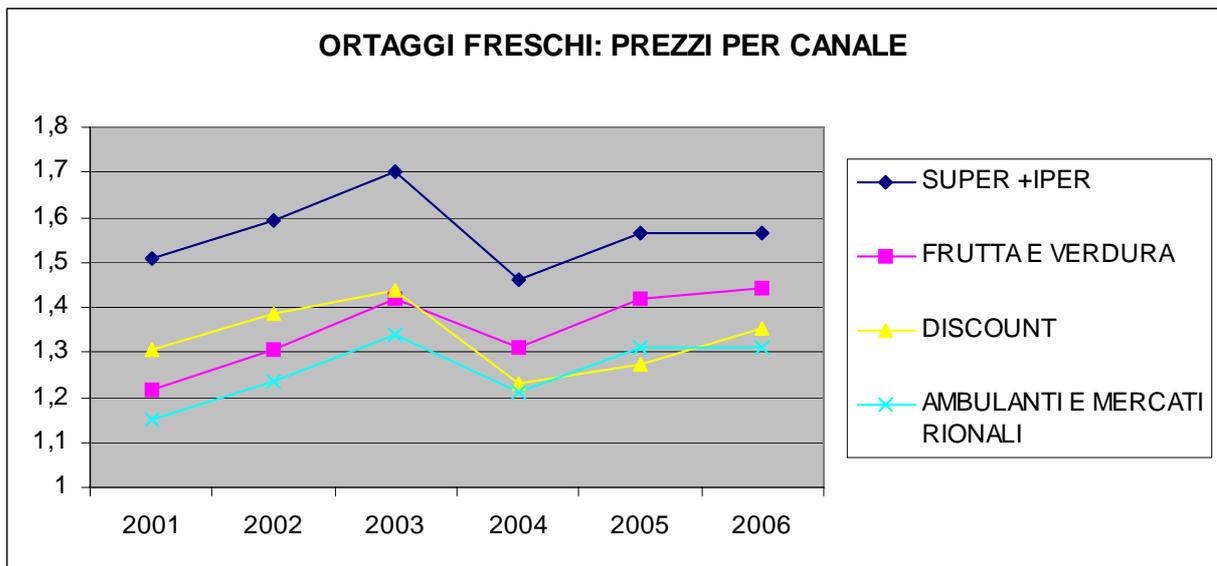
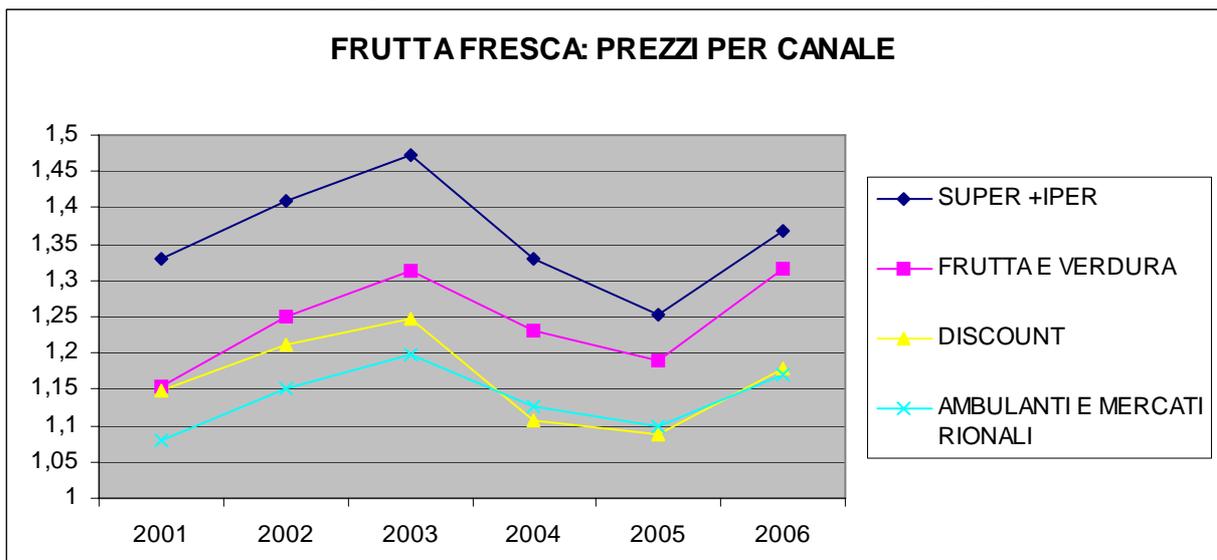
115. Il diverso ruolo svolto dalla fase di intermediazione nel comparto frutta rispetto al comparto ortaggi sembra, almeno in parte, riconducibile all’effetto combinato del criterio di rilevazione adottato dall’ISMEA e della diversa struttura settoriale dei due comparti. L’ISMEA, infatti, rileva i prezzi alla produzione nella prima fase di scambio che si verifica all’interno della filiera, la quale, per alcuni prodotti del comparto frutta, è rappresentata dalla vendita del prodotto agricolo da parte non del singolo produttore, bensì del consorzio. Come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro, per alcuni tipi di frutta, come le mele, le pere e i kiwi, il consorzio svolge tutta una serie di attività tipiche della fase di intermediazione, quali la concentrazione dell’offerta, nonché i servizi di selezione e lavorazione del prodotto: il prezzo alla produzione rilevato presso il consorzio incorpora pertanto, in tali circostanze, anche remunerazioni che non sono strettamente legate alla fase produttiva. Tale circostanza, da un lato, spiega il fatto che il prezzo all’origine rilevato dall’ISMEA per il comparto frutta sia aumentato significativamente (+6,5%) nel periodo considerato (2001-2006), a fronte di una netta riduzione del prezzo all’origine degli ortaggi (-10%); dall’altro lato, rende plausibile il decremento registrato nei prezzi all’ingrosso della frutta, pur in presenza di un incremento dei prezzi all’origine.

116. I risultati descritti sembrano pertanto evidenziare che, laddove la produzione agricola è organizzata ed è in grado di concentrare presso di sé i servizi di lavorazione necessari alla vendita del prodotto, essa è anche in grado di trattenere buona parte del valore aggiunto della filiera, impedendo alle fasi di intermediazione successiva di “amplificare” le variazioni dei prezzi all’origine. Diversamente, laddove il primo scambio commerciale avviene tra il singolo agricoltore e un intermediario, la fase della distribuzione all’ingrosso detiene un più elevato potere di mercato, che le consente di aumentare il prezzo in percentuale maggiore rispetto alla fase all’origine e di ridurlo in percentuale minore.

117. Per la rilevazione dei prezzi al dettaglio, l’Osservatorio Prezzi – ISMEA si avvale di una specifica rilevazione effettuata dalla Nielsen sui consumi domestici, che rende possibile analizzare l’andamento dei prezzi anche per singolo canale distributivo. I dati riportati nel grafico n. 1.2¹³ evidenziano come i prezzi praticati dalla grande distribuzione siano, nel comparto ortofrutta, più elevati rispetto a quelli di tutte le altre modalità distributive, seguiti da quelli dei negozi di frutta e verdura e quindi, con andamenti pressoché convergenti negli ultimi due anni, dai prezzi di discount e ambulanti/mercati rionali.

¹³ I prezzi riportati nel grafico possono differire leggermente rispetto ai prezzi al dettaglio commentati precedentemente: essi sono stati infatti calcolati non come media dei prezzi relativi ai 29 prodotti inclusi nel paniere, bensì come rapporto tra i consumi domestici in valore e quelli in quantità; tali prezzi risultano pertanto riferiti all’insieme dei prodotti acquistati, ivi compresi i prodotti non inclusi nel paniere.

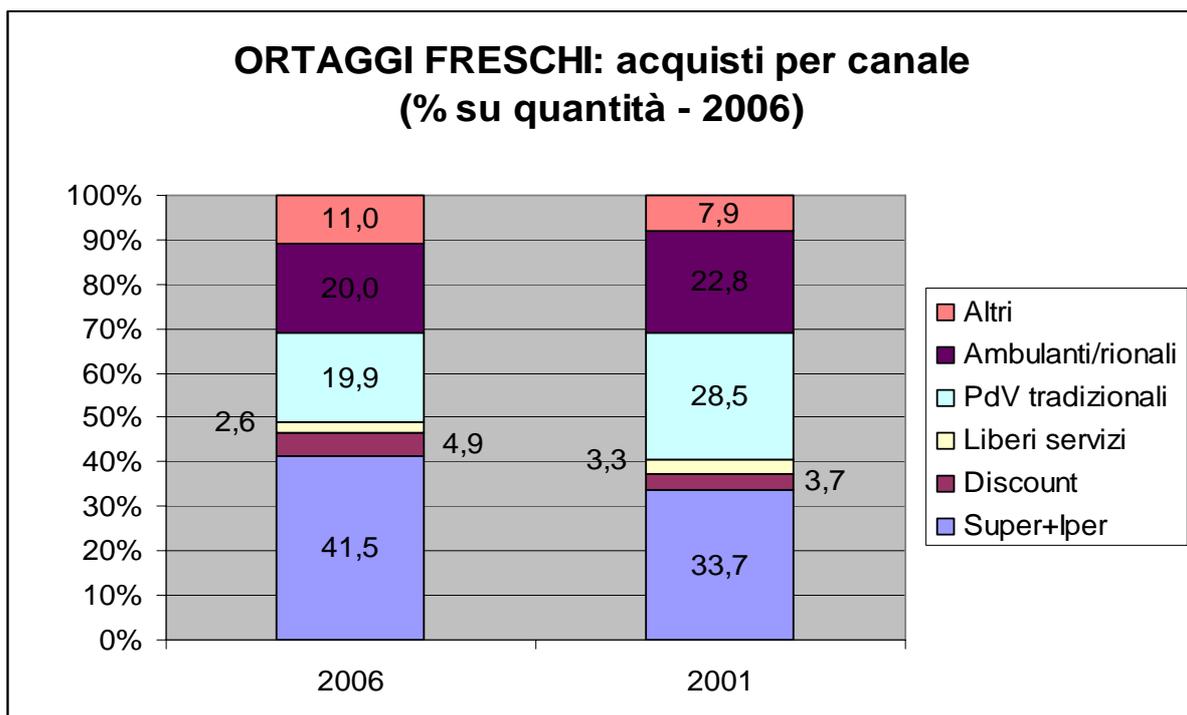
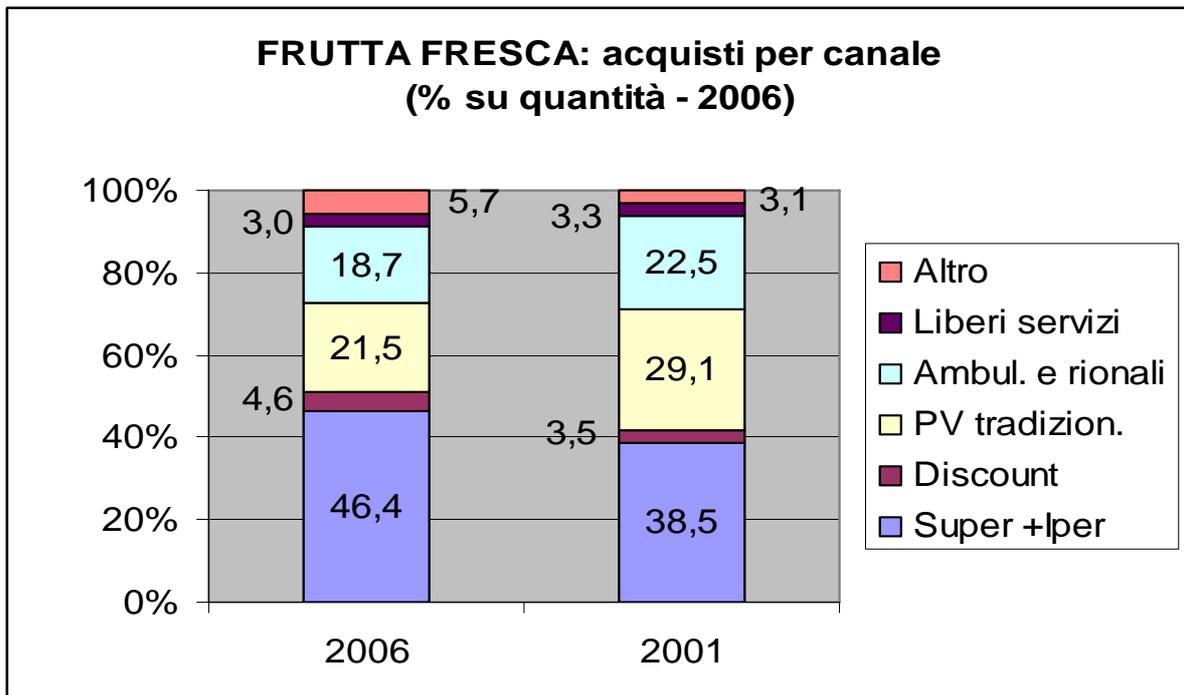
Grafico n. 1.2 – Prezzi per canale distributivo di frutta e ortaggi freschi



Fonte: elaborazioni interne su dati di fonte Ismea- Osservatorio Prezzi Ortofrutta.

118. Al riguardo, è interessante notare come, nonostante il recente, forte incremento del peso della distribuzione moderna nella ripartizione degli acquisti di prodotti alimentari, l'incidenza di tale canale distributivo per i prodotti ortofrutticoli freschi sia ancora limitata, e comunque di entità paragonabile a quella del dettaglio tradizionale.

Grafico n. 1.3 – Ripartizione per canale degli acquisti di prodotti ortofrutticoli freschi



Fonte: elaborazioni interne su dati di fonte Ismea- Osservatorio Prezzi Ortofrutta.

119. In particolare, il grafico 1.3 evidenzia che l'insieme di supermercati, ipermercati e discount, nonostante abbiano negli ultimi anni accresciuto consistentemente il proprio peso tra le formule distributive, coprono tuttora, complessivamente, solo il 51% degli acquisti domestici di frutta fresca e il 46,4% di quelli di ortaggi freschi, a fronte di un'incidenza del canale distributivo più tradizionale (frutta e verdura + alimentari + ambulanti/rionali) pari, per entrambi i comparti, a circa il 40%. I negozi a libero servizio, la cui incidenza non supera comunque il 3%, sono stati considerati

separatamente sia dalla distribuzione moderna che da quella tradizionale in quanto, pur facendo formalmente parte della distribuzione moderna, nella politica di acquisti e di commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli freschi risultano sostanzialmente assimilabili ai punti vendita tradizionali.

120. Nell'analisi dell'andamento della ripartizione degli acquisti, è inoltre interessante notare, oltre ad una crescita dell'importanza della distribuzione moderna, la significativa espansione della voce "altre tipologie", composta, oltre che dai *cash&carry*, i quali incidono in misura trascurabile, dall'autoproduzione e dall'acquisto diretto presso le aziende agricole o gli spacci aziendali; tale aumento risulta presumibilmente imputabile, più che alla crescita dei consumi effettivamente "autoprodotti", all'aumento degli acquisti di prodotti tipici o biologici, effettuati direttamente dal produttore, ovvero consegnati a domicilio dalle aziende agricole. Tale modalità di approvvigionamento, in particolare per gli ortaggi, è arrivata ad incidere per oltre il 10% dei consumi.

5. L'impatto dell'introduzione dell'euro

121. Nella classificazione in 207 voci di prodotto resa disponibile dall'ISTAT, la voce "ortaggi e legumi freschi" è quella che ha registrato il maggiore incremento tra il 2001 e il 2002. Inoltre, tra le 10 voci che hanno registrato i maggiori incrementi mensili, insieme ad alcuni servizi (soprattutto assicurativi e di trasporto), compaiono le patate e la frutta fresca. In particolare, le quotazioni dei prodotti ortofrutticoli hanno registrato nel 2002 incrementi picchi mensili anche dell'ordine del 20-30 per cento. Tali andamenti hanno almeno in parte riflesso le avverse condizioni climatiche del periodo considerato, caratterizzate da un eccezionale rigore invernale e da una forte siccità estiva, che hanno influenzato la qualità e la quantità dei raccolti. Non solo, infatti, in quasi tutti i paesi dell'area euro si sono registrati cospicui aumenti dei prezzi per tali prodotti, ma incrementi di analoga entità si sono verificati anche in Danimarca, Regno Unito e Svezia, paesi della UE che non hanno adottato l'euro. Tuttavia, l'entità degli aumenti in Italia e i più lenti tempi di rientro delle tensioni sui prezzi potrebbero indurre a ritenere che gli aumenti dei prodotti ortofrutticoli abbiano risentito, oltre che dei suddetti fattori meteorologici, di comportamenti strategici legati all'introduzione del nuovo segno monetario.

122. Un tentativo per identificare quest'ultimo effetto, distinguendolo da quello esercitato dai fattori climatici, è stato condotto in un recente studio riferito all'Italia¹⁴, per mezzo di un semplice esercizio econometrico condotto sull'insieme dei prodotti alimentari freschi: è stata effettuata una regressione delle variazioni mensili dei prezzi degli alimentari freschi sulle *dummies* stagionali e sulle temperature medie mensili. L'esercizio ha mostrato che l'incremento dei prezzi degli alimentari freschi registrato a gennaio 2002, pari al 2,2 per cento sul mese precedente, è attribuibile solo per 0,7 punti ai fattori climatici. Tale risultato, il quale ovviamente non consente di trarre conclusioni definitive sui nessi causali tra introduzione dell'euro e gli aumenti dei prezzi, sembra tuttavia avvalorare l'ipotesi che l'introduzione della nuova moneta possa aver contribuito, in Italia, alla crescita dei prezzi dei prodotti considerati.

¹⁴ "L'euro e l'inflazione", già citato.

6. Considerazioni di sintesi

123. La rilevazione e l'analisi dell'andamento dei prezzi nel comparto ortofrutticolo presenta notevoli difficoltà legate alla forte eterogeneità dei dati che concorrono a formare gli indici aggregati. Le fonti statistiche analizzate evidenziano pertanto andamenti dei prezzi non sempre coincidenti. Tutte concordano comunque nell'indicare un andamento dei prezzi al dettaglio in forte incremento dal 2001 al 2004, incremento solo parzialmente compensato dalla successiva diminuzione iniziata, secondo le rilevazioni ISMEA, già a partire dal 2004 e, secondo le rilevazioni ISTAT, dal 2005. L'aumento di prezzi al dettaglio risulta aver subito una forte e anomala accelerazione nel corso del 2002, anno nel quale è entrato in vigore l'euro, ma nel quale anche le condizioni climatiche particolarmente avverse hanno influito sulla quantità e qualità dei raccolti.

124. In base alle indicazioni fornite dagli indici di livello di prezzo costruiti dall'Eurostat, specificamente pensati per i confronti spaziali di potere d'acquisto, l'Italia sarebbe diventata negli ultimi anni il Paese dell'Unione Europea ove i prodotti ortofrutticoli risultano maggiormente cari, laddove, prima del 2000, essa era il Paese nel quale gli stessi prodotti costavano meno. Il confronto con gli altri Paesi europei risulta meno allarmante sulla base degli indici armonizzati di prezzo al consumo, costruiti a partire dai dati forniti dall'ISTAT, il quale però utilizza procedure di aggregazione e ponderazione dei dati che tendono a sottostimare gli aumenti di prezzo.

125. Secondo le rilevazioni condotte dall'Osservatorio prezzi ortofrutticoli dell'ISMEA, la recente inversione di tendenza dei prezzi al dettaglio sarebbe avvenuta prima e in misura più ampia rispetto a quanto indicato dalle altre fonti; tale diverso risultato potrebbe essere spiegato, almeno in parte, da un effetto della composizione della spesa su tale indice, in quanto, proprio a seguito di un forte fenomeno inflativo, i consumatori potrebbero aver mutato i propri orientamenti di consumo, privilegiando negli acquisti le varietà e qualità di prodotto meno costose.

126. L'aumento dei prezzi al dettaglio risulta solo in parte spiegato dagli incrementi dei prezzi all'origine, in quanto i prezzi finali di vendita dei prodotti ortofrutticoli sembrano sistematicamente amplificare gli aumenti al livello della produzione, smorzandone invece le riduzioni. L'effetto delle condizioni atmosferiche avverse non risulta pertanto sufficiente a spiegare l'aumento dei prezzi, risultato confermato anche da uno studio econometrico *ad hoc* effettuato sull'insieme dei prodotti alimentari.

127. Nel contesto descritto, non appare chiaro il ruolo esercitato dalla fase all'ingrosso nella creazione della catena del valore all'interno della filiera, risultando che essa svolga un ruolo "calmierante" per l'aggregato frutta fresca e un ruolo invece opposto per l'aggregato ortaggi. Le rilevazioni disponibili dei prezzi all'ingrosso rappresentano comunque una media di prezzi praticati a diversi stadi della filiera distributiva, composta in molti casi da più di una fase intermedia tra la produzione e il dettaglio.

128. L'andamento dei prezzi al dettaglio differenziato per canale mostra un netto incremento, negli ultimi anni, della competitività della formula distributiva *discount*, che ha raggiunto i livelli di prezzo dei punti vendita tradizionalmente più economici nel settore ortofrutticolo, rappresentati dai mercati rionali e dai venditori ambulanti. Gli ipermercati e i supermercati si confermano invece la formula distributiva meno conveniente per gli acquisti di ortofrutta, seguita dai tradizionali negozi di frutta e verdura.

129. Complessivamente, le fonti statistiche ufficiali non consentono di spiegare se, e in quale misura, possono ravvisarsi all'interno della catena di distribuzione elementi che giustifichino o che spieghino la ragione per la quale i prezzi al dettaglio della categoria di prodotti analizzata abbiano subito negli ultimi anni consistenti incrementi, non proporzionati né agli incrementi dei costi di produzione né agli incrementi di costo subiti dagli altri comparti dei prodotti alimentari.

CAPITOLO II

UN ESERCIZIO DI RICOSTRUZIONE DELLE FILIERE

1. Premessa

130. Come si è visto nel precedente capitolo, le fonti statistiche ufficiali non consentono di ricostruire in modo dettagliato il processo di formazione della catena del valore dei diversi prodotti ortofrutticoli, rendendo disponibile una stima dei prezzi all'ingrosso che, nella maggior parte dei casi, rappresenta una sintesi di valori riferiti a diversi stadi della filiera distributiva. Il passaggio dalla produzione al consumo, infatti, prevede spesso più di una transazione intermedia, ciascuna effettuata con un valore e un margine di ricarico differenti. D'altro canto, una conoscenza adeguata delle caratteristiche strutturali e di funzionamento delle filiere distributive dei diversi prodotti risulta indispensabile per analizzare sia le funzioni svolte dai vari soggetti attivi ai diversi livelli delle filiere stesse, sia le dinamiche concorrenziali esistenti tra di essi. Ciò al fine di individuare gli eventuali elementi di criticità nel funzionamento della catena di distribuzione che possano aver determinato i citati incrementi dei prezzi al dettaglio dei prodotti ortofrutticoli, non proporzionati né agli incrementi dei costi di produzione né agli incrementi di costo subiti dagli altri comparti dei prodotti alimentari.

131. Al fine di ricostruire, almeno a livello esemplificativo, l'effettivo funzionamento delle filiere distributive dei prodotti ortofrutticoli, l'Autorità ha richiesto al Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza di effettuare una specifica indagine campionaria, volta a rilevare le modalità di approvvigionamento di tali prodotti ai diversi stadi della filiera distributiva, partendo da un campione di punti vendita al dettaglio, e proseguendo, a ritroso, sino all'ultimo anello della catena rappresentato dal produttore o dall'organizzazione di produttori. L'indagine è stata pertanto condotta in più stadi, a seconda del numero di passaggi che si sono riscontrati per ciascuna specifica partita oggetto di rilevazione.

132. Al primo stadio, sono stati rilevati, in un campione di circa 70 punti vendita e in una determinata finestra temporale (la settimana compresa tra il 27 febbraio e il 3 marzo), i prezzi di vendita, nonché i prezzi di acquisto, i fornitori e le modalità di approvvigionamento, di 5 specificati prodotti (arance, cavolfiore, lattuga, zucchine e mele), di varietà e qualità anch'esse specificate. Nella selezione dei punti vendita, pur senza utilizzare un rigoroso criterio di rappresentatività statistica, si è cercato di includere con peso pressoché equivalente tutte le diverse tipologie distributive (esercizi della GDO, negozi del dettaglio tradizionale e venditori ambulanti¹⁵), le tre diverse aree geografiche (Nord, Centro e Sud), e una serie di città specificate, comprensive di province e capoluoghi di provincia.

¹⁵ All'interno di tale tipologia sono stati inclusi esclusivamente ambulanti in sede fissa.

133. Al secondo stadio, la rilevazione è proseguita presso ciascun fornitore indicato dai punti vendita selezionati, distintamente per ognuno dei prodotti considerati. A tali fornitori è stato richiesto di specificare a loro volta il prezzo, il fornitore e le modalità dell'approvvigionamento relativi alla medesima partita di prodotto rinvenuta nel punto vendita inserito nel campione. Nel caso in cui il distributore o l'intermediario si sia rifornito presso una piattaforma distributiva, è stata effettuata una distinzione tra i casi in cui la piattaforma sia un soggetto giuridico che acquista e rivende il prodotto, comportandosi pertanto a tutti gli effetti come un intermediario, e il caso in cui la piattaforma svolga invece esclusivamente una funzione logistica per il proprio fornitore o per il proprio cliente, senza pertanto emettere alcuna fattura di vendita; in tale ultimo caso, ovviamente, il transito del prodotto attraverso la piattaforma non è stato computato quale passaggio intermedio.

134. Un'ulteriore precisazione riguarda la presenza di agenti di acquisto all'interno della filiera distributiva, la quale, pur non comportando un passaggio di proprietà del prodotto, implica pur sempre un allungamento della catena distributiva, attraverso un operatore che svolge un servizio di intermediazione retribuito tramite commissione. In tali circostanze, data l'impossibilità di rilevare un prezzo di vendita e un prezzo di acquisto, si è scelto di non computare tale passaggio, segnalandone comunque la presenza nella catena distributiva e precisando la natura monomandataria o plurimandataria dell'agente.

135. Nel caso di prodotti che abbiano subito più di due passaggi, l'indagine ha previsto un numero ulteriore di interviste, ciascuna effettuata presso il fornitore indicato nella fase precedente, sempre aventi ad oggetto le modalità e i costi dell'approvvigionamento. Tra le modalità di approvvigionamento, in particolare, è stata richiesta una serie di informazioni relative a: servizi resi dal fornitore, distanza percorsa dalla merce, soggetto incaricato del trasporto, utilizzo di strutture logistiche ecc..

136. Le ultime interviste della rilevazione sono sempre state rivolte, indipendentemente dalla lunghezza di ciascuna filiera distributiva, al produttore agricolo (o organizzazione di produttori), per rilevarne la tipologia, le caratteristiche dimensionali e la disponibilità di strutture di lavorazione.

137. Al riguardo, è opportuno sottolineare che le cooperative e i consorzi di produttori sono stati considerati alla stregua di fornitori agricoli soltanto quando si propongono sul mercato con un marchio unitario (ad es., per le mele, con il marchio "Melinda"), ovvero quando si limitano a svolgere una funzione di commercializzazione per i propri associati. Diversamente, laddove i consorzi svolgono attività di commercializzazione su più vasta scala, integrando il proprio assortimento di prodotti con acquisti effettuati da imprese esterne al consorzio, essi sono stati considerati quali intermediari.

138. I risultati dell'indagine, consegnati dalla GdF all'Autorità in data 11 ottobre 2006, pur avendo valore esclusivamente esemplificativo, in quanto non riferibili all'intero universo delle filiere distributive del comparto ortofrutticolo, illustrano in modo assai dettagliato le modalità con le quali la catena del valore si forma e si

sviluppa lungo le filiere esaminate, con particolare riferimento al numero di passaggi che ha subito il prodotto e al margine medio di ricarico ai diversi stadi. Essi consentono, pertanto, non solo di verificare l'effettiva lunghezza e composizione della filiera distributiva, ma anche di valutare l'impatto di tali caratteristiche sui margini di filiera e sui prezzi finali, permettendo un confronto, in termini di efficienza organizzativa, tra i diversi modelli di distribuzione.

2. I risultati delle rilevazioni effettuate

139. La GdF ha raccolto informazioni, tramite interviste dirette a tutti gli operatori collocati ai diversi livelli di scambio, su 291 filiere distributive, di cui 267 sono state effettivamente utilizzate ai fini delle elaborazioni: in 24 casi, infatti, le interviste non hanno consentito di mettere a punto un set di informazioni completo e confrontabile con gli altri dati acquisiti. Sono stati ad esempio esclusi dal campione i prodotti di origine estera, in quanto in tal caso non è stato possibile, per ovvie ragioni, acquisire le informazioni relative ai primi anelli della filiera.

Tabella n. 2.1 – composizione del campione di filiere analizzate

Prodotto (*)	A	B	C	D	E	Totale
Tipo P.V.						
GDO	17	19	20	13	25	93
FV (Frutta e verdura)	16	15	21	18	24	94
A (Ambulanti)	13	13	15	18	20	79
Totale	46	47	56	49	69	267

(*) A = cavolfiore, B = lattuga romana, C = zucchine di serra, D = arance tarocco, E = mele golden.

140. Nella tabella n. 2.1, è indicata la composizione per prodotto e per tipologia di punto vendita delle 267 filiere considerate ai fini delle elaborazioni. Come anticipato, esse riguardano esclusivamente prodotti di origine nazionale.

La lunghezza della filiera distributiva

141. Un primo evidente risultato dell'indagine è che l'approvvigionamento diretto presso i produttori, da parte dei punti vendita finali, è un fenomeno assai limitato, e sostanzialmente circoscritto ai punti vendita della GDO. Infatti, solo il 9% delle filiere ricostruite non presenta alcun intermediario, e, all'interno di esse, il 92% circa è rappresentato da punti vendita appartenenti alla GDO (tabelle n. 2.2 e n. 2.3). La tipologia di filiera prevalente nel settore risulta invece essere quella che prevede il passaggio del prodotto attraverso 1 intermediario, ma è particolarmente elevata, e pari al 44% circa (46% includendo anche gli agenti di vendita), anche la percentuale di prodotti che subiscono più di un passaggio tra il produttore e il distributore finale.

Tabella n. 2.2

Distribuzione delle filiere esaminate per lunghezza (i valori indicati tra parentesi includono tra gli intermediari anche gli agenti di vendita)

	Acquisto diretto	1 intermed.	2 intermed.	3 intermed.	4 * intermed.	Totale filiere
N° filiere	24 (24)	126 (121)	84 (82)	29 (34)	4 (6)	267 (267)
Incidenza % sul campione	9,0 (9,0)	47,2 (45,3)	31,5 (30,7)	10,9 (12,7)	1,5 (2,3)	100,0 100,0

* Dato il loro scarso rilievo numerico, nel seguito delle elaborazioni, le filiere con 4 intermediari verranno accorpate a quelle con 3 intermediari.

Tabella n. 2.3

Composizione delle tipologie di filiera per tipologia di punto vendita

Tipo di filiera	Acquisto diretto	1 intermed.	2 intermed.	3 o 4 intermed.
Tipo di p.v.				
GDO	91,7	28,6	26,2	42,5
FV	8,3	34,9	44,0	33,3
A	--	36,5	29,8	24,2
Totale	100	100	100	100

142. La presenza di agenti di acquisto che lavorano per conto di grossisti si è rivelato un fenomeno di consistenza piuttosto limitata, riguardando solo il 5% delle filiere esaminate. Essa non modifica pertanto significativamente la distribuzione per lunghezza delle filiere esaminate, pur producendone un leggero spostamento verso le tipologie caratterizzate da più intermediari. Gli agenti rilevati sono ripartiti in modo pressoché uniforme tra le tipologie “monomandatario” e “plurimandatario”,

143. L’incidenza delle filiere di ciascuna lunghezza varia sensibilmente tra le diverse tipologie distributive (cfr. tabella n. 2.4), evidenziando un ricorso più frequente a catene “lunghe” (cioè caratterizzate da più intermediari) da parte dei punti vendita tradizionali rispetto a quelli della distribuzione moderna. Può notarsi, in particolare, che solo la GDO fa ricorso in misura significativa (nel 23,4% dei casi rilevati) alla catena “cortissima”, cioè senza intermediari tra il produttore e il punto vendita, mentre tale modalità di approvvigionamento risulta pressoché assente nelle altre tipologie distributive. Inoltre, tra i prodotti rilevati, quelli che hanno subito più di un passaggio intermedio sono circa il 51% per i negozi di frutta e verdura, circa il 42% per gli ambulanti e circa il 38% per i punti vendita della GDO (tabella n. 2.4).

Tabella n. 2.4**Tipologie di filiera utilizzate (in %) da ciascuna tipologia di punto vendita**

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed	2 intermed	3 o 4 intermed.	Totale
GDO	23,4	38,3	23,4	14,9	100,0
FV	2,1	46,8	39,4	11,7	100,0
A	--	58,2	31,7	10,1	100,0
Totale	9,0	47,2	31,5	12,3	100,0

144. Particolarmente interessante risulta la scomposizione per prodotto della tipologia di filiera usata dai diversi punti vendita, la quale evidenzia una netta differenziazione dei canali di approvvigionamento utilizzati per alcuni prodotti rispetto ad altri. In particolare, la filiera distributiva risulta più corta laddove esiste a monte, da parte dell'offerta agricola, una migliore capacità organizzativa e di concentrazione dell'offerta, mentre risulta più lunga, anche per la GDO, laddove l'offerta agricola risulta più dispersa e meno organizzata.

145. Ad esempio, nel caso delle mele golden, si registra un numero di fornitori piuttosto limitato, quasi esclusivamente costituito da consorzi di agricoltori (il 93% dei produttori del campione) e, all'interno di questi, con una netta prevalenza di un unico operatore, il quale rifornisce, direttamente o tramite intermediari, il 55% dei punti vendita¹⁶. Diversamente, nel caso delle zucchine, si registrano una forte frammentazione dell'offerta agricola e una presenza ancora molto consistente di produttori singoli (il 48% circa dei fornitori agricoli del campione). Esaminando la composizione delle filiere distributive relative a tali due prodotti (tabelle nn. 5 e 6), emerge come, per le mele golden, la GDO utilizzi un numero di passaggi intermedi decisamente inferiore rispetto alle altre tipologie distributive, riuscendo addirittura, nel 44% dei casi, ad evitare il ricorso a qualsivoglia intermediazione con il produttore agricolo; nel caso delle zucchine invece, ove la GDO non riesce evidentemente a trovare interlocutori agricoli di dimensione adeguata, essa utilizza un numero di intermediari addirittura superiore rispetto ai rivenditori ambulanti, che risultano, in tale circostanza, la tipologia distributiva con la filiera di approvvigionamento più "corta".

Tabella n. 2.5 – Modalità di approvvigionamento per le mele golden

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed	2 intermed	3 o 4 intermed.	Totale
GDO	44,0	40,0	16,0	--	100,0
FV	--	66,7	33,3	--	100,0
A	--	75,0	25,0	--	100,0
Totale	16,0	59,4	24,6	--	100,0

¹⁶ Il Consorzio Melinda.

Tabella n. 2.6 – Modalità di approvvigionamento per le zucchine di serra

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed	2 intermed	3 e 4 intermed.	Totale
GDO	10,0	40,0	15,0	35,0	100,0
FV	--	47,6	47,6	4,8	100,0
A	--	73,3	20,0	6,67	100,0
Totale	3,5	51,8	28,6	16,1	100,0

146. La circostanza che i punti vendita ambulanti riescano ad utilizzare una tipologia di catena corta laddove l'offerta agricola è frammentata e disorganizzata discende evidentemente dalla maggiore flessibilità che tale tipologia di punto vendita ha, in particolare nei confronti della grande distribuzione, nella scelta e nella continuità temporale del proprio assortimento. Una bancarella, infatti, soprattutto se collocata all'interno di un mercato rionale, può scegliere di modificare anche quotidianamente la composizione del proprio assortimento, sia in termini di numero di prodotti che in termini di varietà, decidendo di volta se concentrarsi su poche referenze o se allargare la propria gamma di offerta. In questo senso, essa rappresenta lo sbocco più naturale per i piccoli produttori, i quali non sono in grado di garantire, soprattutto a chi distribuisce su larga scala, né continuità di rifornimento né standardizzazione qualitativa.

147. Non sembrano invece emergere sostanziali differenze, all'interno della GDO, tra le modalità di approvvigionamento delle diverse tipologia di punto vendita. Al riguardo, infatti, può soltanto rilevarsi una più accentuata tendenza all'utilizzo della catena corta da parte dei *discount*, i quali, detenendo un assortimento di prodotti ortofrutticoli estremamente limitato, cercano presumibilmente di circoscriverlo a quei prodotti per i quali riescono a spuntare le migliori condizioni di acquisto.

Tabella n. 2.7 – Modalità di approvvigionamento all'interno della GDO

Tipo di filiera Tipo di p.v.	Acquisto diretto	1 intermed.	2 intermed.	3 o + intermed.	Totale
Ipermercato	23,5	29,4	17,6	23,5	100,0
Supermercato	22,1	35,5	30,5	11,9	100,0
Superette	--	100,00	--	--	100,0
Discount	35,7	42,9	7,1	14,3	100,0
Totale GDO*	23,4	38,3	23,4	14,9	100,0

Tabella n. 2.8 - Incrementi di prezzo nelle diverse filiere (in %)

Lunghezza filiera	Ricarico intera filiera	Ricarico medio 1° interm.	Ricarico medio 2° interm.	Ricarico medio 3° e 4° interm.
Acquisto diretto	77,4	-	-	-
1 intermediario	132,9	37,4	-	-
2 intermediari	290,0	28,9	81,2	-
3 o 4 intermediari	293,7	30,8	34,8	39,5
Media complessiva	200,5	33,6	68,1	39,5

I margini di ricavo e i prezzi di vendita

148. La tabella n. 2.8 mostra, nelle diverse tipologie di filiera distributiva, i ricarichi medi relativi a ciascuno stadio della filiera e quelli complessivi relativi all'intera filiera (dal produttore al consumatore). Essa evidenzia come il ricarico del prezzo finale di vendita rispetto al prezzo di produzione sia mediamente pari al 200%, e risulti tanto maggiore quanto più elevato è il numero di intermediari che interviene nella filiera: infatti, mentre nella filiera senza intermediari il prezzo di vendita eccede quello di produzione del 77% circa, nella filiera con due intermediari il valore del ricarico quasi raddoppia (133%), e addirittura quadruplica nel caso di filiera con due o tre intermediari, ove, mediamente, il ricarico arriva quasi al 300%. Per quanto poco significativa nel campione considerato (4 casi su 267), va comunque segnalata anche l'esistenza di una filiera con ben 4 intermediari tra la produzione e la distribuzione finale, la quale dà origine ad un ricarico di prezzo superiore al 400% (pari al 422%).

149. Risulta invece piuttosto indifferenziato rispetto alla lunghezza della filiera il ricarico medio del punto vendita, che si aggira, qualunque sia il numero di passaggi che ha subito il prodotto, attorno al 73-77%. Il margine di guadagno del distributore finale subisce tuttavia significative variazioni a seconda della tipologia di punto vendita, risultando generalmente inferiore per gli operatori della GDO (64% circa) rispetto ai negozi tradizionali di frutta e verdura (80% circa) e anche agli ambulanti (74% circa).

Tabella n. 2.9**Incremento medio di prezzo delle diverse tipologie di punto vendita**

Tipo p.v. Lunghezza filiera	GDO	FV	A	Totale
Acquisto diretto	77,5	76,5	--	77,40
1 intermediario	69,2	82,1	67,2	73,00
2 intermediari	55,0	72,8	84,7	72,0
3 o 4 intermediari	46,2	97,9	84,3	72,7
Totale filiere	64,4	80,1	74,5	72,9

150. Dalla tabella n. 2.10, la quale mostra il prezzo di ciascun prodotto e il prezzo medio dei 5 prodotti in ciascuna delle diverse tipologie di filiera, si evince anche l'esistenza di una precisa relazione tra la lunghezza della filiera e il valore assoluto del prezzo di vendita del prodotto. Infatti, il prezzo dei 5 prodotti considerati generalmente aumenta all'aumentare della lunghezza della filiera: immaginando di acquistare un chilo di ciascun prodotto considerato, la spesa complessiva per i 5 prodotti nel caso in cui essi abbiano subito 3 o più passaggi risulterebbe circa il 30% più alta rispetto al caso in cui i medesimi prodotti non abbiano subito alcun passaggio intermedio tra il produttore e il distributore finale.

Tabella n. 2.10

Prezzo di vendita finale (euro/kg) nelle diverse tipologie di filiera

Prodotto Filiera	A	B	C	D	E	Media*
Acquisto diretto	1,51	1,47	1,74	0,93	1,34	1,39
1 intermediario	1,21	1,60	2,39	1,03	1,34	1,55
2 intermediari	1,66	1,96	2,38	1,20	1,56	1,72
3 o 4 interm.	1,42	2,17	2,09	1,40	--	1,78
Media	1,41	1,81	2,32	1,15	1,39	1,62

* La media dei prezzi considerati equivale alla spesa teorica necessaria per acquistare un paniere composto da 2 etti di ciascun prodotto.

Tabella n. 2.11

Ricavo del produttore (euro/kg) nelle diverse tipologie di filiera

Prodotto Filiera	A	B	C	D	E	Media
Acquisto diretto	0,87	0,74	1,01	0,70	0,78	0,81
1 intermediario	0,47	0,66	1,04	0,48	0,69	0,70
2 intermediari	0,48	0,50	1,02	0,24	0,66	0,56
3 o 4 interm.	0,43	0,47	0,85	0,26	--	0,52
Media	0,51	0,58	1,00	0,35	0,70	0,64

Tabella n. 2.12

Prezzo finale (euro/kg) praticato dalle diverse tipologie di punto vendita

Prodotto Tipo P.V.	A	B	C	D	E	Media*
GDO	1,44	1,77	2,18	1,05	1,24	1,56
FV	1,53	2,03	2,57	1,35	1,64	1,84
A	1,22	1,63	2,13	1,02	1,29	1,43
Media	1,41	1,81	2,32	1,15	1,39	1,62

* Anche in questo caso, la media dei prezzi considerati equivale alla spesa teorica necessaria per acquistare un paniere composto da 2 etti di ciascun prodotto.

151. La lunghezza della filiera è inoltre correlata con il ricavo medio del produttore (cfr. tabella n. 2.11), il quale riesce a spuntare prezzi tanto migliori tanto più chi acquista è vicino al consumatore finale. Ciò è anche da ricondursi alla circostanza che il produttore che vende direttamente al distributore finale è generalmente un operatore particolarmente efficiente e organizzato, in grado di fornire tutta una serie di servizi di lavorazione il cui corrispettivo risulta incluso nel ricavo percepito.

152. La tabella n. 2.12 mostra il prezzo di vendita finale di ciascun prodotto praticato dalle diverse tipologie di punto vendita. I risultati ottenuti appaiono sostanzialmente in linea con quanto emerge dalle rilevazioni, illustrate nel capitolo precedente, effettuate da Nielsen per ISMEA: in particolare, risulta che la GDO, per quanto riguarda i prodotti ortofrutticoli, è complessivamente più cara dei mercati rionali, anche se, per i prodotti esaminati, risulta mediamente più conveniente dei tradizionali negozi di frutta e verdura. Ancora una volta, tuttavia, emergono differenze significative tra i diversi prodotti considerati, risultando che per le mele golden (prodotto E), per le quali la GDO riesce ad accorciare significativamente la catena di approvvigionamento rispetto agli altri punti vendita, tale tipologia distributiva riesce anche a praticare il prezzo più conveniente.

I costi di acquisto dei punti vendita

153. Il fatto che la GDO applichi una percentuale di ricarico sistematicamente inferiore a quella delle altre tipologie di punto vendita senza riuscire, tuttavia, a risultare più competitiva in termini di prezzo finale induce ad interrogarsi sulla capacità di tale sistema distributivo di approvvigionarsi in modo efficiente.

Tabella n. 2.13

Prezzo di acquisto (euro/kg) da parte delle diverse tipologie di punto vendita

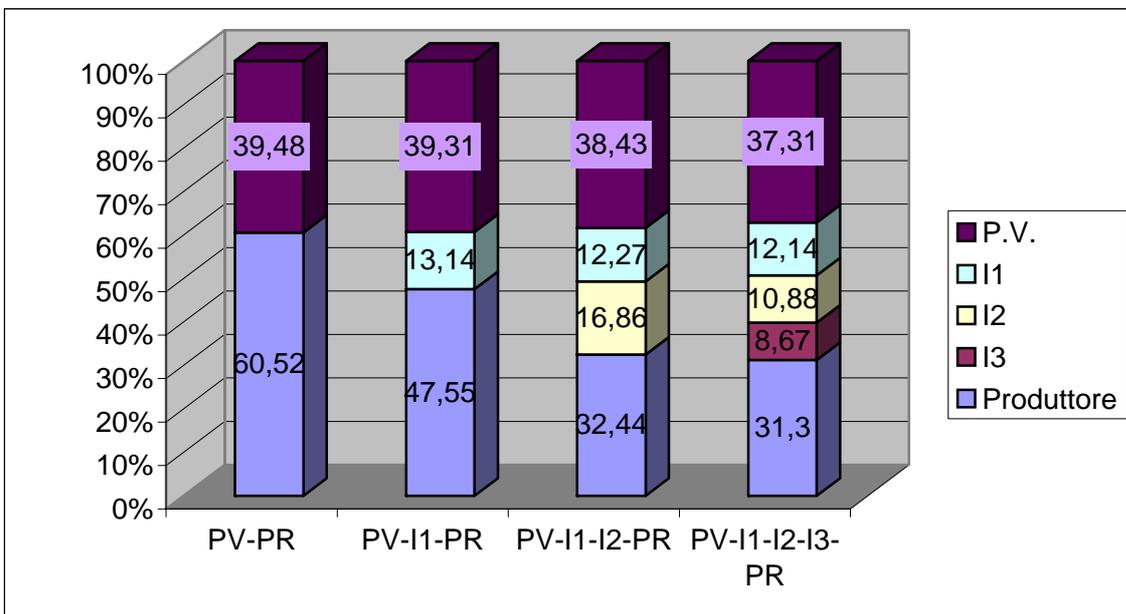
Prodotto Tipo P.V.	A	B	C	D	E	Media*
GDO	0,86	1,05	1,41	0,71	0,77	0,97
FV	0,77	1,12	1,50	0,74	0,96	1,03
A	0,71	0,80	1,30	0,65	0,81	0,85
Media	0,79	1,00	1,42	0,70	0,85	0,96

* Anche in questo caso, la media dei prezzi considerati equivale alla spesa teorica necessaria per acquistare un paniere composto da 2 etti di ciascun prodotto.

154. La tabella n. 2.13, la quale riporta i prezzi di acquisto di ciascun prodotto distintamente per le 3 tipologie distributive considerate, mostra che, in effetti, la GDO acquista i 5 prodotti inclusi nel campione ad un prezzo, mediamente, più alto rispetto a quello spuntato dalle bancarelle dei mercati rionali. Soltanto sulle mele golden, prodotto il quale, come si è visto, consente alla GDO di approvvigionarsi in larga parte in modo diretto, la distribuzione moderna risulta effettivamente la forma distributiva che acquista e vende al prezzo più conveniente.

155. Il grafico n. 2.1 che segue mostra come si ripartisce il prezzo finale di vendita tra le diverse tipologie di operatore che si collocano ai vari stadi della filiera. Più precisamente, essa mostra in che percentuale viene remunerato dal consumatore ciascun operatore della filiera. Anche tale elaborazione evidenzia come il punto vendita percepisca, indipendentemente dalla lunghezza della filiera, una percentuale del prezzo finale pressoché costante, pari a circa il 37%-40%, mentre la percentuale incassata dal produttore si assottiglia via via che si allunga la filiera distributiva, passando dal 60% circa, in assenza di intermediari, ad un valore pressoché dimezzato in presenza di più intermediari.

Grafico n. 2.1 – Ripartizione del prezzo finale di vendita tra i vari operatori della filiera distributiva



La fornitura di servizi lungo la filiera distributiva

156. In merito ai servizi di lavorazione del prodotto, è interessante notare come i produttori che stanno a monte delle filiere esaminate, i quali si distribuiscono pressoché equamente tra produttori singoli e associati, erogano anche, nel 53% circa dei casi, servizi di lavaggio, selezione e condizionamento del prodotto; tale percentuale si abbassa tuttavia al 32% circa nel caso di produttori singoli, e supera il 70% nel caso di cooperative o consorzi (cfr. tabella n.2.14).

157. Proseguendo lungo la catena distributiva, si può notare (tabella n. 2.15) che, nei successivi stadi di intermediazione, la percentuale di operatori che fornisce servizi di lavaggio, selezione e condizionamento è piuttosto bassa (solo il 19% degli intermediari collocati ai diversi stadi). Considerando i singoli stadi di intermediazione, la percentuale di operatori che effettua tali servizi diminuisce man mano che ci si avvicina al punto vendita. Infatti, solo nel 7% dei casi il fornitore del punto vendita effettua i servizi di

lavorazione, mentre tale percentuale passa al 40% circa nel caso degli intermediari successivi al primo. Risultati del tutto analoghi si ottengono considerando il servizio di confezionamento del prodotto. Nella stragrande maggioranza dei casi, infatti, i servizi di lavorazione e confezionamento vengono effettuati dal medesimo soggetto.

Tabella n. 2.14 – Composizione produttori per tipologia e per servizio reso al cliente

Tipologia produttore	Effettua lavaggio/selezione/condizionamento	n. casi totali	% su tot.	% su tipologia
Coop. o consorzio		135	50,6	
Di cui	NO	34		25,2
	SI	100		74,1
	n.d.	1		0,7
Singolo		132	49,4	100
Di cui	NO	88		66,7
	SI	42		31,8
	n.d.	2		1,5
Totale produttori		267	100	100
Di cui	NO	122		45,7
	SI	142		53,2
	n.d.	3		1,1

Tabella n. 2.15 - Operatori che forniscono il servizio di lavaggio/selezione/condizionamento nelle diverse tipologie di filiera (in %)

Tipo filiera	Acquisto diretto	1 intermed.	2 intermed.	≥ 3 intermed.	Totale filiere
Interm.(*)					
1°		8,7	5,9	3,0	7,0
2°			45,2	24,2	39,3
3° o 4°				42,4	42,4
Totale intermed.					19,4
PR	70,8	68,35	36,9	24,2	53,28
(*) con PV-I1-I2-I3-I4-PR					

158. E' anche particolarmente interessante rilevare come (cfr. tabella n. 2.16), nel 27% circa delle filiere esaminate, non vi sia alcun operatore lungo la catena distributiva, produttore o intermediario che sia, che effettui i servizi di lavorazione del prodotto; tale percentuale, pur abbassandosi all'aumentare della lunghezza della filiera, rimane consistente anche laddove la catena distributiva è molto lunga: nelle filiere con 3 o più intermediari, infatti, nel 15% dei casi nessuno degli operatori collocati ai diversi stadi della catena eroga servizi ulteriori rispetto alla mera mediazione

commerciale. La presenza di molti intermediari lungo la filiera, pertanto, non appare strettamente collegata alla necessità di effettuare servizi di lavorazione del prodotto.

Tabella n. 2.16

Numero di volte che vengono effettuati i servizi di lavaggio/selezione /condizionamento del prodotto (in % per singola tipologia di filiera)

Tipo filiera interm. che erogano servizi	Acquisto diretto	1 intermed.	2 intermed.	≥ 3 intermed.	Totale campione
Nessuno	29,2	29,4	26,2	15,1	26,6
Almeno 1	70,8	70,6	73,8	84,9	73,4
Totale	100	100	100	100	100
% duplicazioni (*)		9,0	16,1	10,7	10,7

(*) n. filiere nel quale i servizi citati vengono erogati più di una volta lungo la filiera rispetto al totale nel quale essi vengono erogati almeno una volta.

159. Infine, nelle filiere con più stadi di intermediazione, si riscontrano numerosi casi di duplicazione delle medesime attività di lavorazione, ancora a dimostrazione della mancanza di nesso tra numero di intermediari ed efficienza nell'erogazione dei servizi. In particolare, sul totale delle filiere ove si effettuano i servizi di lavorazione, nel 10% dei casi i medesimi servizi vengono effettuati più di una volta lungo la catena distributiva.

160. In sintesi, sulla base dei risultati illustrati, nel 27% delle filiere esaminate non si registra la presenza di operatori che svolgono servizi di lavorazione del prodotto, nel 53% dei casi almeno il produttore svolge tali servizi, mentre solo nel rimanente 20% delle filiere esaminate lo svolgimento dei servizi citati è affidato esclusivamente ai commercianti intermediari. Pertanto, il valore aggiunto fornito dagli intermediari può ricondursi solo in minima parte ai servizi di lavorazione resi. Al riguardo, la tabella n. 2.17 mostra in quale percentuale il prezzo finale di vendita va a remunerare i diversi intermediari, distintamente per gli operatori che hanno effettuato servizi di lavorazione e o confezionamento e quelli che non hanno erogato tali servizi. Da essa emerge che gli intermediari che effettuano servizi percepiscono un margine che incide per meno del 20% sul prezzo finale, mentre quelli che non li effettuano percepiscono un margine che incide circa del 10%. Conseguentemente, i servizi di lavorazione/confezionamento del prodotto, in quel 20% di casi in cui è l'intermediario a fornirli, rappresentano non più del 10% del prezzo pagato dal consumatore, a fronte di un'incidenza complessiva della remunerazione degli intermediari che, nelle filiere con 3 intermediari, supera il 30% (cfr. grafico n. 2.1).

Tabella n. 2.17 – Remunerazione degli intermediari, in % sul prezzo finale in base ai servizi resi

Posizione nella filiera		1° intermed.	2° intermed.	≥ 3° intermed.	Totale intermediari	
SERVIZI						
	Lav/sel/cond	confez				
	SI	SI	21,29	21,20	12,47	19,68
*	SI	NO	20,89*	28,94*	11,73*	22,43*
*	NO	SI	17,81*	20,55*	//	18,90*
	NO	NO	11,73	9,76	5,81	10,86

* valori riferiti a pochi casi (9 x “solo lav/sel/cond” e 10 x “solo conf”).

La tipologia degli intermediari collocati ai vari stadi della filiera

161. La suddivisione degli intermediari per tipologia indica una netta prevalenza dei grossisti collocati all’interno dei mercati, i quali rappresentano circa il 55% degli intermediari complessivi, seguiti dai grossisti che operano fuori dai mercati (38% circa), dalle piattaforme distributive (4,2%) e dai consorzi di commercializzazione (2,3%)¹⁷. La composizione degli intermediari si modifica in funzione dello stadio di intermediazione considerato, laddove nel primo stadio di intermediazione (quello più vicino al distributore finale) è prevalente l’incidenza dei mercati all’ingrosso, mentre nei successivi stadi diventa prevalente l’incidenza dei grossisti indipendenti. Le piattaforme, inoltre, essendo esclusivamente destinate ai distributori finali, incidono in misura più significativa nel primo stadio di intermediazione.

Tabella n. 2.18 - Suddivisione degli intermediari per tipologia in ciascuno stadio di intermediazione (in %)

Posiz. Nella filiera	1° intermediario	2° intermediario	3° o 4° intermediario	Tot
Tipo (1)				
M	66,67	40,17	29,73	55,42
F	23,46	59,83	64,86	38,04
PT	7,00	//	//	4,28
C*	2,88	//	5,41	2,27
Tot	100	100	100	100

(1) M = grossista all’interno di un mercato, F= grossista fuori mercato, C= consorzio (non assimilato ai produttori), PT = piattaforma.

¹⁷ Si parla in questo caso dei consorzi che non vengono assimilati ai produttori, in quanto distribuiscono anche prodotto non proveniente dagli associati.

162. Dalla tabella n. 2.19, che mostra in che percentuale gli intermediari di ciascuna tipologia forniscono servizi di lavorazione e confezionamento del prodotto, risulta inoltre che soltanto tra i grossisti che operano fuori mercato si registra una percentuale consistente (circa il 37%) di operatori che erogano servizi; diversamente, tra i grossisti collocati all'interno di un mercato, i quali, come si è visto, rappresentano la figura di intermediario prevalente, soltanto il 5% commercializza il prodotto dopo averlo in qualche misura lavorato.

Tabella n. 2.19 - Intermediari che forniscono i servizi di lavorazione (lavaggio/ selezione/condizionamento) e confezionamento del prodotto (in %)

Servizio Tipologia interm.	LAV/SEL COND	CONF	LAVOR+ CONF
M	5,9%	6,8%	5,0%
F	41,7%	41,1%	37,1%
C*	11,1%	11,1%	11,1%
PT	//	//	//
Tot	19,4%	19,6%	17,1%

* Le percentuali indicate non risultano significative, essendo riferite ad un numero esiguo di casi.

3. Considerazioni di sintesi

163. Benché il numero delle rilevazioni effettuate ed i criteri seguiti nella iniziale selezione dei punti vendita e dei prodotti non consentano di attribuire rappresentatività statistica ai risultati conseguiti, gli stessi appaiono idonei a supportare alcune considerazioni di carattere generale.

In primo luogo, emerge come il settore ortofrutticolo sia, mediamente, caratterizzato da una catena distributiva piuttosto lunga, che vede la presenza di più di un intermediario (1,5 in media) tra il produttore e il punto vendita e, conseguentemente, di più di due intermediari (2,5 in media) tra il produttore e il consumatore. Esiste tuttavia una larga variabilità (da 0 a 4 o più passaggi) nella lunghezza della catena distributiva utilizzata, a seconda del prodotto e della tipologia di punto vendita presi in considerazione. In particolare, un numero inferiore di passaggi intermedi si riscontra nelle filiere che terminano presso i punti vendita della GDO e per quei prodotti, quali le mele, per i quali esiste una maggiore concentrazione e organizzazione dell'offerta agricola: la catena tende cioè ad essere tanto più corta quanto più sono organizzati gli operatori posti agli estremi della catena stessa, e cioè i produttori agricoli e i punti vendita.

164. La presenza di uno più intermediari lungo la catena distributiva non sembra in alcun modo collegata alla necessità di erogare servizi di lavaggio, selezione e condizionamento del prodotto. Infatti, solo nel 20% delle filiere esaminate, l'erogazione di tali servizi è affidata agli intermediari commerciali. Nel 53% dei casi, invece, è direttamente il produttore agricolo o il consorzio di produttori a svolgere i servizi di lavorazione, i quali non vengono addirittura svolti in alcuno stadio della

catena distributiva nel rimanente 20% dei casi. All'allungarsi della catena distributiva, aumenta, sebbene non di molto, la percentuale di filiere nelle quali i servizi di lavorazione vengono svolti prima della vendita finale, ma diventa anche importante (circa il 10%) la percentuale di casi nei quali tali servizi vengono resi due o più volte lungo la medesima filiera. La lunghezza della filiera non sembra pertanto produrre un aumento di efficienza nell'erogazione dei servizi di lavorazione del prodotto.

165. La lunghezza della filiera produce invece conseguenze sia sui ricavi degli agricoltori, che si comprimono all'aumentare del numero di passaggi che subisce il prodotto, sia sul prezzo finale, che risulta più elevato al crescere del numero di operatori che compongono la catena.

166. I margini praticati dai punti vendita non risultano correlati alla lunghezza della filiera, bensì alla tipologia distributiva. In particolare, emerge come i margini praticati dalla GDO siano sistematicamente più bassi dei margini praticati dalle altre tipologie distributive. Ciò nonostante, la GDO non risulta la tipologia distributiva più conveniente per la vendita di ortofrutta, riuscendo a spuntare prezzi di acquisto migliori delle altre tipologie distributive soltanto laddove essa può confrontarsi con un interlocutore grande e organizzato.

167. Sulla base di quanto esposto, le filiere distributive dei prodotti ortofrutticoli possono sostanzialmente ricondursi a due modelli: il modello della catena corta, caratterizzato dall'approvvigionamento diretto presso il produttore ovvero dal ricorso ad un unico intermediario, e il modello della catena lunga, caratterizzato dalla presenza di più intermediari tra il produttore e il distributore. Il modello della catena corta, prevalente presso gli operatori della GDO e per quei prodotti che hanno un'offerta produttiva più concentrata, risulta più efficiente rispetto al modello della filiera lunga, il quale risulta prevalente presso gli operatori del dettaglio tradizionale e per i prodotti caratterizzati da una forte frammentazione dell'offerta agricola: i risultati delle elaborazioni effettuate evidenziano infatti una relazione positiva tra l'incremento percentuale dei prezzi finali di vendita rispetto ai prezzi di acquisto e il numero dei passaggi intermedi che si susseguono nella filiera.

168. Dal confronto tra le modalità di approvvigionamento utilizzate dalle diverse tipologie distributive, emerge come i tradizionali negozi di frutta e verdura siano in assoluto la forma distributiva meno efficiente: essa infatti presenta prezzi di acquisto, margini e prezzi di vendita sistematicamente più elevati rispetto alle altre tipologie. Il confronto tra la GDO e gli ambulanti in sede fissa non risulta invece univoco: infatti, la GDO riesce a spuntare prezzi di acquisto migliori e a praticare prezzi più bassi delle altre tipologie distributive soltanto laddove essa è in grado di rifornirsi direttamente dal produttore o da un consorzio di produttori. Diversamente, pur avendo un margine di ricarico inferiore a quello delle altre tipologie distributive, la grande distribuzione risulta più cara delle bancarelle collocate all'interno dei mercati regionali, in quanto non riesce a competere con queste ultime nelle condizioni di acquisto.

169. Tale ultimo risultato, come si vedrà in modo più approfondito nel corso dell'indagine, sembra potersi spiegare con la minore flessibilità della GDO rispetto

agli ambulanti in termini di: completezza della gamma, continuità degli approvvigionamenti e standardizzazione della qualità. L'offerta di una grande superficie di vendita, infatti, deve necessariamente rispondere a requisiti qualitativi e di assortimento diversi da quella di una bancarella collocata in un mercato rionale, dovendo garantire la possibilità al consumatore di rifornirsi, mediante un solo atto di acquisto (*one stop shop*), di tutti i principali generi di necessità alimentari, a prezzi e qualità specificate e costanti nel tempo.

CAPITOLO III

L'OFFERTA AGRICOLA

1. Premessa

170. Una prima conclusione del precedente capitolo attiene alla circostanza per cui tanto più è organizzato e concentrato il primo anello della filiera ortofrutticola, e cioè la produzione, tanto più facile è il processo di accorciamento della stessa filiera che porta tali prodotti al consumatore finale. Di conseguenza, nel presente capitolo è sviluppata una analisi dell'offerta nazionale di prodotti ortofrutticoli destinati al consumo finale. Al fine di verificare il grado di organizzazione attuale dell'offerta, nonché le prospettive di aggregazione future, saranno prese in considerazione le principali caratteristiche strutturali e organizzative della produzione ortofrutticola nazionale.

171. Preliminarmente, tuttavia, saranno forniti alcuni cenni in merito alla normativa comunitaria e nazionale che disciplina le fasi di produzione e commercializzazione dei prodotti agroalimentari, tra cui l'ortofrutta, in quanto tale normativa appare aver condizionato fortemente nel passato, ma anche nelle modifiche più recenti, gli schemi secondo i quali si sono sviluppati i diversi stadi della filiera qui in esame, a partire dalle modalità di organizzazione degli operatori che rappresentano l'offerta agricola.

172. In questo contesto occorre considerare le specificità che caratterizzano il comparto agricolo - in termini, a titolo meramente esemplificativo e con specifico riguardo alla filiera ortofrutticola, di frammentarietà dei produttori e di conseguente scarso potere contrattuale degli stessi, di necessità di garantire loro un reddito minimo, di attenzione alla sicurezza dei prodotti alimentari e alle esigenze di tutela dell'ambiente - che hanno sempre reso necessaria l'adozione di regolamentazioni particolari le quali, prendendo atto delle stesse, ne armonizzassero la disciplina con le esigenze più generali del mercato.

173. Appare importante sottolineare, a premessa di quanto seguirà, che nel corso dell'ultimo decennio il settore ortofrutticolo ha dovuto far fronte, da un lato, a una forte pressione da parte della grande distribuzione e delle catene di supermercati discount che, grazie all'elevata concentrazione, tendono a imporre i prezzi di mercato, e, dall'altro, alla concorrenza dei prodotti importati da Paesi terzi che, con una qualità più che accettabile e prezzi relativamente bassi, stanno conquistando una fetta di mercato sempre più ampia, sia in ambito nazionale che nel più ampio scenario comunitario.

174. In ragione delle peculiarità del comparto sono state adottate, sia a livello comunitario siae, sulla falsariga di questo, in ambito nazionale, normative volte a conciliare le specificità del settore agricolo con la più generale disciplina di concorrenza e liberalizzazione dei mercati, attraverso l'aggregazione dei vari soggetti della filiera, cercando di garantire, mediante la coesione dei singoli, un maggior peso contrattuale agli agricoltori. Nel prosieguo del presente capitolo saranno, quindi,

brevemente analizzate le normative comunitarie e nazionali che interessano il settore ortofrutticolo in materia agricola, con specifico riferimento agli aspetti che impattano sulla politica di concorrenza.

2. La normativa comunitaria e l'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) nel settore ortofrutticolo

175. La materia agricola in ambito comunitario è regolata dagli artt. 32-36 del Trattato CE e dai regolamenti successivamente adottati, originariamente volti a garantire un regime sostanzialmente protezionista ad un settore particolarmente sensibile per i Paesi firmatari del Trattato di Roma. Per quanto di interesse in questa sede si osserva preliminarmente che, ai sensi dell'art. 36 Trattato CE, le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza erano applicabili ai prodotti agricoli solo nella misura determinata dal Consiglio, in tal modo sancendosi, in via di principio, il primato della politica agricola sugli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza.

176. In questo contesto e dati questi vincoli, è stata ideata una Politica Agricola Comune (PAC), più volte riformata nel corso degli anni, che si è lentamente spostata da posizioni piuttosto dirigiste e protezioniste nei confronti delle produzioni agricole nazionali verso posizioni più orientate ai principi di concorrenza. In linea generale la PAC ha introdotto un regime di protezione e di tutela del settore agricolo, fondamentalmente teso al raggiungimento dei seguenti obiettivi: la garanzia di un reddito equo alla popolazione agricola, un volume di produzione in grado di assicurare l'auto-provvigionamento della Comunità, la stabilità dei prezzi e dei mercati, come forma di tutela degli interessi dei produttori e dei consumatori.

177. In tale contesto di graduale orientamento da posizioni più protezionistiche a posizioni "di mercato", rileva una prima riforma della PAC nel 1992, ove si prefigurava la sostituzione progressiva delle misure di sostegno dei prezzi con aiuti diretti agli agricoltori slegati dalla quantità prodotta (c.d. "disaccoppiamento"), al fine di rendere più competitivi i prodotti europei sui mercati mondiali e sullo stesso mercato interno e rendendo meno necessarie misure di protezione del mercato comunitario, in modo da:

- i) evitare l'accumulo di eccedenze di difficile smaltimento;
- ii) ridurre l'impegno di spesa per la PAC;
- iii) venire incontro alle richieste di liberalizzazione degli scambi in sede di Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC).

178. Da un punto di vista operativo la PAC ha realizzato un sistema generale di regole di funzionamento dei mercati, articolato in modo differenziato nei singoli comparti produttivi; gli insiemi di regole organizzative relative ai singoli comparti produttivi costituiscono le cosiddette Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM), ciascuna delle quali è stata nel tempo soggetta a successive revisioni, nonché ad alcune riforme di carattere generale.

179. L'OCM relativa al settore ortofrutticolo, disciplinata dal Reg. CEE/1035/1972, è risultata sin dall'inizio di impronta meno protezionistica rispetto a quelle di altri comparti agricoli, non prevedendo alcuna misura di sostegno diretto al prezzo o al reddito degli agricoltori. In particolare, il Reg. CEE/1035/72 prevedeva:

- la possibilità di utilizzare le "Associazioni di Produttori" quali strumenti per la gestione dell'offerta;
- i ritiri in caso di perturbazione del mercato;
- l'individuazione di prezzi di riferimento sulla base dei quali calcolare i prelievi alle importazioni e le restituzioni alle esportazioni verso i Paesi terzi, per assicurare la preferenza comunitaria ai prodotti ortofrutticoli europei;
- un sistema di aiuti per favorire la trasformazione industriale e la collocazione presso le industrie.

180. Sulla base di tale impianto normativo, la spesa del FEOGA (Fondo Europeo Agricolo/sezioni Orientamento e Garanzia) per il settore ortofrutticolo è stata sempre sensibilmente inferiore rispetto all'importanza dello stesso, incidendo per meno del 4%, a fronte di un'incidenza settoriale del settore ortofrutticolo del 16% circa sul valore della produzione agricola (PLV).

181. Nel 1996, è stata introdotta un'importante riforma dell'OCM per i prodotti ortofrutticoli freschi, che ne ha diminuito ulteriormente il livello di protezione, agevolando quelle iniziative in grado di favorire l'adattamento dell'offerta alle condizioni di mercato. In particolare, sono state ridotte le quantità oggetto di ritiro e i relativi prezzi (sostituiti con "indennità" di ritiro) ed è stato quasi del tutto abbandonato il principio della preferenza comunitaria, esponendo in misura maggiore le imprese alla concorrenza del mercato mondiale.

182. In questo contesto, con il Reg. CE/2200/1996, è stato attribuito un ruolo più incisivo nella gestione dei mercati alle Associazioni di Produttori, rinominate, proprio per enfatizzare tale cambiamento, Organizzazioni di Produttori (di seguito anche OP). Più specificatamente, alle O.P. è stato assegnato il compito di programmare, concentrare e qualificare l'offerta per adeguarla alla domanda e consentire un aumento del potere contrattuale dei produttori in grado di controbilanciare la concentrazione degli acquirenti (in particolare con riferimento alla GDO).

In particolare, ai sensi dell'art. 11 del regolamento, le organizzazioni di produttori hanno tra i propri scopi quello di: "i) assicurare la programmazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo; ii) promuovere la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato della produzione degli aderenti; iii) ridurre i costi di produzione e regolarizzare i prezzi alla produzione."

Si evidenzia che il regolamento subordinava il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo dei mercati ortofrutticoli ad una rappresentatività delle O.P. pari a circa il 50% degli operatori del settore e al 60% della produzione dei singoli prodotti .

183. Per favorire la concentrazione dell'offerta, l'OCM dell'ortofrutta ha imposto, quale condizione affinché i produttori possano beneficiare degli aiuti, l'adesione dei produttori stessi ad un'organizzazione di produttori.

Per le O.P. sono state definite regole estremamente precise in merito al riconoscimento e al funzionamento, prevedendo l'obbligo della vendita diretta da parte delle O.P. e la costituzione di aggregazioni di livello superiore (Associazioni di Organizzazioni di Produttori -AOP). In particolare, le condizioni da rispettare, fissate nei regolamenti comunitari, sono le seguenti:

- i) le O.P. devono contare per lo meno cinque aderenti e un fatturato minimo di 100 mila euro;
- ii) esse devono mettere a disposizione dei propri membri i mezzi per il magazzinaggio, il confezionamento e la commercializzazione dei prodotti;
- iii) le O.P. devono infine essere in grado di programmare ed adattare la produzione e promuovere pratiche colturali e di gestione dei rifiuti rispettose dell'ambiente.

Le organizzazioni di produttori che soddisfano tali condizioni possono presentare domanda di aiuto per un "programma operativo", di durata compresa tra 3 e 5 anni, che illustri le misure che la O.P. intende attuare per adattare la produzione dei soci alla domanda e rafforzare la propria posizione di mercato. Per tale programma, stabilito dalla O.P. e approvato dallo Stato membro, viene versato nel fondo di esercizio della O.P. un aiuto comunitario pari al 50% dei costi sostenuti per l'attuazione. Il contributo annuale della Comunità non può superare il 4,1% del valore della produzione commercializzata dall'OP.

I programmi operativi devono essere volti alla realizzazione di obiettivi quali: la concentrazione dell'offerta, l'adeguamento qualitativo e quantitativo dell'offerta alla domanda, la riduzione dei costi di produzione e la promozione di pratiche colturali rispettose dell'ambiente, la stabilizzazione dei prezzi, il miglioramento della qualità dei prodotti.

184. Le posizioni espresse nella riforma della PAC del 1992 sono state ribadite nella c.d. "Agenda 2000", il documento preparato dalla Commissione, alla fine degli anni '90, sulle prospettive dell'Unione europea per l'inizio del ventunesimo secolo in vista dell'allargamento ai Paesi dell'Europa centrale e orientale. Nella stessa logica del disaccoppiamento la Commissione aveva proposto tagli ai prezzi di intervento per diversi prodotti agricoli.

In particolare, la novità di Agenda 2000 era costituita dal tentativo di legare l'accrescimento della competitività dell'agricoltura europea a misure strutturali volte allo sviluppo delle aree rurali. Si riconoscevano, in quest'ottica, il ruolo dell'agricoltura nel preservare e migliorare il patrimonio naturale europeo e l'importanza di mantenere e sviluppare il tessuto economico-sociale delle aree rurali attraverso la valorizzazione delle produzioni tipiche e del patrimonio forestale e il sostegno a metodi di produzione eco-compatibili.

Sul piano dello sviluppo rurale venivano raggiunti significativi risultati riguardo alla semplificazione delle procedure e al riordino degli interventi di sostegno.

185. Sulla base delle iniziative di Agenda 2000, sono state realizzate due nuove riforme di semplificazione della PAC, nel 2003 e nel 2004, volte ad eliminare le misure improntate sulla definizione di volumi e quantità, a limitare gli interventi sui

prezzi ad un mero ruolo di protezione degli operatori a fronte di particolari crisi di mercato e a raggruppare un gran numero di aiuti diretti in un regime di pagamento unico. Una nuova riforma di semplificazione sembra attualmente oggetto di esame e dovrebbe prevedere l'adozione di una struttura legislativa più semplice e snella che porti all'armonizzazione delle norme che disciplinano i diversi prodotti agricoli.

Nelle intenzioni della Commissione, tale riforma dovrebbe avere, come obiettivo di base, l'unificazione delle OCM esistenti in una sola OCM al fine di creare un corpus unico di norme armonizzate nei temi classici delle politiche di mercato, quali: interventi pubblici, contingenti tariffari all'importazione, restituzioni alle esportazioni, misure di salvaguardia, promozione dei prodotti agricoli, norme applicabili agli aiuti di Stato, comunicazioni e trasmissioni dati; senza alterare nella sostanza i meccanismi e gli strumenti attualmente in vigore.

186. Il superamento del precedente approccio di tipo protezionista, che escludeva l'applicazione delle norme di concorrenza al settore agricolo, appare dimostrato anche da importanti dichiarazioni programmatiche della Commissione, nelle quali è stato sottolineato come l'agricoltura, in quanto svolgimento di attività economica, sebbene con alcune eccezioni strettamente individuate, è suscettibile di essere pienamente sottoposta alle norme di concorrenza.

Il nuovo approccio comunitario emerge anche in alcune recenti decisioni della Commissione nelle quali è stata espressa in maniera piuttosto netta la necessità di rispettare la normativa antitrust anche nel settore agricolo. In particolare, l'orientamento della Commissione appare finalizzato a colpire i comportamenti restrittivi delle imprese, laddove essi siano andati al di là di quanto specificamente consentito dalle norme comunitarie sul settore agricolo e di quanto esplicitamente imposto dalla legge nazionale, interpretando con rigore le deroghe derivanti dalla politica agricola comunitaria.

187. Si segnala come da ultimo, nel gennaio 2007, la Commissione europea abbia proposto un'ampia riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore ortofrutticolo, intesa ad allineare questo settore con il resto della PAC riformata.

La proposta mira a potenziare la competitività e l'orientamento al mercato dell'ortofrutta europea, a ridurre le fluttuazioni di reddito dovute alle crisi di mercato, ad aumentare il consumo di prodotti ortofrutticoli, a promuovere la tutela ambientale e, ove possibile, a semplificare la normativa e alleggerire l'onere amministrativo.

La riforma dovrebbe incoraggiare – nelle intenzioni della Commissione - un maggior numero di coltivatori ad aderire alle organizzazioni di produttori, fornirà alle O.P. nuovi strumenti per la gestione delle crisi, incorporerà il settore ortofrutticolo nel regime di pagamento unico, renderà obbligatoria una soglia di spesa per interventi ambientali, potenzierà i finanziamenti UE a favore della produzione biologica e per azioni promozionali e abolirà le sovvenzioni all'esportazione per l'ortofrutta.

Con la proposta di riforma presentata la Commissione intende porre il settore ortofrutticolo in sintonia con le altre riforme della politica agricola comune, che vanno nel senso di rendere l'agricoltura europea più competitiva e orientata al mercato.

188. In particolare la riforma prevede che le O.P. acquistino maggiore flessibilità e che le loro regole siano semplificate. I produttori saranno liberi di aderire a più O.P.

per ciascun prodotto. Saranno erogati finanziamenti supplementari (tasso di cofinanziamento comunitario del 60% anziché del 50%) nelle regioni in cui la produzione commercializzata tramite le O.P. è inferiore al 20% e nei nuovi Stati membri, per incoraggiare la creazione di O.P.; verranno promosse anche le fusioni tra O.P. e le associazioni di OP; proseguirà il sostegno alle O.P. operanti su scala transnazionale o a livello interprofessionale. Circa 700 milioni di euro sono attualmente stanziati in bilancio a favore delle O.P..

189. Gli Stati membri e le O.P. elaboreranno programmi operativi basati su una strategia nazionale. L'oggetto dei programmi operativi è individuato nel miglioramento della qualità dei prodotti, incremento del loro valore commerciale, promozione dei prodotti presso i consumatori, creazione di linee di prodotti biologici, promozione della produzione integrata o di altri metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, gestione delle crisi .

190. Il ruolo delle O.P. sarà valorizzato in particolare per la gestione delle crisi di mercato, in considerazione della natura deperibile dei prodotti ortofrutticoli e della relativa imprevedibilità della produzione. Saranno tali organizzazioni i soggetti attivi delle misure previste per fronteggiare tali situazioni, di regola individuate nella: la raccolta prima della maturazione, ; la mancata raccolta degli ortofrutticoli; iniziative di promozione e comunicazione in tempo di crisi;,, formazione;,, assicurazione del raccolto e copertura delle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento. E' previsto inoltre l'inserimento dell'ortofrutta nel regime di pagamento unico: pertanto la superficie coltivata a prodotti ortofrutticoli potrà beneficiare dei diritti all'aiuto nell'ambito del regime di aiuti disaccoppiati vigente in altri comparti agricoli.

191. A margine di questa sommaria descrizione della proposta di modifica della OCM ortofrutta da parte della Commissione, si segnala il contenuto dell'art. 18 della bozza di regolamento che disciplina l'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi posti in essere nel settore. Tale articolo prevede che l'articolo 81, comma 1 del Trattato non si applichi agli accordi posti in essere dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute a condizione che tali accordi siano stati notificati alla Commissione e questa, entro due mesi dal ricevimento, non ne abbia rilevato l'incompatibilità con la normativa comunitaria. In ogni caso sono dichiarati incompatibili con tale normativa gli accordi che: possono causare una qualsiasi forma di compartimentazione dei mercati all'interno della Comunità; possono nuocere al funzionamento delle organizzazioni comuni dei mercati; creano distorsioni della concorrenza non indispensabili alla realizzazione della politica agricola perseguita; comportano la fissazione di prezzi; possono creare discriminazioni o eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

3. La normativa nazionale

192. Sulla base del contesto comunitario sopra delineato, il legislatore italiano ha adottato una disciplina in materia di produzioni agricole, che si declina in una serie di atti, alcuni di carattere generale ed altri più prettamente settoriali, relativi a singole

produzioni. In particolare, in Italia più che in altri Paesi europei, la frammentarietà dei produttori agricoli, costituiti da aziende di dimensioni in molti casi contenute, rende difficile per i produttori stessi esprimere un potere contrattuale nei confronti delle imprese di commercializzazione e distribuzione, ponendoli, quindi, in una posizione di debolezza nei confronti delle controparti contrattuali. Proprio dall'esigenza di proteggere quest'anello più debole della filiera agroalimentare è scaturita in Italia, sulla falsariga dell'esperienza comunitaria, la normativa che di seguito si tratteggia, la cui finalità appare quella di favorire l'aggregazione dei diversi soggetti della filiera e in particolare dell'offerta, garantendo, attraverso la coesione dei singoli, un maggior peso contrattuale ai produttori agricoli.

La legge 88/1988

193. Data questa premessa, si ricorda che, in ordine cronologico, un primo provvedimento rilevante è la legge 16 marzo 1988, n.88, recante "Norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli". Tale legge, da ultimo abrogata dall'art. 16 del d.lgs. 102/2005, è stata emanata con l'obiettivo di favorire il collocamento della produzione agricola presso le imprese di trasformazione o di commercializzazione, garantendo un certo bilanciamento del potere contrattuale di queste ultime, generalmente piuttosto concentrate, con quello della parte agricola, caratterizzata da forte polverizzazione.

194. La legge n. 88/88 prevedeva la stipula di accordi interprofessionali, conclusi tra le associazioni nazionali riconosciute di produttori agricoli, le unioni nazionali riconosciute delle stesse o organizzazioni nazionali di produttori, assistite dalle organizzazioni professionali agricole, da un lato, e le imprese di trasformazione o commercializzazione o loro associazioni, dall'altro. Tali accordi dovevano avere ad oggetto le determinazioni relative alla produzione ed alla vendita di prodotti agricoli destinati alla trasformazione o alla commercializzazione, nonché i criteri e le condizioni da rispettare nei contratti di coltivazione stipulati tra i singoli operatori .

195. In questa sede si evidenzia come la previsione relativa alla possibilità di concordare e definire tra le parti i prezzi di cessione e le quantità delle produzioni ha significativamente influenzato il comparto in senso anticoncorrenziale, anche al di là dei singoli casi in cui accordi interprofessionali sono stati effettivamente stipulati. Tale aspetto verrà più compiutamente analizzato nella parte finale del presente capitolo.

Il decreto legislativo 102/2005

196. Il decreto legislativo n.102 del 27 maggio 2005 recante "Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge 7 marzo 2003, n.38", ha innovato significativamente il precedente panorama legislativo. Tale normativa si caratterizza per la centralità del ruolo attribuito alle Organizzazioni di Produttori (OP), coerentemente con il quadro normativo comunitario. In particolare, l'art. 2 del decreto prevede che le Organizzazioni di Produttori, le quali "*hanno come scopo principale la commercializzazione della produzione dei produttori aderenti*", debbano, tra le varie competenze ed attività: "*... assicurare la programmazione della*

produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo; ... ridurre i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione; ... assicurare la trasparenza e la regolarità dei rapporti economici con gli associati nella determinazione dei prezzi di vendita dei prodotti”.

197. Per essere riconosciute dai competenti organi regionali e, conseguentemente, iscritte all'Albo nazionale delle organizzazioni dei produttori, istituito presso il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, le organizzazioni di produttori devono avere un numero minimo di produttori aderenti ed un volume minimo di produzione conferita e commercializzata dagli associati (art. 3, comma 3). Tra gli obblighi degli aderenti si segnalano l'obbligo di applicare le regole dell'organizzazione in materia di produzione, commercializzazione e tutela ambientale; l'obbligo di aderire, per quanto riguarda la produzione oggetto dell'attività dell'organizzazione, ad una sola di esse; l'obbligo di far vendere almeno il 75% della propria produzione direttamente dall'organizzazione.

198. Ai sensi dell'art. 5, le organizzazioni riconosciute dei produttori possono costituire una organizzazione comune per “a) concentrare e valorizzare l'offerta dei prodotti agricoli sottoscrivendo i contratti quadro al fine di commercializzare la produzione delle organizzazioni dei produttori; b) gestire le crisi di mercato; c) costituire fondi di esercizio per la realizzazione di programmi...”. Il riconoscimento delle organizzazioni comuni dei produttori, così come le attività di controllo e vigilanza, spettano al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali. Quest'ultimo esercita il controllo sulle organizzazioni comuni tramite l'acquisizione di dati inerenti la loro attività, nonché con controlli in loco con cadenza almeno annuale (art. 6, comma 5).

199. Il successivo art. 8, rubricato “Gestione delle crisi di mercato”, stabilisce che le organizzazioni di produttori e le relative forme associate “hanno facoltà di non commercializzare, per i volumi e i periodi che reputano opportuni un particolare prodotto, ... se il mercato di un prodotto manifesta o rischia di manifestare squilibri generalizzati e di carattere strutturale che determinano o possono determinare conseguenze significative in termini di prezzi e di redditi percepiti dai produttori”. Il secondo comma dello stesso articolo prevede che la presenza di squilibri generalizzati e di carattere strutturale è verificata ai sensi dell'art.1bis della legge 71/2005 , secondo cui “è dichiarato lo stato di crisi di mercato per le produzioni di cui all'allegato I del Trattato istitutivo della Comunità europea per le quali si sia verificata la riduzione del reddito medio annuale delle imprese agricole addette del 30% rispetto al reddito medio del triennio precedente” (l'operatività dell'articolo è, ai sensi del terzo comma dello stesso, subordinata all'autorizzazione da parte della Commissione europea).

200. L'art. 9 – situato all'interno del capo II del decreto, relativo a intese per l'integrazione di filiera tra gli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale nei settori della produzione, trasformazione, commercio e distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari, presenti o rappresentati nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, - stabilisce che le organizzazioni di produttori possono promuovere la stipula di intese di filiera, che hanno lo scopo di favorire l'integrazione

della filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari, tenendo conto degli interessi della filiera e dei consumatori.

201. Tra gli scopi che le intese di filiera possono perseguire vi sono, pertanto, azioni volte a perseguire raggiungere condizioni di equilibrio e stabilità del mercato, attraverso informazioni e ricerche per l'orientamento della produzione agricola alla domanda e alle esigenze dei consumatori, nonché azioni per un migliore coordinamento dell'immissione dei prodotti sul mercato. Le intese di filiera, inoltre, possono definire le modalità di valorizzazione e tutela delle denominazioni di origine, indicazioni geografiche e marchi di qualità. Il comma 2 dell'articolo 9 precisa che l'intesa di filiera è poi stipulata nell'ambito del Tavolo Agroalimentare. Infine l'art.9, comma 4 stabilisce che “le intese non possono comportare restrizioni della concorrenza ad eccezione di quelli che risultino da una programmazione previsionale e coordinata della produzione in funzione degli sbocchi di mercato o da un programma di miglioramento della qualità che abbia come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta”.

202. Le Organizzazioni di Produttori possono, ai sensi dell'art.10, sottoscrivere contratti quadro aventi tra gli obiettivi anche quello di “sviluppare gli sbocchi commerciali sui mercati interno ed estero, e orientare la produzione agricola per farla corrispondere, sul piano quantitativo e qualitativo, alla domanda, al fine di perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato”. Il contratto quadro definisce il prodotto, le attività e l'area geografica nei cui confronti è applicabile, nonché la durata dello stesso e le condizioni per il suo rinnovo. Prodromico alla stipula dei contratti quadro è un confronto delle previsioni della produzione e degli sbocchi commerciali del prodotto in vista della loro armonizzazione; nonché la definizione di prescrizioni per adeguare il prodotto oggetto del contratto quadro alle esigenze dell'immissione sul mercato, con riferimento alle caratteristiche qualitative del prodotto e ai servizi logistici che incidono sul prezzo di commercializzazione (art. 11, comma 2, lett. a) b)). Ai sensi dell'art.11 del decreto è prevista l'applicabilità dei contratti quadro *erga omnes*, vale a dire anche agli operatori di settore che non aderiscono alle organizzazioni stipulanti.

203. Ancora, l'art.15, rubricato “Altri accordi del sistema agroalimentare”, prevede che siano approvati dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali gli accordi realizzati tra produttori agricoli o fra produttori agricoli ed imprese, che beneficino di una stessa denominazione di origine protetta (DOP), indicazione geografica protetta (IGP) e attestazioni di specificità (AS) o che siano integrati nella stessa filiera di produzione avente la dicitura di «agricoltura biologica». Tali accordi, ai sensi del secondo comma, sono destinati, in caso di grave squilibrio del mercato, a riassorbire una temporanea sovracapacità produttiva per ristabilire l'equilibrio del mercato, devono essere adeguati a superare gli squilibri e non possono in alcun caso riguardare la materia dei prezzi, né eccedere la durata massima di un anno.

I Tavoli di Filiera

204. Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2005, recante “Disposizioni per la costituzione dei tavoli di filiera”, è data attuazione alle disposizioni di cui all’art. 9, del D. Lgs.102/2005 in materia di stipula delle intese di filiera che devono trarre origine dalle proposte formulate dai Tavoli di Filiera. Il decreto prevede che gli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale nei settori della produzione, trasformazione, commercio e distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari, presenti o rappresentati nel Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, devono indicare la rappresentanza nazionale delle diverse filiere, interessate dalla normative. Esse sono individuate nelle filiere dell’ortofrutta, bieticolo-saccarifero, zootecnico, vitivinicolo, olivicolo, cerealicolo, tabacco, lattiero-caseario.

205. Il decreto stabilisce che, con decreto ministeriale, sia determinata la composizione dei tavoli di filiera, i quali predispongono le proposte di intese di filiera da sottoporre al Tavolo Agroalimentare, organo competente alla stipula delle stesse. A tali Tavoli partecipano due rappresentanti del Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari, due rappresentanti del Dipartimento delle politiche di sviluppo e tre rappresentanti delle Regioni, designati dal Comitato tecnico permanente per l’agricoltura nell’ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

206. Il Tavolo di Filiera, così costituito, predisporre le proposte di intese di filiera da sottoporre al Tavolo Agroalimentare; a tal fine il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali trasmette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la proposta approvata dal tavolo di filiera. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro i sessanta giorni dal ricevimento della proposta di intesa da parte del Tavolo di Filiera, convoca il Tavolo Agroalimentare per la stipula dell’intesa di filiera. Tale intesa, una volta sottoscritta con le modalità di cui all’art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 102/2005, è comunicata al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali il quale ne verifica la compatibilità con la normativa comunitaria e nazionale.

207. Si segnala, infine, che, il quarto comma dell’art.2 del decreto legislativo n. 102/2005, stabilisce che “nel caso in cui l’intesa di filiera comporti restrizioni della concorrenza, ai sensi dell’art. 9, comma 4, del decreto legislativo n.102/2005, il Ministro delle politiche agricole e forestali, espletata la verifica della compatibilità con la normativa comunitaria e nazionale, approva l’intesa con proprio decreto e cura la pubblicazione dell’intesa nella Gazzetta Ufficiale”.

208. In merito a tale ultima norma che attribuisce al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali la competenza ad autorizzare intese restrittive della concorrenza, l’Autorità ha formulato alcune considerazioni in una segnalazione inviata al Ministero in questione, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri. In via preliminare, in quella sede l’Autorità osservava che la determinazione concordata delle quantità è idonea a determinare restrizioni concorrenziali non meno gravi di quelle derivanti dalla fissazione concordata dei prezzi. Osservava, altresì, che le restrizioni concorrenziali

conseguenti alla determinazione concordata delle quantità non sembravano potersi ritenere effettivamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi propri delle intese di filiera, in quanto la ricerca concordata di una corrispondenza dell'offerta alle richieste della domanda dovrebbe concentrarsi sugli aspetti concernenti la qualità delle produzioni, senza limitare l'offerta sotto il profilo quantitativo. Nel merito dell'articolato l'Autorità ribadiva come, per giurisprudenza consolidata, dovesse escludersi che un decreto ministeriale possa avere valenza giustificativa delle condotte rilevanti ai sensi della legge n. 287/90 autonomamente poste in essere da una o più imprese.

La legge n. 231/2005

209. Da ultimo, è stata promulgata la legge n. 231 dell'11 novembre 2005 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 9 settembre 2005, n.182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari". Per quanto qui d'interesse, si fa presente che l'art. 2 bis, "Disposizioni in materia di vendita dei prodotti agricoli e agroalimentari" stabilisce che possano essere applicati degli incentivi a favore delle strutture di vendita, di cui al d. lgs. 114/98, che rispettino quanto stabilito dalle intese di filiera e che pongano in vendita prodotti provenienti da aziende agricole ubicate nel territorio in cui operano le predette strutture di vendita. Inoltre, sempre al fine di favorire l'accesso diretto al mercato dei prodotti agroalimentari, è previsto che "il Comune, sulla base delle disposizioni emanate dalla Regione, stabilisce l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività [di vendita], nonché le modalità di assegnazione dei posteggi, la loro superficie e i criteri di assegnazione delle aree riservate, in misura congrua sul totale, agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228".

210. Con particolare riferimento alla previsione circa l'obbligo di riserva di spazi commerciali a prodotti agricoli regionali, di cui all'art. 2 bis della legge 231/2005, si fa presente che l'Autorità ha inviato, nel corso del 2005, una segnalazione agli organi competenti. In tale testo l'Autorità evidenziava come la riserva obbligatoria di spazi commerciali a favore di taluni produttori regionali si ponga in netto contrasto con i principi nazionali e comunitari a tutela della concorrenza, producendo gravi effetti distorsivi delle dinamiche concorrenziali sia nel settore della distribuzione commerciale dei prodotti agricoli e agroalimentari, sia nei settori a monte della produzione di tali beni. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, infatti, l'Autorità ha osservato che la certezza di uno sbocco commerciale può rappresentare un disincentivo a perseguire tutti quei miglioramenti delle condizioni di offerta (una maggiore concentrazione produttiva e commerciale, la riduzione dei costi, la standardizzazione della qualità, ecc.), che soli potrebbero consentire un reale incremento dell'efficienza e della competitività delle produzioni regionali. Lo sbocco commerciale garantito ai produttori locali verrebbe a rappresentare inoltre un'ingiustificata discriminazione nei confronti dei produttori di altre regioni, italiane oltre che estere, i quali hanno già investito nel miglioramento della propria efficienza e della propria capacità

competitiva, e che si vedono sottratti per legge possibili sbocchi di mercato per le proprie produzioni.

4. Considerazioni sul quadro normativo

211. A conclusione di questo sommario excursus sulla normativa comunitaria e nazionale che disciplina il settore, sembra possibile fare delle prime considerazioni con specifico riferimento alle peculiarità della filiera ortofrutticola. Appare infatti di un qualche rilievo sottolineare come, mentre a livello comunitario, in ragione delle specifiche peculiarità del settore ortofrutticolo, sia stato predisposto un corpo normativo che disciplina esclusivamente tale comparto, e nella medesima direzione va la nuova proposta di regolamento della Commissione, la normativa adottata in ambito domestico, di attuazione della disciplina comunitaria, concerne il più ampio e generale comparto agricolo.

212. Se la scelta del legislatore nazionale può essere condivisibile in linea di principio - in quanto assicura una normativa omogenea a diversi comparti produttivi che hanno molte analogie in termini di struttura della filiera e di esigenza di garantire i redditi minimi degli operatori -, la stessa è inevitabilmente suscettibile di penalizzare i settori, come quello ortofrutticolo, in cui si registrano maggiori peculiarità ed anomalie, in termini di specificità dei prodotti ed organizzazione dell'offerta, rispetto ad un modello generalizzato. Infatti, come verrà meglio illustrato nella parte conclusiva del presente capitolo, in Italia, la normativa in materia di O.P. e di Tavoli di Filiera non ha dato, allo stato, gli esiti auspicati in termini di aggregazione dell'offerta e, in generale, di incremento di efficienza della filiera, per il raggiungimento dei quali la stessa era stata emanata. In particolare, si evidenzia come la concreta applicazione - che di seguito sarà più compiutamente tratteggiata - data dagli operatori alla disciplina abbia favorito la cristallizzazione dei rapporti di forza tra i vari soggetti della filiera, vanificando in buona sostanza l'effetto utile delle norme che avrebbero dovuto consentire una maggiore aggregazione dell'offerta agricola.

5. La struttura dell'offerta nazionale di prodotti ortofrutticoli

213. In Italia la produzione raccolta di ortofrutta, che copre circa il 70% del fabbisogno interno, si aggira attorno ai 25 milioni di tonnellate (media triennio 2002-2004, fonte ISTAT), di cui si può stimare che circa il 10% venga scartato, ritirato dal mercato, auto-consumato o destinato all'alimentazione animale. La parte rimanente, al netto del saldo della bilancia commerciale - che per l'ultimo triennio ha visto un eccesso delle esportazioni sulle importazioni di circa 500 mila tonnellate - ammonta a circa 22 milioni di quintali e rappresenta una stima della quantità di prodotto complessivamente avviata alla commercializzazione interna. Quest'ultima si divide in tre canali principali: industria di trasformazione, dettaglio e ho.re.ca.. Pur non esistendo dati ufficiali sulle quantità destinate alla trasformazione industriale, se non per quei prodotti che beneficiano di aiuti alla trasformazione, si può stimare che l'industria assorba circa la metà della quantità di produzione avviata al mercato

interno. I consumi interni di prodotti ortofrutticoli freschi, sui quali si concentra l'analisi della filiera distributiva oggetto della presente indagine, possono pertanto stimarsi pari a circa 11 milioni di tonnellate.

214. Supponendo che le importazioni, che si aggirano attorno ai 3 milioni di quintali (media triennio 2002-2004), vengano destinate al consumo interno per una percentuale compresa tra l'80 e il 90%, si può stimare che esse incidano sul prodotto consumato per circa il 20-25%. Naturalmente, tale incidenza varia a seconda del prodotto considerato, oscillando da valori inferiori al 5% per alcune tipologie di ortaggi sino al 100% per le banane e per altri frutti esotici.

215. Come già accennato, la produzione nazionale di ortofrutta è estremamente frammentata, essendo suddivisa tra un numero molto elevato di aziende agricole. Sulla base dell'ultimo Censimento dell'Agricoltura, le aziende agricole che producono frutta (esclusa l'uva da vino), ortaggi ed agrumi sono oltre 1 milione e, tra queste, solo 340 mila sono specializzate. Nella tabella n. 3.1, è possibile notare come la superficie media aziendale (superficie agricola utilizzata –SAU) sia inferiore ad un ettaro, sia per la produzione di frutta che di ortaggi.

Tabella n. 3.1 - Aziende per classi di superficie agricola utilizzata - SAU (h)

	N. Aziende	Superficie Investita (ha)	Superficie media aziendale
ortive	265.558	259.296	0,98
patate	126.834	39.217	0,31
frutta	501.215	498.406	0,99
agrumi	154.643	132.566	0,86
uva da t.	34.068	39.976	1,17
totale	1.082.318	969.461	0,90

Fonte: elaborazione dati ISTAT – Censimento dell'Agricoltura

Tabella n. 3.2-Aziende per classi di superficie agricola utilizzata - SAU(h)

	< 1	1-5	5-10	10-20	20-50	50-100	>100
ortive	41,3	36,7	9,9	6,2	4,0	1,1	0,6
patate	46,3	38,7	8,0	4,2	2,0	0,4	0,2
frutta	44,7	38,8	8,8	4,5	2,3	0,6	0,3
agrumi	57,7	31,8	5,6	2,7	1,5	0,4	0,2
uva da t.	36,1	43,9	11,3	5,2	2,6	0,6	0,3
totale	45,7	37,4	8,6	4,7	2,6	0,7	0,3

Fonte: elaborazione dati ISTAT – Censimento dell'Agricoltura

216. Sulla base dei dati sopra riportati emerge una distribuzione delle aziende agricole per classi di superficie agricola utilizzata fortemente sbilanciata a favore delle classi più piccole: come risulta dalla tabella n. 3.2, infatti, una porzione di imprese superiore al 45% impiega meno di un ettaro per la propria produzione, e oltre l'80%

delle aziende utilizza una superficie di dimensione compresa entro i 5 ettari. Per gli agrumi, la quota di imprese con superficie inferiore ad un ettaro è addirittura prossima al 60%.

217. La tabella che segue riporta i dati dell'indagine Istat su "Struttura e produzioni delle aziende agricole italiane", aggiornata al 2003, relativi alle superfici totali e medie delle imprese agricole, riferiti ad un universo di aziende costituito dall'insieme delle sole aziende che operano su almeno un ettaro di SAU o con un valore della produzione superiore ai 2.500 euro.

Tabella n. 3.3 - Struttura e produzioni delle aziende ortofrutticole

	N° aziende	Superficie totale (ha)	Superficie media (ha)
AGRUMI tot.	94.760	134.026	1,41
Arance	68.140	85.514	1,25
Mandarini	14.145	7.626	0,54
Clementini	13.995	21.515	1,54
Limoni	24.360	15.279	0,63
UVA da tavola	42.267	63.465	1,50
FRUTTA tot.	289.813	447.546	1,54
Mele	58.774	56.382	0,96
Pere	35.955	42.905	1,19
Pesche	54.995	58.812	1,07
Nettarine	12.689	22.975	1,81
Albicocche	27.438	18.306	0,67
Ciliegie	41.519	20.928	0,50
Mandorle	52.225	51.011	0,98
Nocciole	46.435	62.124	1,34
ORTAGGI tot.	174.051	248.779	1,43
in piena aria	160.845	221.770	1,38
Protetti	22.136	27.009	1,22
PATATE	50.409	33.469	0,66
Tot. Ortofrutta	651.300	927.285	1,42

Fonte: elaborazioni interne su dati ISTAT

218. Sulla base di tale indagine, le aziende agricole attive nelle principali produzioni ortofrutticole in Italia risultano circa 225.000 nel settore degli ortaggi e circa 430.000 nella produzione di frutta e agrumi, ciascuna delle quali utilizza, generalmente, una superficie compresa tra 1 e 1,5 ettari e realizza un volume di produzione generalmente inferiore a 500 quintali (con la sola eccezione degli ortaggi, per i quali, in media, la produzione è pari a circa 800 quintali).

219. Di seguito è invece riportato un confronto tra le superfici totali e medie delle aziende agricole in Italia, Spagna e Francia. Questi ultimi rappresentano i due Paesi europei che, assieme all'Italia, realizzano i principali volumi di produzione di frutta e ortaggi.

Tabella n. 3.4 - Struttura e produzioni delle aziende ortofrutticole in Italia, Spagna e Francia

ORTAGGI					
	N° aziende	Superficie totale (ha)	Superficie media (ha)	Produzione totale (q)	Produzione media (q)
ITALIA	174.170	249.080	1,43	135.845.700 [⊗]	780
FRANCIA	44.460	265.420	5,97	61.023.390	1.373
SPAGNA	168.540	286.380	1,70	129.298.880	767
FRUTTA					
ITALIA	290.420	463.930	1,60	48.746.910 [⊗]	168
FRANCIA	45.630	211.310	4,63	32.168.040	705
SPAGNA	296.150	822.210	2,78	45.833.970	155
AGRUMI					
ITALIA	94.780	134.150	1,42	27.812.980 [⊗]	293
FRANCIA	2.640	4.000	1,52	247.580	94
SPAGNA	138.560	273.440	1,97	62.777.460	453
UVA da TAVOLA					
ITALIA	42.280	63.510	1,50	13.265.740 [⊗]	313
FRANCIA	4.230	8.930	2,11	578.110	137
SPAGNA	15.920	30.380	1,91	3.206.170	201

Fonte: elaborazione dati EUROSTAT

220. Il confronto con Francia e Spagna mette in evidenza il grado particolarmente elevato di frammentazione che caratterizza l'offerta italiana, nonostante l'esclusione dalla tabella della quasi totalità delle imprese con superficie coltivata inferiore ad un ettaro. Sia negli ortaggi che nella frutta, infatti, le aziende agricole italiane presentano una dimensione media decisamente inferiore delle aziende spagnole e francesi; per gli ortaggi, in particolare, la superficie media nazionale è addirittura inferiore di oltre il 70% rispetto quella media francese, mentre per gli agrumi, la Spagna – il solo paese che, per volumi di produzione, può rappresentare un termine di paragone significativo – presenta imprese di dimensioni superiori di quasi il 40% rispetto a quelle italiane, e capaci di sostenere volumi di produzione di oltre il 50% superiori (in media 454 quintali, contro i 293 delle aziende agricole italiane).

6. Le forme di aggregazione dell'offerta

221. In Italia i produttori ortofrutticoli, fatta eccezione per una trascurabile percentuale di prodotto commercializzata in modo diretto (cioè venduta direttamente al consumatore finale presso l'azienda agricola o attraverso punti vendita gestiti

[⊗] I dati di produzione fonte Eurostat presentano, rispetto ai corrispondenti dati di fonte Istat, una marginale incongruenza, dovuta ad alcune disomogeneità, in vero trascurabili, nella classificazione dei prodotti. A titolo di esempio, si consideri che alla voce «*vegetables*» utilizzata da Eurostat afferiscono tutti gli ortaggi, ad esclusione di quelli a pianta tuberosa, come carote ed aglio, che invece sono inclusi nella voce «*ortive*» utilizzata da Istat.

dall'agricoltore), proprio in ragione delle dimensioni contenute delle relative aziende, adottano uno dei seguenti modi per la commercializzazione dei propri prodotti:

a) mediante un operatore che svolge le funzioni di intermediario (aggregatori-raccoglitori);

b) mediante una Organizzazione di Produttori (O.P.) che cura la commercializzazione della produzione conferita dagli aderenti;

c) mediante una cooperativa, a sua volta, in molti casi, associata ad una O.P..

222. Come illustrato nella prima parte del presente capitolo, lo strumento individuato dal legislatore comunitario e, in seguito, italiano nazionale per fronteggiare l'eccessiva frammentazione dell'offerta agricola, anche nello specifico comparto dell'ortofrutta, è rappresentato dalle O.P., disciplinate rispettivamente dal reg. CEE/2200/1996 e dal decreto legislativo n. 102/2005.

223. In Italia, le O.P. riconosciute e attive ai sensi del Reg. CEE/2200/1996, alla data del 2005, erano 271. Le O.P. sono di due tipi: di primo grado, nelle quali prevale l'adesione di singole aziende agricole; di secondo grado, che associano cooperative di produttori, modello che risulta prevalente. Le O.P. possono aggregarsi in Associazioni di Organizzazioni di Produttori (A.O.P.); attualmente sono riconosciute e operative sei Associazioni di Organizzazioni di Produttori. Si fa presente come, in generale, sia lamentato, sia dagli operatori di settore che dai competenti organi comunitari, l'eccesso di burocratizzazione, a livello nazionale, regionale e provinciale, all'interno delle O.P. che ne rende poco flessibile l'operato.

224. A loro volta, le O.P. e le A.O.P. sono riunite in organizzazioni di livello superiore, le Unioni Nazionali, le cui caratteristiche sono disciplinate dal Decreto di attuazione del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali n. 135 del 17 gennaio 2003. Tali organizzazioni non svolgono attività di commercializzazione, limitandosi a supportare l'attività svolta dai soci in tal senso; esse hanno invece le seguenti principali finalità: la rappresentanza e la tutela delle organizzazioni aderenti, l'indirizzo e il coordinamento delle attività delle stesse, la promozione e realizzazione di accordi di filiera, anche attraverso la partecipazione ad organismi interprofessionali e la stipula di accordi interprofessionali.

225. Secondo le elaborazioni del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, in Italia, la produzione organizzata attraverso O.P., veicola meno del 30% di tutta la produzione ortofrutticola nazionale. Tale percentuale appare sensibilmente inferiore alla media europea, pari a circa il 40%, ed a quella riscontrata nei maggiori produttori europei di ortofrutta. A titolo esemplificativo si osserva che in Spagna il peso dell'associazionismo supera il 45% della produzione nazionale, in Francia è superiore al 50% mentre nei Paesi Bassi ed in Belgio arriva a circa il 70%.

226. In Italia, il raggiungimento di una produzione organizzata attraverso le O.P. pari al solo 30% della produzione ortofrutticola dimostra lo scarso funzionamento del meccanismo, che ha raggiunto un stadio tale da non consentire un'effettiva operatività del sistema ed il conseguente sviluppo del settore, con particolare riferimento ad un incremento di efficienza del primo anello della filiera. A dimostrazione di ciò si

ricorda, che già nel regolamento comunitario CE/2200/1996, si considerava come indice di rappresentatività e di funzionamento delle O.P. l'adesione alle stesse del 50% degli operatori del comparto, che producessero almeno il 60% della produzione del medesimo.

227. Anche all'interno del Paese emerge una forte disparità in termini di produzione controllata dalle O.P. tra regioni settentrionali e centro-meridionali. In queste ultime, infatti, nonostante vaste aree del territorio siano fortemente vocate alla produzione ortofrutticola la presenza delle O.P. è ancora marginale. Peraltro, nelle regioni settentrionali le O.P. appaiono apportare un certo valore aggiunto alla produzione, in termini di aggregazione dell'offerta e prima lavorazione del prodotto. Una simile circostanza non sembra riscontrabile nelle zone meridionali del territorio nazionale in cui l'attività delle O.P. appare esclusivamente orientata all'aggregazione dei produttori. In questo contesto rileva altresì la circostanza per cui circa il 90% degli aiuti comunitari erogati a favore delle O.P. ha interessato prevalentemente organizzazioni del Nord del Paese.

Tabella n. 3.5 - Concentrazione dell'offerta di prodotti ortofrutticoli in capo alle O.P. (% calcolate su dati in volume) – anno 2004

	Maggiore OP	Maggiori 4 OP	Totale OP
FRUTTA^(*)	4,4	15,8	39,2
Kiwi	13,7	41,1	81,0
Mele	12,3	35,2	50,7
Pere	15,0	22,7	35,6
Pesche e nettarine	4,5	14,7	35,5
Prugne	4,9	12,9	24,4
Fragole	4,5	9,0	23,7
Albicocche	3,4	9,5	18,2
Ciliegie	1,1	3,0	4,0
UVA DA TAVOLA	1,5	3,5	6,1
AGRUMI	4,6	12,8	39,4
Clementine	5,5	19,4	42,8
Arance	5,9	19,7	40,0
Mandarini	5,7	12,9	28,3
Limoni	5,8	16,6	34,6
ORTAGGI^(**)	6,3	9,3	21,0
Angurie	5,1	14,7	29,7
Carciofi	8,0	16,7	17,6
Insalata	1,1	4,0	15,8
Zucchine	3,2	7,9	15,2
Meloni	2,2	5,3	12,3
Cavolfiore e cavolo	1,5	4,3	11,7
Carote	2,2	7,5	12,0
Cipolla	6,1	9,9	10,7
Melanzane	3,1	5,0	10,6
Finocchi	2,1	5,5	8,8
Peperoni	1,8	3,3	6,9

(*) Dal comparto frutta è esclusa l'uva da tavola.

(**) Dal comparto ortaggi sono escluse le patate ed i pomodori

Fonte: elaborazioni interne su dati forniti dalle Unioni Nazionali.

228. Nello specifico, si osserva che la rappresentatività delle O.P. italiane, con riguardo alla produzione di ortofrutta destinata al consumo finale, non risulta molto elevata, come emerge dalla tabella n. 3.5. Secondo le elaborazioni riportate in tale tabella, condotte a partire dalle informazioni fornite dalle Unioni Nazionali e dalle stime sul consumo apparente dei singoli prodotti ortofrutticoli freschi fornite dall'ISMEA, l'incidenza della produzione commercializzata dalle O.P. sul totale dei prodotti ortofrutticoli commercializzati al dettaglio si attesta su un valore pari a circa il 30%. Il dato medio, tuttavia, sintetizza situazioni piuttosto differenziate tra singoli prodotti e tra diversi aggregati: ad esempio, per la frutta e gli agrumi le O.P. veicolano circa il 40% della produzione, mentre per gli ortaggi esse veicolano circa il 20% della produzione. Una forte rappresentatività delle O.P. si riscontra in particolare per i kiwi (circa l'80%) e per le mele (circa il 50%), mentre per la maggior parte degli ortaggi il peso di tali organizzazioni risulta decisamente esiguo.

229. L'analisi evidenzia come, in generale, al basso grado di rappresentatività della produzione organizzata si accompagna un modesto contributo della stessa all'aggregazione dell'offerta: per tutte le principali coltivazioni ortive e gli agrumi, nonché per diversi tipi di frutta, la struttura dell'offerta realizzata dalle O.P. mostra un grado molto elevato di frammentazione, con la concentrazione di una quota quasi sempre inferiore al 6% in capo alla maggiore associazione di produttori e di una quota in ogni caso inferiore al 20% (ed in molti casi inferiore anche al 10%) in capo alle prime quattro. Per la produzione di kiwi, mele e pere, all'opposto, l'elevato grado di rappresentatività delle O.P. si accompagna ad un grado di concentrazione dell'offerta piuttosto marcato. In particolare, per la produzione di kiwi, per cui la produzione organizzata rappresenta oltre l'80% di quella destinata al consumo finale, in capo alle principali quattro associazioni di produttori si concentra oltre il 40% dell'offerta; per le mele, la produzione delle O.P. complessivamente rappresenta circa il 50% dell'offerta destinata ai consumi finali e quella delle principali quattro associazioni supera il 35%; infine, per le pere, ad una rappresentatività del 35,6% si accompagna un grado di concentrazione in capo alle principali quattro O.P. pari a circa il 23%.

230. A margine di quanto precede si può osservare come non sia casuale la circostanza per cui i prodotti per i quali si registra una maggior rappresentatività delle O.P. siano kiwi, mele e pere. Tali prodotti infatti si caratterizzano per una maggior standardizzazione delle varietà e della qualità media, nonché per essere prodotte in vaste regioni del territorio nazionale senza spiccate differenze dovute a specifiche localizzazioni. Con particolare riferimento alle mele si osserva, banalmente, che la quasi totalità della produzione nazionale è incentrata in Trentino e nelle aree limitrofe; tale circostanza, unita alla generale omogeneità del prodotto, favorisce indubbiamente l'aggregazione dell'offerta. Anche per quanto concerne i kiwi si sottolinea l'assoluta omogeneità del prodotto, del quale il consumatore finale normalmente non conosce la provenienza né distingue specifiche varietà, che parimenti sembra favorire una commercializzazione congiunta delle produzioni attraverso l'aggregazione dell'offerta.

231. Peraltro è interessante notare come le mele siano, tra i prodotti analizzati nell'esercizio di cui al capitolo precedente, quello su cui la GDO riesce ad ottenere le

migliori condizioni di acquisto rispetto agli altri canali distributivi. E' ragionevole dedurre che, a fronte di un'aggregazione dell'offerta, in grado di garantire continuità e quantità nei rifornimenti per la GDO e, in ragione delle peculiarità del prodotto, con standard qualitativi omogenei, la GDO riesce a rifornirsi senza ricorrere ad intermediari, ottenendo condizioni di acquisto più vantaggiose, rispetto a quelle ottenute in presenza di uno o più operatori intermedi, con un beneficio sensibile in termini di prezzo per il consumatore finale.

7. Il contenuto di servizi nell'offerta dei produttori

232. Una volta raccolto dal campo, il prodotto ortofrutticolo non risulta immediatamente fruibile per il dettagliante, né, tanto meno, per il consumatore finale. La disponibilità per il rivenditore finale comporta infatti lo svolgimento di tutta una serie di attività, relative alla selezione, alla calibratura, ai controlli fito-sanitari, al lavaggio, all'imballaggio, al condizionamento, nonché alla logistica e al trasporto, che assumono cruciale importanza nella filiera ortofrutticola. Si tratta di attività che, anche nelle fasi più prossime alla raccolta dei prodotti sul campo (si pensi, ad esempio, alla selezione, calibratura e lavaggio), per essere svolte richiedono investimenti economicamente insostenibili per le imprese che operano su piccola scala, quali, nella stragrande maggioranza dei casi, sono i produttori nazionali di ortofrutta.

233. Al riguardo, si ricorda come, dall'indagine svolta dalla Guardia di Finanza, emerge che, sul totale dei fornitori agricoli delle filiere distributive incluse nel campione, solo la metà circa (il 53%) svolge qualche servizio di trattamento del prodotto (lavaggio, selezione o condizionamento), percentuale in larga parte coperta (al 70%) dalle imprese costituite in forma di cooperativa o consorzio. Inoltre, in più del 90% delle filiere esaminate dalla medesima indagine, il produttore agricolo vende il proprio prodotto ad un intermediario, a dimostrazione della sua scarsa capacità di far fronte in modo diretto alle esigenze degli operatori della distribuzione finale. Dalla stessa analisi emerge, peraltro, come nel caso di più passaggi di intermediari alcune operazioni siano replicate ad ogni stadio della filiera, con un'inutile duplicazione delle attività e dei costi conseguenti.

234. Sotto questo profilo, le OP, nella misura in cui agevolano realmente la concentrazione dell'offerta, possono effettivamente consentire il raggiungimento della massa critica adeguata alla realizzazione degli investimenti necessari ad erogare i servizi indicati. Tuttavia, tali organizzazioni, sempre con riferimento al settore ortofrutticolo, non sembrano aver ancora raggiunto un grado di penetrazione del mercato tale da garantire la dimensione e la struttura organizzativa necessarie per svolgere i servizi di trattamento dell'ortofrutta, senza l'intermediazione di soggetti terzi che allungano inevitabilmente la filiera, duplicando in diverse occasioni i servizi resi, con conseguenti inefficienze e incrementi dei costi.

235. Sarebbe pertanto necessario, oltre che opportuno, porre in essere, in primo luogo, misure di attuazione della normativa di settore che rendano effettivamente conveniente per tutti i produttori aderire a tali organizzazioni. Si fa presente come da

parte di alcuni sindacati dei produttori si sia lamentata l'eccessiva burocratizzazione delle strutture, nonché il peso prevalente dato, all'interno delle OP, ai produttori e alle imprese di maggiori dimensioni, i cui interessi appaiono essere quelli principalmente tutelati in caso di difficoltà di mercato e di scelta di strategie da adottare. Fino ad ora, il principale incentivo per l'adesione è stato il poter beneficiare di aiuti comunitari alla produzione, soprattutto nelle ipotesi di crisi di mercato. Alla luce delle osservazioni in merito al diverso peso riconosciuto alle singole imprese aderenti ad una OP, sembrerebbe necessario adottare regole di funzionamento interno che garantiscano l'equa rappresentanza degli interessi di tutti i soggetti che aderiscono ad un'organizzazione di produttori, nonché una maggiore flessibilità negli strumenti e nelle modalità operative delle stesse.

236. In secondo luogo, una volta raggiunta una massa critica di aderenti ad una O.P. tale da poterne assicurare la funzionalità, sembrerebbero doversi favorire misure atte a consentire l'operatività della stessa oltre la fase della mera aggregazione dell'offerta, nei successivi gradi della filiera, svolgendo, ad esempio e/o perlomeno in parte, quelle attività di condizionamento e confezionamento della produzione ad oggi effettuate da intermediari e grossisti.

8. Le prime applicazioni dei Tavoli di Filiera

237. Considerata la frammentarietà dell'offerta agricola nazionale da un lato, e dall'altro e le conseguenti difficoltà sia dei produttori a svolgere da soli i servizi sopra menzionati, indispensabili per rendere il prodotto direttamente fruibile al rivenditore finale, sia dei distributori al dettaglio, ed in particolare della GDO, a rifornirsi in maniera efficiente, evitando inutili intermediazioni, è interessante in questa sede esaminare le prime applicazioni date alla disciplina dei Tavoli di Filiera, da parte di alcune Organizzazioni di Produttori e catene della grande distribuzione, volte a favorire l'integrazione della filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli secondo le finalità del D. Lgs. 102/2005, che disciplina, come illustrato nella prima parte del presente capitolo, le cosiddette intese di filiera.

238. Al riguardo, si sottolinea che si tratta di iniziative che nei fatti hanno l'effetto di accorciare la filiera, fino alla modalità indicata come "acquisto diretto", contraddistinta, come evidenziato nel capitolo 2 dell'indagine, dal ricarico medio più basso tra tutti quelli del campione di dati rilevati dalla Guardia di Finanza.

239. In particolare, nel mese di marzo 2006, UNAPROA – Unione Nazionale tra le Organizzazioni di Produttori Ortofrutticoli, Agrumari e di Frutta in Guscio, da un lato, e Auchan e Sma, dall'altro, hanno sottoscritto un "Contratto di filiera quadro per la commercializzazione delle mele", secondo le modalità operative individuate dal D.P.C.M. del 5 agosto 2005, attuativo delle disposizioni di cui all'art. 9, del D. Lgs.102/2005. Il Contratto ha ad oggetto il rapporto di fornitura di "mele italiane" in un'ottica di sviluppo degli sbocchi commerciali, orientamento dell'offerta alla domanda e razionalizzazione della distribuzione. A tal fine, l'intesa prevede una serie di misure volte: a) al miglioramento della comunicazione e della promozione del

prodotto nei riguardi dei consumatori; b) alla determinazione dei quantitativi e delle modalità di approvvigionamento; c) al contenimento dei prezzi ed a una preventiva disciplina delle fluttuazioni degli stessi. In particolare, l'accordo quadro prevede, tra l'altro, che le parti "concordino preventivamente i quantitativi e le modalità di approvvigionamento (periodi, frequenza, ecc.) sulla base delle reciproche necessità e possibilità, tenuto conto della situazione congiunturale di mercato".

240. L'accordo stabilisce che il prezzo di commercializzazione delle mele venga definito tra le parti di volta in volta, per varietà, calibro e *packaging*, in funzione della stagionalità e dell'andamento di mercato; lo stesso accordo prevede altresì, per i casi di fluttuazioni dei prezzi di mercato, modalità di controllo degli stessi volte a tutelare sia il reddito degli agricoltori, sia i consumatori finali. A tale riguardo viene individuato, per ciascuna tipologia di mela, un prezzo minimo, che definisce il limite al di sotto del quale il prezzo di fornitura tra le parti non può scendere, anche in presenza di condizioni di mercato caratterizzate da eccesso di offerta; all'opposto, in caso di fluttuazione dei prezzi al rialzo, il prezzo di vendita al consumatore finale non dovrà eccedere il doppio del prezzo di acquisto.

241. In merito ai contenuti dell'accordo si osserva che la determinazione preventiva delle quantità e la fissazione di un prezzo minimo di acquisto sembrano volte a garantire, in via anticipata, una adeguata remunerazione ai produttori; mentre la determinazione di un prezzo massimo di vendita, pari al doppio di quello di acquisto, appare volta ad assicurare una condizione di equità nella ripartizione del profitto tra gli operatori che si collocano a monte ed a valle della filiera, nei casi di forte rialzo congiunturale del mercato, oltre che a tutelare i consumatori finali.

242. Un ulteriore accordo, relativo alla commercializzazione dell'uva da tavola, con finalità analoghe a quelle dell'accordo di filiera per la commercializzazione delle mele, è stato siglato nel mese di settembre 2006, in ambito locale, tra la Regione Puglia, le Province e gli altri enti istituzionali della Regione, le Organizzazioni Professionali Agricole, le Organizzazioni Sindacali Agricole, le Organizzazioni dei Produttori, le Associazioni delle imprese di lavorazione, le Aziende della Distribuzione ed i consumatori. L'accordo appare perseguire l'obiettivo di promuovere l'uva di origine pugliese su tutto il territorio nazionale e favorire la trasparenza delle dinamiche dei costi e dei prezzi di mercato. In tale prospettiva l'accordo specifica il prezzo di produzione (0,78 euro/kg), un prezzo minimo ed uno massimo di vendita da parte delle catene della GDO (1,30 – 1,50 euro/kg), nonché la remunerazione delle attività intermedie della filiera (0,32 euro/kg per il confezionamento e 0,05 euro/kg per il trasporto). Esso ha vincolato le parti per un periodo pari a circa tre settimane, dal 2 al 21 ottobre 2006.

243. In merito ai contenuti di tali accordi, appare doversi evidenziare, da un punto di vista di analisi antitrust, che, sebbene l'obiettivo di contenere i ricarichi dei singoli stadi della filiera voglia tutelare il consumatore finale, introduce in realtà delle rigidità nel sistema, inidonee – in quanto garantiscono ad ogni soggetto un margine fisso di utile estraibile dalla propria attività - a potenziare l'efficienza della filiera e la qualità della produzione.

244. Tuttavia, nella misura in cui del precedente capitolo 2 emerge con chiarezza che ad un allungamento della filiera distributiva corrisponde un incremento dei prezzi finali di vendita dei prodotti ortofrutticoli, non si possono non condividere, in questa sede, le iniziative volte ad aggregare l'offerta al fine di consentire modalità di acquisto più efficienti alla GDO. Sembrerebbe doversi però auspicare che nella realizzazione di nuovi accordi improntati alla disciplina dei tavoli di filiera sia evitata la predefinita di margini garantiti ad ogni stadio della filiera che sembrano costituire restrizioni concorrenziali non necessarie al raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

9. Considerazioni di sintesi

245. Come illustrato nel corso del presente capitolo, la produzione agricola italiana risulta estremamente frammentata, sia rispetto agli altri Paesi europei sia rispetto alla struttura del settore distributivo. L'eccesso di frammentazione nella fase produttiva rende sostanzialmente inadeguato il primo stadio della filiera rispetto alle esigenze espresse dagli operatori della distribuzione al dettaglio, con particolare riferimento alla distribuzione moderna. Quest'ultima infatti, al fine di poter sprigionare anche nell'attività di vendita di prodotti ortofrutticoli, quel potenziale di maggiore efficienza – rispetto agli altri canali di distribuzione tradizionali – che si ripercuote sui prezzi finali al consumo, necessiterebbe di un numero limitato di interlocutori dal lato dell'offerta che garantisca continuità delle forniture, elevata standardizzazione dei prodotti e assortimento di gamma degli acquisti.

246. L'attuale struttura dell'offerta agricola, invece, rende pressoché inevitabile – anche in quei settori del comparto, come quelli relativi alla produzione della frutta, in cui l'aggregazione efficiente è possibile (ed anzi è la norma in altri Paesi europei) - l'intervento di intermediari che si facciano carico di aggregare l'offerta e, in alcuni casi, di fornire ulteriori servizi di selezione, lavaggio e controllo del prodotto venduto. Come si vedrà nei successivi capitoli di questa indagine, anche a causa di specifiche inefficienze nel funzionamento dei mercati all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli, questa necessità di ricorso agli intermediari ha un diretto, e negativo, impatto, sulle condizioni di offerta ai consumatori finali che la distribuzione moderna è in grado di praticare.

247. Sotto il profilo concorrenziale, si può pertanto rilevare come la frammentazione della produzione ortofrutticola costituisca una delle principali ragioni dell'allungamento della filiera ortofrutticola e del trasferimento delle inefficienze (e delle relative rendite) sino alle fasi più a valle della distribuzione (cfr. capitolo 2). Al contrario, per quei pochi prodotti - quali kiwi, mele, pere – rispetto ai quali la struttura dell'offerta è più concentrata, e vi è, dunque, una minore necessità di ricorrere all'opera degli intermediatori, le alternative di approvvigionamento per la fase della distribuzione sono ridotte ad un numero piuttosto ristretto di fornitori, in tal modo limitando la capacità della stessa di porre i fornitori in concorrenza tra loro.

248. Proprio per cercare di fornire una risposta a tali problematiche, in ambito comunitario prima e, in seguito nazionale, è stato adottato lo strumento delle O.P. per incentivare la concentrazione dell'offerta. Tuttavia, in ambito nazionale, la normativa adottata non sempre è riuscita a favorire l'effettiva aggregazione dell'offerta agricola, e, soprattutto, non sempre alla crescita del numero di O.P. è seguito un ampliamento delle quantità offerte ed un miglioramento della qualità dei servizi svolti dai produttori, così da incrementare l'efficienza della filiera distributiva e ridurre il numero delle intermediazioni. In particolare si evidenzia come la normativa non sia riuscita a favorire il raggiungimento della massa critica necessaria all'effettiva operatività e funzionalità delle OP, in grado di renderle un interlocutore con capacità contrattuale nei confronti della GDO, – massa critica individuata dalla Commissione CE in circa il 60% della produzione del singolo prodotto oggetto della relativa organizzazione - e abbia, al contrario indotto un processo di burocratizzazione e scarsa flessibilità delle stesse.

249. Al riguardo si osserva che, dato il contesto che caratterizza la filiera ortofrutticola, pur condividendo le esigenze solidaristiche e mutualistiche che pervadono la normativa di settore, appare tuttavia necessario evitare che la tutela di dette esigenze si ponga in aperto contrasto con le regole di concorrenza, attraverso l'eliminazione di ogni margine di approccio competitivo e pro concorrenziale nel settore ortofrutticolo, che potrebbe favorire una naturale evoluzione del comparto, favorendo la crescita e la redditività degli operatori più efficienti e limitando la presenza di eventuali nodi di inefficienza della filiera.

250. Occorre infatti considerare che la normativa nazionale in materia di organizzazioni di produttori continua a dare ampio spazio ad una programmazione della produzione per adeguarla alla domanda, anche da un punto di vista quantitativo e non solo qualitativo. Il tutto sotto l'egida ed il controllo del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali. Ciò sia in situazioni normali di mercato, che nelle fasi di difficoltà di mercato. A questo riguardo si richiamano, in primo luogo, le previsioni del D. Lgs. 102/2005 relative alla gestione delle crisi di mercato (art.8), precedentemente descritte e commentate. Al riguardo si evidenzia che la fissazione di tetti quantitativi alla produzione è sempre stata considerata sfavorevolmente dall'analisi antitrust, in quanto suscettibile di limitare le potenzialità di crescita degli operatori più efficienti e volta a cristallizzare i pre-esistenti equilibri di mercato. Conseguentemente, le previsioni qui esaminate, nella misura in cui consentono alle O.P. di porre in essere una programmazione quantitativa e non solo qualitativa della produzione, finalizzata a rispondere alla domanda, appaiono porre in essere una restrizione concorrenziale eccessiva e non necessaria al raggiungimento del fine perseguito di corrispondenza dell'offerta alla domanda.

251. La stessa problematica emerge da una lettura dell'art.10 del D. Lgs. 102/2005, secondo cui i contratti quadro hanno come obiettivo, senza che ne derivi l'obbligo di praticare un prezzo determinato, lo sviluppo degli sbocchi commerciali sui mercati interni ed esteri e l'orientamento della produzione agricola in modo da farla corrispondere alla domanda al fine di perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del

mercato; nonché la riduzione della fluttuazione dei prezzi al fine di assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

252. In quest'ottica si richiama anche l'art.11 del decreto che prevede l'applicabilità dei contratti quadro *erga omnes*. In proposito si osserva che l'estensione degli obblighi derivanti dal contratto anche nei confronti di soggetti che non ne abbiano promosso la conclusione può tradursi in un allineamento generalizzato dei termini delle contrattazioni suscettibile di irrigidire le relazioni concorrenziali in misura maggiore rispetto agli esiti direttamente riconducibili al contratto stesso.

253. Una battuta meritano le disposizioni relative alle intese di filiera, con specifico riguardo alle prime applicazioni che ne sono state date. Alcune intese finora poste in essere si caratterizzano per la predeterminazione della ripartizione del margine di profitto all'interno della filiera. Come già anticipato, tale previsione, pur rispondendo all'obiettivo di contenere i ricarichi praticabili a livello di singola fase della filiera, in tal modo tutelando i consumatori finali, introduce rigidità che assumono rilievo dal punto di vista antitrust. L'accordo infatti predetermina per ciascuna fase gli esiti che dovrebbero emergere dalla contrattazione di mercato tra tutte le Parti, finendo così per sterilizzarne qualsiasi dinamica competitiva e di efficienza.

254. Inoltre, laddove l'accordo coinvolge più operatori collocati dallo stesso lato del mercato, lo stesso può avere quale effetto orizzontale l'artificiale uniformazione delle rispettive politiche di prezzo. E se l'uniformazione dei prezzi alla produzione, nel rispondere all'obiettivo di sostenere i redditi degli agricoltori, è inidoneo a recare pregiudizio ai consumatori, a condizione che permanga una adeguata concorrenza tra gli operatori che quei prodotti rivendono nei mercati a valle, l'uniformazione dei prezzi finali di vendita – che si realizza per effetto di un tavolo di filiera, come ad esempio quello dell'uva, che coinvolge tutte le catene distributive – appare suscettibile di produrre effetti restrittivi della concorrenza tra le catene distributive. Le strategie competitive di queste ultime infatti, pur essendo definite in relazione a complessi panieri di prodotti, possono risultare condizionate dalla sterilizzazione delle scelte di prezzo relative anche ad un singolo prodotto ortofrutticolo, almeno con riguardo al periodo di stagionalità dello stesso.

255. Una lettura organica della normativa in questione, nonché dell'applicazione fin qui datane, evidenzia immediatamente alcuni problemi di compatibilità con i principi di tutela della concorrenza applicabili al comparto ortofrutticolo. Sebbene, in questa sede, non si vogliano disconoscere le specificità del settore agricolo e le esigenze solidaristiche ad esso sottese, sembrerebbe necessario, oltre che auspicabile, che nell'applicazione data alla normativa dagli operatori del settore, ma sotto la supervisione del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, sia dato maggior risalto al perseguimento dell'effetto utile delle norme, nella direzione di agevolare effettivamente l'aggregazione dell'offerta agricola e l'incremento della dimensione medie delle aziende ortofrutticole, attraverso processi selettivi dei produttori più efficienti. Ciò dovrebbe consentire un accorciamento della filiera distributiva, evitando intermediazioni superflue che producono unicamente un incremento dei costi ed il perseguimento di rendite non giustificati da servizi effettivamente resi.

APPENDICE AL CAP. III

L'analisi dei dati relativi alla produzione destinata al consumo finale commercializzata dalle O.P. italiane

Gli indici relativi alla concentrazione dell'offerta di ortofrutta, nonché di singole tipologie o categorie di prodotti, in capo all'insieme delle organizzazioni di produttori, ovvero alle principali tra le stesse, sono stati calcolati rapportando i volumi della produzione delle O.P. destinati al consumo finale all'ammontare complessivo dell'ortofrutta assorbita dai consumi finali in Italia.

Per ciascuna delle OP, i dati relativi al valore ed al volume della produzione commercializzata, disaggregati per prodotto, per mercato di sbocco (nazionale o estero) e per tipo di destinazione (consumo finale o industria di trasformazione) sono stati forniti dalle Unioni Nazionali di appartenenza.

L'ammontare complessivo dell'ortofrutta assorbita dai consumi finali in Italia è stato invece ricavato, per ciascun prodotto o aggregato di prodotti, sommando al valore della produzione nazionale il saldo netto della bilancia commerciale tra l'Italia ed il resto del mondo. Dal "consumo apparente" nazionale così calcolato (comprensivo sia del prodotto destinato al consumo finale che di quello destinato alla trasformazione industriale) sono stati quindi sottratti i volumi destinati all'industria di trasformazione, in modo tale da determinare le quantità complessivamente destinate ai consumi finali nazionali. Poiché i dati di fonte Istat non recano (ad eccezione del pomodoro) la disaggregazione dei volumi di produzione in base alla destinazione finale (tra consumi e industria), la porzione del "consumo apparente" destinata all'industria è stata calcolata - per ciascun prodotto o aggregato di prodotti - a partire dai dati di produzione forniti dalle O.P., i quali recano tale distinzione. Si è calcolata l'incidenza dei volumi destinati all'industria sulla produzione complessiva delle OP; quindi, adottando l'ipotesi che la medesima incidenza si applichi all'intera produzione nazionale, nonché ai flussi di import e di export, il valore calcolato a partire dai dati di fonte O.P. è stato utilizzato per ripartire il "consumo apparente" nazionale tra volumi destinati all'industria e volumi destinati al consumo finale. A questo ultimi soltanto sono stati infine rapportati i volumi di produzioni delle O.P. considerate, al fine di determinare gli indici di concentrazione dell'offerta di ortofrutta destinata al consumo finale.

CAPITOLO IV

GLI INTERMEDIARI DELLA FILIERA DISTRIBUTIVA

1. Premessa

256. Come si è visto, la filiera distributiva dei prodotti ortofrutticoli, che si sviluppa a partire dalla fase a monte della produzione (analizzata nel capitolo 3) e termina, a valle, con l'attività di distribuzione al dettaglio (che verrà esaminata nel capitolo V), include, il più delle volte, uno o più passaggi intermedi, che contribuiscono in misura determinante alla produzione di valore aggiunto all'interno della catena distributiva e, quindi, alla formazione del prezzo finale di vendita¹⁸. Tali passaggi risultano apparentemente connessi alla necessità di erogazione dei servizi volti a rendere il prodotto accessibile al consumo finale, comprensivi sia delle attività di selezione, lavorazione e condizionamento del prodotto, sia dei servizi logistici e di trasporto, funzionali a colmare la distanza tra i luoghi di produzione e quelli di consumo, ma anche a concentrare in senso spaziale e temporale le trattative e le compravendite tra gli operatori. Tali attività, che solo in sporadici casi vengono svolte direttamente dagli operatori attivi nella fase della produzione e/o della distribuzione al dettaglio, vengono invece svolte, nella stragrande maggioranza dei casi, da diverse tipologie di operatori intermedi, prevalentemente rappresentate da commercianti grossisti, attivi all'interno dei mercati all'ingrosso, ovvero al di fuori degli stessi.

257. Il presente capitolo si propone di analizzare, avvalendosi prevalentemente delle informazioni raccolte in modo diretto da alcuni operatori del settore, la tipologia dei soggetti presenti nelle fasi intermedie della filiera distributiva dell'ortofrutta, con particolare riguardo all'effettivo ruolo da essi svolto, alla suddivisione delle funzioni tra i diversi soggetti intermediari presenti nella medesima filiera, alle modalità di relazione tra gli stessi e, quindi, alle diverse modalità di organizzazione della filiera distributiva che risultano individuate dalla combinazione di tali elementi.

2. Le attività intermedie nella filiera distributiva

258. Tra le attività intermedie nella filiera della distribuzione dell'ortofrutta rivestono particolare importanza i servizi necessari a rendere il prodotto raccolto sul campo adeguato al consumo finale, tra cui si distinguono le attività relative alla selezione e calibratura del prodotto, il lavaggio e/o preparazione dello stesso¹⁹, i controlli fito-sanitari, il confezionamento, l'imballaggio, l'etichettatura. L'importanza di tali servizi è cresciuta di pari passo con il peso del canale della moderna distribuzione nella vendita al dettaglio di prodotti dell'ortofrutta, attualmente pari a circa il 50% sul totale delle vendite di prodotti dell'ortofrutta. Infatti, la moderna distribuzione si è rivelata particolarmente sensibile alle esigenze dei consumatori in

¹⁸ Secondo quanto emerso dall'indagine condotta con l'ausilio della GdF, il margine attribuito alle attività intermedie può arrivare anche a superare il 200% del prezzo corrisposto ai produttori.

¹⁹ Si pensi, ad esempio, alle insalate e verdure che sono vendute già pulite e lavate (la cosiddetta IV gamma).

termini di qualità, selezione e grado di maturazione del prodotto, condizioni igieniche e di sicurezza.

259. Inoltre, in ragione della distanza che separa la fase a monte della produzione da quella a valle della vendita al dettaglio, nonché della forte dispersione territoriale sia dei produttori che dei distributori, risulta necessaria al funzionamento della filiera una buona organizzazione dei servizi logistici, relativi alla gestione, al trasporto, alla movimentazione ed alla consegna dei prodotti. Infatti, le caratteristiche di deperibilità dei prodotti dell'ortofrutta, rendendone di fatto impraticabile lo stoccaggio, inducono gli operatori ad effettuare ordini puntuali e mirati ad esigenze di breve o brevissimo periodo²⁰. In tale contesto, dunque, la velocità e l'efficienza dei trasporti, unitamente all'efficienza nell'organizzazione della fase logistica, rappresentano fattori di grande importanza. Il contributo dei servizi logistici all'organizzazione della filiera distributiva consiste sostanzialmente nella gestione del flusso dei prodotti, che richiede lo smistamento e la ricomposizione dei carichi provenienti dai luoghi di produzione, spesso composti anche da un solo prodotto, verso i punti di distribuzione, all'ingrosso o al dettaglio, che tipicamente richiedono carichi misti ed una consegna capillare sul territorio. Oltre al flusso fisico dei prodotti, alla luce della crescente importanza assunta dai requisiti di tracciabilità e sicurezza dei prodotti alimentari, i servizi logistici coinvolgono anche la gestione di importanti flussi di informazioni attinenti la provenienza e le caratteristiche organolettiche e fito-sanitarie dei prodotti. In generale, pertanto, in ragione delle caratteristiche di freschezza e di deperibilità dei prodotti ortofrutticoli, l'adeguatezza dei servizi logistici condiziona in misura estremamente significativa, non solo il costo, ma anche la qualità del prodotto offerto ai consumatori finali.

3. Le tipologie di intermediari

3.1 I produttori singoli o associati

260. I soggetti che svolgono attività di intermediazione commerciale nella filiera ortofrutticola sono di diversa tipologia, a seconda del ruolo svolto all'interno della filiera stessa e dello stadio della catena al livello del quale sono collocati.

Generalmente, in una filiera-tipo, laddove l'offerta agricola è estremamente frammentata, interviene, in prima battuta, un operatore agricolo che svolge una funzione di accentramento dell'offerta di più produttori agricoli. Tale soggetto, in alcuni casi, è direttamente presente nell'attività produttiva, essendo rappresentato da un singolo produttore, il cosiddetto "raccoltore" che si occupa della raccolta e della commercializzazione della merce di più produttori; in altri casi, esso è invece costituito da un'aggregazione di produttori, associati in forma di consorzio o di O.P..

261. Nel primo caso, quando cioè un singolo agricoltore commercializza, insieme al proprio prodotto, anche il prodotto di altri agricoltori, tale soggetto si limita, generalmente, a svolgere la funzione di accentramento fisico e commerciale della produzione, spingendosi, al più, ad effettuare la selezione e la calibratura dei prodotti.

²⁰ Il medesimo approccio viene seguito anche nei casi, in vero poco frequenti, di prodotti ortofrutticoli meno deperibili, quali, ad esempio, patate o cipolle.

Quando invece il prodotto viene raccolto da un'associazione di produttori agricoli, costituita sotto forma di O.P. e/o di consorzio di commercializzazione, tale organizzazione dovrebbe, teoricamente, erogare anche tutti gli ulteriori servizi necessari alla vendita del prodotto direttamente al distributore finale, quali il lavaggio, i controlli, l'imballaggio, il trasporto, ecc.. Tuttavia, sulla base di quanto dichiarato dagli operatori del settore, non tutte le cooperative hanno la dimensione, ma soprattutto l'organizzazione necessarie per svolgere un servizio di commercializzazione adeguato alle esigenze dei grandi operatori della distribuzione finale. In particolare, soprattutto nel Sud Italia, risulta che alcuni consorzi siano di fatto gestiti da un solo socio, senza il supporto di una base sociale coinvolta nelle scelte imprenditoriali e remunerata in base ai prezzi di vendita realizzati; in siffatte circostanze, tali operatori agiscono sul mercato alla stregua dei produttori raccoglitori, limitandosi a concentrare l'offerta di più produttori, e svolgendo una funzione di mera intermediazione commerciale. Analoghe considerazioni possono svolgersi, alla luce di quanto esposto nel precedente capitolo dedicato all'offerta agricola, anche per larga parte delle OP, le quali, in molti casi, non svolgono quasi nessuna delle funzioni per le quali sono state precipuamente concepite e finanziate. Le O.P., infatti, non essendo nate come mere organizzazioni commerciali, e costituendo invece una emanazione diretta del mondo produttivo, dovrebbero svolgere una doppia funzione: di sollecitazione nei confronti dei produttori ad adeguare la propria offerta alle esigenze della domanda, in termini di standardizzazione, miglioramento qualitativo, rispetto dei parametri fito-sanitari, ecc.; di produzione di valore aggiunto per l'acquirente in termini di servizi resi con riferimento alla lavorazione, condizionamento, imballaggio, ecc., del prodotto venduto.

262. I produttori-raccoglitori o le organizzazione di produttori che non dispongono delle capacità o delle struttura organizzativa necessarie a confrontarsi con il distributore finale vendono, a loro volta, ad altri soggetti intermediari, i grossisti propriamente detti, alcuni dei quali operano anche, o esclusivamente, all'interno dei mercati generali, oggi noti come centri agro-alimentari.

3.2 I grossisti

Caratteristiche e ruolo svolto all'interno della filiera

263. Nella maggior parte dei casi, o perché gli operatori posti agli estremi della catena distributiva non sono sufficientemente organizzati, o in ragione delle caratteristiche intrinseche dei prodotti, in termini di deperibilità, scarsa possibilità di stoccaggio, erraticità della produzione e dei prezzi, dispersione dell'offerta sul territorio, distanza tra i luoghi di produzione e i luoghi di consumo, ecc., si rende difficoltoso l'incontro diretto tra i soggetti attivi nel mondo della produzione e gli operatori del settore distributivo. In tali circostanze, si rende necessario l'intervento di altre figure all'interno della filiera, tipicamente rappresentate dai grossisti, i quali svolgono una funzione commerciale di acquisto e di rivendita. In particolare, i commercianti all'ingrosso sono soggetti che, per professione, acquistano merce per rivenderla ad altri commercianti, all'ingrosso o al dettaglio, o ad utilizzatori professionali²¹. Si tratta di operatori che, generalmente, trattano un'ampia gamma di

²¹ Cfr. d. lgs. 114/98, art. 4, c. 1, lett. a).

prodotti, che acquistano in proprio, o in conto commissione²², immagazzinano (generalmente per brevissimi periodi, in ragione delle caratteristiche di deperibilità della gran parte dei prodotti dell'ortofrutta) ed infine rivendono.

264. In generale, benché non si disponga di dati specifici sul settore ortofrutticolo, l'offerta di servizi di distribuzione all'ingrosso si caratterizza in Italia per una frammentazione piuttosto elevata: secondo stime di fonte Databank, aggiornate al 2005, tale attività è svolta da un numero di operatori compreso tra le 8 e le 9 mila unità, ciascuno di piccole dimensioni, in termini di addetti (pari, in media, a 5) e di fatturato annuo (6,5 milioni di euro).

265. Il ruolo svolto da tali figure all'interno della catena distributiva varia a seconda delle caratteristiche del prodotto, della destinazione finale dello stesso, della tipologia di grossista, della sua collocazione all'interno o all'esterno di un mercato generale, nonché delle caratteristiche prevalenti dell'area geografica in cui è localizzata l'attività commerciale. Il grossista che opera fuori da un mercato generale, ad esempio, il più delle volte svolge una funzione di raccordo diretto tra la produzione e la distribuzione, ma non mancano casi in cui esso si colloca tra fase produttiva e la vendita al mercato generale, ovvero tra il mercato generale e la distribuzione finale, soprattutto laddove la distribuzione ha una struttura di tipo tradizionale e frammentato. Analogamente, il grossista che opera all'interno di un mercato generale può essere collocato in diversi stadi della filiera distributiva, a seconda della tipologia di mercato nel quale esso opera.

266. Al riguardo, in particolare, assume rilievo la seguente distinzione tra i mercati generali, basata sulla funzione prevalente di ciascuno di essi: mercati alla produzione, localizzati in aree caratterizzate da elevata concentrazione produttiva²³ e particolarmente orientati alla concentrazione dell'offerta agricola, spesso destinata ad altre fasi distributive all'ingrosso; mercati di redistribuzione, ubicati in aree nodali per la logistica e particolarmente orientati al commercio di merci già confezionate, destinate ad altri grossisti o ad operatori del catering o della GDO²⁴; mercati terminali, ubicati in prossimità delle aree urbane e rivolto prevalentemente ai distributori al dettaglio ad agli operatori del cosiddetto canale ho.re.ca.²⁵.

267. Il numero di grossisti che intervengono tra la produzione e la distribuzione può pertanto essere anche superiore ad uno, nel caso in cui la produzione sia distante dal

²² Il cosiddetto "conto commissione" è un istituto secondo il quale il grossista non acquista i prodotti per poi rivenderli, ma li vende in nome proprio, per conto del produttore; per tale attività gli viene riconosciuto un compenso in percentuale sul valore di vendita.

²³ Ad esempio un importante mercato alla produzione è quello di Vittoria, localizzato in un'area caratterizzata dalla produzione di agrumi e ortaggi.

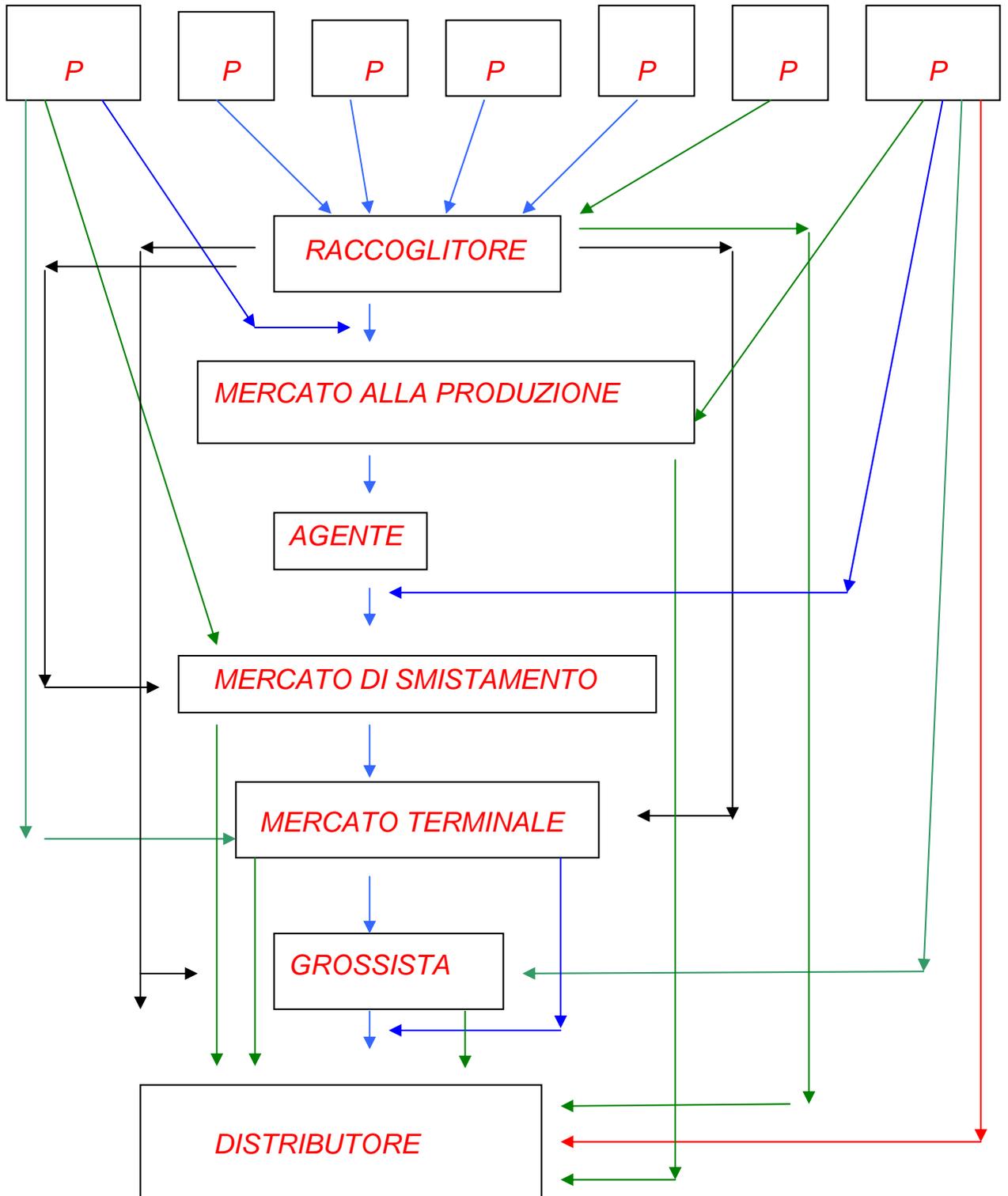
²⁴ Ad esempio, il mercato di Fondi funge da vero e proprio mercato di smistamento, nel quale ampia parte del prodotto viene conferito "alla rinfusa", lavorato dai grossisti del mercato e poi venduto in ampia misura ad altri grossisti, mentre la destinazione del prodotto ai commercianti al dettaglio risulta più contenuta. Anche quello di Bologna è essenzialmente un mercato di redistribuzione, che accentra l'offerta di prodotti provenienti da tutta Italia e dall'estero e rifornisce una clientela è rappresentata in larga parte (60% - 70%) da grossisti.

²⁵ Ad esempio, quello di Torino si configura come mercato terminale, giacché, anche in considerazione della localizzazione geografica, serve una clientela composta in larga misura di rivenditori al dettaglio che operano a Torino e in Piemonte, e, solo in misura minore, di esportatori che operano sui mercati francesi e svizzeri.

luogo di consumo e i commercianti coinvolti ai diversi stadi non dispongano di adeguate strutture logistiche e commerciali. Ad esempio, un “modello tipo” di organizzazione della filiera per i prodotti caratterizzati da una forte dispersione dell’offerta agricola (tipicamente gli ortaggi e alcuna frutta di stagione) potrebbe essere il seguente: il produttore vende ad un intermediario-raccogliitore, il quale vende il prodotto ad un mercato generale “alla produzione”, quale potrebbe essere, ad esempio, il mercato di Vittoria (che raccoglie parte della produzione siciliana di ortaggi); quindi, i grossisti di un mercato “di smistamento”, quale potrebbe essere quello di Fondi, mandano un proprio agente, che può operare per conto di un solo grossista o per un insieme di grossisti, ad acquistare al mercato di Vittoria; il mercato di Fondi vende quindi il prodotto o direttamente ai distributori o ad un ulteriore grossista che, a sua volta, si incarica di vendere o ad un mercato “terminale” (ad esempio quello di Torino) o al singolo dettagliante. Peraltro, quando il dettagliante è un operatore della distribuzione organizzata, può capitare che si avvalga di un ulteriore intermediario, denominato buyer, incaricato di effettuare gli acquisti per conto della catena distributiva. Pertanto, quando il prodotto arriva al mercato generale di Torino, esso potrebbe avere già subito cinque passaggi, anche se il passaggio dell’agente è in qualche modo da considerarsi “interno”.

268. La diversità e la numerosità delle tipologie di filiere distributive che concretamente si realizzano nel settore, in funzione delle diverse caratteristiche strutturali e organizzative di ciascuna produzione, della distanza dai luoghi di produzione e quelli di consumo, della localizzazione e del grado di organizzazione dei mercati generali, nonché della struttura della rete di distribuzione al dettaglio, rendono pertanto estremamente difficoltosa la ricostruzione delle caratteristiche strutturali del settore della distribuzione all’ingrosso. I grossisti, infatti, a volte sono assenti dalla filiera distributiva e a volte intervengono nella stessa in più stadi; a volte rappresentano l’unico operatore in grado di svolgere determinati servizi, a volte operano invece in concorrenza diretta con operatori di diversa tipologia, quali i produttori agricoli o le loro organizzazioni.

Grafico n. 4.1 - ESEMPI di filiera distributiva che possono determinarsi nel settore ortofrutticolo



Legenda:

- approvvigionamento diretto
- esempi di filiere corte (un solo intermediario)
- esempi di filiere lunghe (più intermediari)
- esempi di filiere lunghissime (3 o più intermediari)

I servizi forniti

269. Anche il livello e la tipologia di servizio reso dal distributore all'ingrosso variano molto in funzione della tipologia dell'operatore: ad esempio, risulta che coloro che operano al di fuori del mercato, più di frequente rispetto ai grossisti dei mercati, aggiungono valore commerciale ai prodotti, mediante l'offerta di servizi di lavorazione e, non di rado, di logistica. Tale circostanza trova riscontro anche nei risultati dell'esercizio di ricostruzione delle filiere, di cui al capitolo 2, i quali evidenziano come, tra i grossisti che operano fuori mercato, una percentuale consistente (di poco inferiore al 40%) eroghi servizi di lavorazione e confezionamento del prodotto, mentre soltanto il 5% dei grossisti collocati all'interno di un mercato commercializza il prodotto dopo averlo in qualche misura lavorato.

270. D'altro canto, mentre il mercato generale svolge per sua stessa natura una qualche funzione aggiuntiva rispetto all'intermediazione commerciale, realizzando una concentrazione spaziale dell'offerta e della domanda e offrendo la possibilità di acquistare ad un prezzo "di mercato", che reagisce istantaneamente alle variazioni di domanda e offerta, il grossista indipendente cerca di competere con gli intermediari presenti nei mercati offrendo un servizio in qualche misura più "personalizzato" rispetto alle esigenze dei singoli clienti. In alcuni casi, ad esempio, il grossista che opera fuori mercato dispone di piattaforme distributive con le quali effettua il "picking" per i clienti della distribuzione organizzata, cioè la composizione dei carichi da inviare quotidianamente a ciascun punto vendita.

271. In generale, tuttavia, sulla base di quanto emerso anche dalle audizioni effettuate con gli operatori, la percentuale di grossisti che aggiungono ulteriori servizi alla mera intermediazione commerciale non è elevata, ponendo seri interrogativi sull'effettiva necessità di tanti livelli di intermediazione all'interno della filiera, i quali comportano, come si è visto, non solo un allungamento fisico e temporale della catena distributiva, ma anche una "lievitazione" del valore aggiunto che si stratifica ai vari livelli di intermediazione, con ovvie ripercussioni sui prezzi finali.

Le modalità di approvvigionamento

272. Le modalità contrattuali di acquisto dei grossisti dai propri fornitori variano anch'esse caso per caso, in funzione del prodotto acquistato, della tipologia del fornitore, dello stadio della filiera in cui il grossista si colloca. Una distinzione importante può essere fatta tra il rapporto basato sull'acquisto a prezzo chiuso (o "a fermo"), attraverso il quale il grossista acquista e rivende il prodotto al prezzo che il mercato consente di spuntare, e il rapporto basato sulla vendita "per conto", molto diffuso nei decenni scorsi e ancora oggi prevalente nei rapporti tra grossisti e produttori agricoli: in tale modalità contrattuale, il grossista non acquista la merce per poi rivenderla, ma la vende in nome proprio e per conto del produttore; per tale attività gli viene quindi riconosciuta una commissione calcolata in percentuale sul prezzo di vendita. A sua volta, la vendita per conto può distinguersi in "conto vendita", nel quale il fornitore fissa un prezzo minimo di rivendita, e "conto commissione", nel quale

viene stabilita solo la commissione per il grossista (in percentuale sul prezzo di vendita spuntato).

273. In generale, il grossista tende ad acquistare “a fermo”, cioè come un vero e proprio distributore, quando il fornitore è un piccolo produttore, con scarso potere contrattuale. In tal caso, ovviamente, il grossista si assume interamente il rischio imprenditoriale della vendita e può praticare pertanto un margine più elevato, che si può aggirare attorno al 30%, o anche su livelli più elevati. Diversamente, quando il fornitore è un produttore di dimensioni medio-grandi, il grossista opera in regime di commissione.

274. Dalle audizioni effettuate con gli operatori, è emerso che, di prassi, nel settore ortofrutticolo i grossisti che operano per conto applicano un margine prefissato e uniforme tra i diversi operatori, in molti casi stabilito dal Regolamento del Mercato all’ingrosso locale e, sino a pochi anni or sono, codificato anche negli “*Usi e Consuetudini*” delle Camere di Commercio. Attualmente tale margine è, in quasi tutte le zone, pari al 10% o al 12%.

275. Anche la tipologia dei fornitori dei grossisti varia caso per caso e, molte volte, anche per lo stesso grossista, da prodotto a prodotto. Inizialmente, infatti, tutti gli operatori del settore del commercio all’ingrosso erano specializzati nella vendita di poche tipologie di prodotti, in quanto ogni commerciante era in qualche modo legato ad alcuni specifici produttori: l’approvvigionamento dei grossisti avveniva quindi, in larga parte, direttamente dai produttori. Da circa una quindicina di anni, invece, tutti i grossisti cercano di disporre di una gamma di offerta il più possibile completa, al fine di fidelizzare la propria clientela esaudendone interamente le richieste di rifornimento.

276. Tale mutamento è riconducibile sostanzialmente all’evoluzione del contesto di mercato che si è verificata negli ultimi decenni, determinata, da un lato, dallo sviluppo della grande distribuzione e dalla conseguente contrazione della domanda indirizzata ai grossisti, e, dall’altro, dal verificarsi di strutturali eccedenze produttive nel settore ortofrutticolo, che hanno gradualmente spostato il potere contrattuale degli operatori dagli anelli della catena più vicini a chi detiene il prodotto agli anelli della catena più vicini al cliente finale. Questo ha portato, in alcuni casi, ad un ulteriore aumento del numero dei passaggi intermedi, in quanto, anche per gli stessi grossisti, il completamento della gamma con prodotti per i quali non ci sono rapporti consolidati con i produttori implica necessariamente il ricorso ad intermediari.

277. In generale, come si vedrà anche per gli operatori della distribuzione finale, i grossisti acquistano direttamente dai produttori o dai consorzi di produttori soprattutto alcune tipologie di frutta (quali, ad esempio, mele e pere), sia per ragioni storiche, sia per ragioni legate alla specifica organizzazione produttiva di questi comparti, che, come si è visto, presentano, già a livello produttivo, un adeguato livello di aggregazione dell’offerta. Ove la commercializzazione è invece effettuata dai raccoglitori, come ad esempio per gli agrumi di provenienza siciliana, anche i grossisti si rivolgono invece necessariamente a tale tipologia di fornitore. Per gli ortaggi che non fanno parte dell’assortimento tradizionale del grossista, non è invece infrequente il

caso che anche il grossista faccia ricorso ai mercati generali o ad altri grossisti indipendenti per i propri approvvigionamenti.

La concorrenza tra grossisti sui margini e sui prezzi di vendita

278. Il prezzo di vendita praticato dal grossista è frutto di una contrattazione bilaterale tra tale operatore e il cliente acquirente. Tuttavia, mentre nel mercato generale il prezzo che si forma tiene conto delle variazioni dell'offerta e della domanda all'interno del mercato stesso, reagendo alle stesse in modo quasi istantaneo, la trasmissione delle informazioni all'esterno del mercato avviene più lentamente lungo la catena distributiva, determinando, in alcuni casi, anche uno sbilanciamento del potere contrattuale in favore del venditore, laddove quest'ultimo può beneficiare di una certa asimmetria nel livello delle informazioni disponibili. Sotto certe condizioni, pertanto, e, in particolare, in presenza di grossisti che dispongano di una clientela piuttosto stabile e affezionata, le caratteristiche del mercato della vendita all'ingrosso potrebbero consentire, quando non addirittura favorire, l'adozione di comportamenti speculativi da parte dei grossisti stessi, i quali potrebbero teoricamente tardare nel fornire al cliente le informazioni che portano ad un abbassamento del prezzo di vendita, enfatizzando invece quelle che lo innalzano.

279. Per quanto riguarda i margini spuntati dal grossista, occorre in primo luogo ricordare che, come si è visto, i grossisti possono operare sia in conto commissione, cioè trattenendo una percentuale del prezzo spuntato alla vendita, sia acquistando e rivendendo il prodotto. Laddove i grossisti operano in regime di commissione, il prezzo di vendita risulta scarsamente influente sulla determinazione del margine dei grossisti. In tali condizioni, pertanto, sembra assumere un certo rilievo la circostanza, confermata da tutti gli operatori intervenuti in audizione, che la percentuale di guadagno trattenuta sia uniforme nell'ambito di ciascuna area geografica, in quanto ciò attenua di fatto il grado di concorrenza esistente tra i grossisti attivi all'interno della stessa area, eliminando un'importante variabile sulla quale potrebbe imperversare la competizione.

280. La sostanziale omogeneità dei comportamenti dei grossisti in merito ai criteri di definizione dei propri margini determina le seguenti importanti conseguenze: da un lato, per il produttore o per l'organizzazione di produttori che intendano rivolgersi ad un grossista per la distribuzione della propria merce, risulta pressoché indifferente, a parità di servizio ricevuto, rivolgersi ad un operatore piuttosto che ad un altro, facendo venir meno qualsiasi incentivo, per tali operatori, ad incrementare la propria efficienza relativa; dall'altro lato, anche nei confronti degli acquirenti, tale meccanismo non consente ai grossisti più efficienti di avvantaggiarsi della possibilità di aumentare le proprie vendite mediante una compressione dei propri margini e, quindi, dei prezzi di vendita; al contrario, l'eventuale abbassamento del prezzo di vendita andrebbe esclusivamente a discapito del produttore o del fornitore, senza innescare meccanismi di competizione orizzontali tra i grossisti attivi allo stesso livello della catena.

281. Laddove, invece, il grossista compra a prezzo chiuso e rivende la merce, comportandosi di fatto come un vero e proprio commerciante, sia il prezzo di vendita

che il margine di guadagno dovrebbero rappresentare leve concorrenziali disponibili per competere con gli altri operatori, in funzione del potere di mercato di ciascuno. Si è visto, tuttavia, nel capitolo 2, che i margini dei grossisti risultano sempre piuttosto elevati, collocandosi, generalmente, in un *range* di valori compreso tra il 30% e il 40%, con punte anche superiori all'80%. Inoltre, da quanto dichiarato in audizione proprio da alcuni grossisti, risulta che gli intermediari del settore ortofrutticolo stabiliscano il proprio prezzo di vendita in funzione del margine che intendono realizzare, applicando, ove le condizioni di mercato lo consentono, un *mark-up* prestabilito sul prezzo di acquisto. Anche tale circostanza pone qualche interrogativo sull'effettiva esistenza, in tutti i passaggi di intermediazione dei prodotti ortofrutticoli, di un sufficiente livello di concorrenzialità tra gli operatori.

282. Quanto illustrato in merito ai meccanismi di formazione dei prezzi e dei margini dei grossisti sembra pertanto indurre alle seguenti riflessioni sulle dinamiche concorrenziali esistenti nel settore della distribuzione all'ingrosso e sull'effettivo ruolo svolto dai grossisti nell'ambito della filiera distributiva:

- a) in primo luogo, il fatto che i grossisti utilizzino criteri uniformi di definizione dei margini, laddove la contrattazione con il fornitore avviene esclusivamente sul margine di guadagno, testimonia, quanto meno, un atteggiamento concorrenziale piuttosto accomodante, anche tra gli operatori attivi all'interno dello stesso mercato all'ingrosso;
- b) in secondo luogo, sia il livello elevato dei margini spuntati dai grossisti, sia il fatto che essi, almeno in alcuni casi, riescano a pre-stabilire il proprio margine di guadagno, piuttosto che modularlo in funzione delle condizioni di mercato, sembrano consistenti con l'ipotesi che, in alcuni specifici segmenti delle filiere distributive, si annidino rilevanti posizioni di rendita da parte di alcuni grossisti, i quali sono così in grado, in specifiche condizioni di mercato, quali potrebbero essersi verificate con il cambio di regime monetario, di adottare profittevolmente comportamenti di mercato speculativi, tesi a sfruttare a proprio favore le oscillazioni di prezzo;
- c) infine, il fatto che ciascun operatore definisca i propri obiettivi di guadagno non in termini di margine assoluto, bensì in termini di *mark-up*, produce importanti conseguenze nelle modalità di trasmissione delle variazioni dei prezzi all'interno della filiera, amplificando di fatto l'entità degli aumenti. Se ad esempio un prodotto aumenta il prezzo alla produzione di 60 centesimi, supponiamo da 150 a 210 centesimi, e il grossista è abituato ad applicare un ricarico del 33% sul prezzo di acquisto, il prezzo del prodotto venduto dal grossista subirà un aumento di 70 centesimi, da 200 a 270. Tale effetto "distorsivo" si riproduce tante volte all'interno della catena quanti sono i passaggi che il prodotto effettua all'interno della stessa.

3.3 Le piattaforme distributive

283. Si è visto che, per gli operatori della GDO, l'acquisto di prodotti ortofrutticoli è strettamente interconnesso alla fornitura di servizi logistici, che, in ultima analisi, consistono nello smistamento dei carichi dei fornitori e nella predisposizione dei

carichi misti idonei a soddisfare gli ordini quotidiani dei singoli punti vendita. Per tale ragione, la distribuzione organizzata (cioè quella tipologia di distribuzione moderna che raggruppa le società di piccola o media dimensione aderenti a formule associative di vario tipo, quali consorzi, unioni volontarie, cooperative di consumo, ecc.). fa largo ricorso ai grossisti che operano fuori mercato, alcuni dei quali offrono loro servizi logistici all'interno dei propri magazzini o piattaforme. Le catene della grande distribuzione, invece, hanno in larga parte internalizzato la produzione di tali servizi, effettuando ingenti investimenti nella realizzazione di una o più piattaforme logistiche dislocate sul territorio nazionale, che accentrano i prodotti acquistati e li smistano verso i diversi punti vendita. In alcuni casi, la gestione di tali piattaforme viene affidata a soggetti terzi, i quali procedono anche direttamente alla fatturazione delle transazioni²⁶.

Ai fini della presente indagine, pertanto, anche il passaggio attraverso alcune piattaforme logistiche, gestite da società distinte rispetto alle catene distributive, può considerarsi a tutti gli effetti un ulteriore passaggio di intermediazione in quanto:

- a) produce uno spostamento fisico da e verso la piattaforma;
- b) genera un valore aggiunto all'interno della catena, rappresentato dal corrispettivo di intermediazione richiesto per lo svolgimento dei servizi logistici.

Tale circostanza assume rilievo anche alla luce di quanto verrà illustrato nel capitolo V, relativo alle caratteristiche della distribuzione al dettaglio, in merito alla duplicazione del tragitto compiuto dalla merce che l'utilizzo di tali strutture può, in alcuni casi, comportare.

4. I mercati all'ingrosso

Caratteristiche e funzioni

284. I “mercati all'ingrosso” sono i luoghi ove operano la maggior parte dei grossisti, e ove si concentra la gran parte dei passaggi distributivi intermedi dei prodotti ortofrutticoli. Essi sono spazi chiusi attrezzati, gestiti unitariamente, finalizzati alle operazioni di vendita all'ingrosso di prodotti alimentari, nei quali si ha la libera formazione del prezzo delle merci ed è assicurato il rispetto delle norme vigenti in materia commerciale ed igienico-sanitaria. I mercati all'ingrosso sono sorti, in particolare, con l'obiettivo di distribuire alla rete al dettaglio le derrate che provenivano dalle diverse zone di produzione, concentrando quindi la produzione proveniente da una pluralità di piccoli produttori per poi rivenderla ad una pluralità di piccoli acquirenti.

285. Le particolari caratteristiche dei mercati all'ingrosso, determinate proprio dalla funzione di accentramento dell'offerta che essi svolgono, hanno indotto le amministrazioni comunali ad assegnare una rilevante importanza a queste strutture, in quanto esse dovrebbero consentire, da un lato, di espletare i necessari controlli igienico-sanitari e di rispetto della normativa annonaria della merce e, dall'altro, di

²⁶ Per un trattazione più ampia del funzionamento delle piattaforme logistiche si rinvia al capitolo 5 sulla vendita al dettaglio.

svolgere le operazioni di vendita in regime di trasparenza e concorrenzialità tra gli operatori, offrendo anche la possibilità di rilevare con continuità i prezzi che vi si formano e i dati statistici relativi alla quantità e alla provenienza della merce introdotta. Per tali motivazioni, il legislatore ha riconosciuto ai mercati una specifica funzione pubblica, inducendo i Comuni ad istituire, realizzare e gestire le strutture mercatali. I mercati all'ingrosso rientrano pertanto a pieno titolo fra i servizi pubblici degli enti locali.

286. I grossisti che operano all'interno dei mercati utilizzano uno spazio di vendita, un magazzino o uno stand, generalmente in regime di concessione amministrativa, a fronte del pagamento di un canone di concessione e comunque di un corrispettivo prestabilito. In alcuni mercati, una percentuale dello spazio (generalmente non superiore al 25%) è riservato anche ai produttori, che ricevono uno sconto sul canone di locazione e operano in concorrenza diretta con i grossisti.

287. Come si vedrà più in dettaglio nel paragrafo successivo, ai sensi della normativa nazionale del settore (legge 25 marzo 1959, n.125) e delle specifiche normative regionali, le regole di funzionamento del mercato, con particolare riferimento agli orari di apertura, alla pulizia, all'organizzazione dei servizi di facchinaggio, alle modalità di concessione dei magazzini e dei posteggi, ecc., sono disciplinate da un regolamento adottato dagli enti istitutori del mercato stesso.

288. Sino a pochi decenni or sono, i mercati all'ingrosso, direttamente gestiti dai Comuni, operavano prevalentemente all'interno dei centri urbani, in strutture fatiscenti, carenti di spazi e di servizi, e in condizioni igieniche precarie. A metà degli anni '80, pertanto, è stato varato, come si vedrà meglio in seguito, un programma di ammodernamento dei mercati che prevedeva una complessiva razionalizzazione del sistema distributivo all'ingrosso, anche in funzione delle profonde modifiche intervenute nell'assetto strutturale sia dell'offerta agricola, sia, soprattutto, del settore della distribuzione al dettaglio.

La regolamentazione

289. In linea generale, i mercati all'ingrosso sono regolati dalla legge n. 125 del 25 marzo 1959, recante "*Norme sul commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici*" e dai successivi decreti di attuazione, tra cui, in particolare per i prodotti ortofrutticoli, il d.m. 10 aprile 1970 (*Regolamento tipo per i mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli*). La legge n. 125/59 stabilisce, tra l'altro: i criteri che regolano l'esercizio della funzione di vigilanza, i soggetti che possono assumere l'iniziativa per l'istituzione dei mercati all'ingrosso, le modalità di approvazione dei progetti tecnici relativi all'impianto o all'ampliamento dei mercati, la composizione e i compiti della Commissione del mercato, i contenuti del "Regolamento tipo", approvato successivamente con il d.m. 10 aprile 1970 dai Ministeri dell'Industria e del Commercio di concerto con i Ministeri dell'Agricoltura e della Sanità, al quale debbono uniformarsi i regolamenti di ciascun mercato. Tali regolamenti sono adottati con deliberazione degli enti che li hanno istituiti, sentita la relativa Commissione, ed approvati dal prefetto.

Con l'emanazione della legge n. 125/59, inoltre, è stato abrogato il diritto di privativa dei mercati all'ingrosso, in base al quale la merce venduta all'ingrosso doveva obbligatoriamente passare per i mercati. Questi ultimi, pertanto, pur mantenendo la propria funzione pubblica, sono stati messi in concorrenza con le strutture private dei grossisti attivi all'esterno dei mercati.

290. Successivamente all'emanazione della suddetta legge n. 125/59, la materia "mercati" è stata trasferita alle Regioni, dapprima con l'art. 1, c. 2, lett. d), del d. P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, e, successivamente, con gli art. 50 e 51 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

In particolare, dopo l'istituzione delle Regioni, le funzioni amministrative relative ai mercati all'ingrosso sono state trasferite a questi nuovi organismi, mentre ai Comuni sono state lasciate specifiche competenze in ordine all'impianto e alla gestione.

Al riguardo, l'art 51 del d.P.R. 616/77 specifica che, nel trasferimento alle regioni delle competenze amministrative in materia di mercati, sono comprese le funzioni amministrative riguardanti le strutture, i servizi e le attività relative all'istituzione e al funzionamento dei mercati all'ingrosso. L'art. 54 del medesimo decreto stabilisce invece che spettano ai Comuni le funzioni amministrative attinenti alla gestione dei mercati, ad esclusione di quelli alla produzione.

291. Il decentramento delle competenze relative ai mercati ha portato all'emanazione di numerose leggi regionali che si discostano significativamente l'una dall'altra, anche nella stessa definizione di "mercato all'ingrosso", oltre che nella classificazione dei tipi di mercati, nella specificazione dei prodotti che vi vengono venduti, nonché nell'elencazione dei servizi svolti. A mero titolo di esempio, nella l.r. del Piemonte è specificato che per mercati all'ingrosso "*si intendono le aree – comunque attrezzate ed organizzate – nelle quali più operatori alle vendite, anche per limitati periodi stagionali, si incontrano abitualmente con più operatori agli acquisti ed a questi pongono in vendita, vendono o trasferiscono a qualunque titolo le merci ...*", mentre nella l.r. dell'Emilia Romagna ci si riferisce ai mercati come a "*centri agroalimentari, comprensivi di strutture e di aree ad essi preposte, che [n.d.r.] operano quali "centri polifunzionali integrati" e assumono un ruolo di riferimento centrale nelle fasi dell'aggregazione, della selezione, della conservazione e della distribuzione dei prodotti ...*".

292. Anche i regolamenti relativi agli specifici regolamenti differiscono in alcuni casi in misura sensibile gli uni dagli altri, pur uniformandosi ai criteri del "regolamento tipo" stabilito a livello nazionale e, in alcuni casi, riformulato a livello regionale. Essi disciplinano, tra l'altro, le seguenti materie: i criteri per l'ammissione e le regole di condotta dei venditori; la nomina del direttore di mercato e le sue attribuzioni; la composizione della Commissione di mercato; l'organizzazione e la disciplina dei servizi di mercato; il calendario e l'orario in cui sono ammesse le contrattazioni; i limiti massimi delle provvigioni spettanti a commissionari, mandatari ed astatori che operano nel mercato.

Con riferimento all'orario delle contrattazioni, i regolamenti, generalmente, ne demandano la fissazione al Sindaco o al Comune della città nella quale è localizzato il

mercato. Gli orari di contrattazione, quasi sempre circoscritti alla fascia oraria notturna o, al più, alle prime ore della mattina, devono essere rispettati anche dagli operatori “fuori mercato” che esercitano la medesima attività.

Molti regolamenti, inoltre, stabiliscono i limiti massimi delle provvigioni, in misura pari al 10% o al 12%.

Il “Piano Mercati”

293. Come si è detto, verso la metà degli anni '80, si è innescato un processo di profondo ammodernamento del settore dei mercati all'ingrosso, volto a razionalizzare e riqualificare l'attività svolta all'interno di tali strutture.

In particolare, la legge n. 41/1986 (la legge finanziaria 1986), all'art. 11, ha previsto agevolazioni finanziarie per la realizzazione di mercati agro-alimentari all'ingrosso di interesse nazionale, regionale e provinciale, da parte di società consortili a prevalente partecipazione pubblica.

Tale legge ha introdotto due elementi sostanziali di innovazione nella gestione dei mercati: in primo luogo, a differenza dei tradizionali mercati all'ingrosso con caratteristiche monosettoriali (mercato ortofrutticolo, mercato ittico, ecc.), i nuovi centri agro-alimentari sono stati concepiti per la commercializzazione di tutte le varie tipologie di prodotti agroalimentari, con l'obiettivo di concentrare in tali strutture una gamma completa e integrata di servizi connessi con le attività commerciali e logistiche; in secondo luogo, sono state chiamate a partecipare alla realizzazione dei mercati sia le componenti pubbliche (Comune, Regione, Provincia e Camera di Commercio) che quelle private (con particolare riguardo agli operatori attivi nel mercato stesso), introducendo, con la costituzione di società miste a partecipazione pubblica e privata, uno strumento fondamentale per avviare un eventuale processo di privatizzazione della gestione dei servizi pubblici locali.

294. Le suddette agevolazioni sono state concesse sulla base di indicazioni del CIPE (delib. CIPE 21 dicembre 1988, 31 gennaio 1992 e 13 luglio 1993). In particolare, la delibera CIPE del 1988 ha indicato l'applicazione della metodologia da seguire per l'applicazione della legge di finanziamento, stabilendo, tra l'altro, che le società consortili dovessero consentire la partecipazione minoritaria di capitali di operatori privati, comprese le associazioni di categoria rappresentative del settore agroalimentare. Inoltre, i criteri di intervento, sulla base dei quali sono stati selezionati i 14 mercati direttamente interessati dalle agevolazioni, dovevano realizzare una distribuzione territoriale equilibrata e priva di sovrapposizione dei mercati, tenendo conto dell'ubicazione degli stessi rispetto ai raccordi del sistema di trasporto, nonché della capacità di esercitare un'influenza su aree di produzione e di consumo anche di più regioni, valutazioni effettuate sulla base della quantità, provenienza e destinazione dei prodotti trattati.

Sulla base di tali indicazioni, nonché dei criteri stabiliti da un'apposita Commissione costituita a gennaio del 1990, in data 21 dicembre 1990 è stata approvata la graduatoria dei mercati ammissibili ai finanziamenti; in pari data, il Ministero ha firmato il decreto di approvazione del “Piano generale dei mercati agro-alimentari all'ingrosso”, basato su una rete portante di 8 mercati di interesse nazionale, di riferimento, nelle varie regioni, per tutte le strutture a funzione minore (provinciale o

regionale), secondo piani redatti dalle rispettive amministrazioni regionali, in base alle competenze ad esse attribuite dal d.P.R.: 626/77.

295. Con il d.P.R. 20 agosto 2001, n. 361, sono stati abrogati i procedimenti per la concessione di contributi a favore dei centri commerciali all'ingrosso e dei mercati agro-alimentari, di cui all'art. 11 della legge n. 41/86.

Il Consorzio Infomercati

296. I collegamenti fra i mercati sono stati successivamente affrontati con il d.l. n. 321/96, che, all'art. 2 prevedeva l'istituzione di un consorzio obbligatorio per la realizzazione e gestione del sistema informatico, costituito poi il 10 luglio 1997 con la denominazione "Infomercati".

297. Obiettivo principale di Infomercati è quello di realizzare e gestire il sistema informatico dei mercati agro-alimentari all'ingrosso. In virtù di tale compito, Infomercati fornisce dal gennaio 2002 al Ministero per lo sviluppo economico i dati relativi ai prezzi delle merci più importanti trattate. Attualmente 30 mercati ortofrutticoli all'ingrosso, tra cui tutti i più importanti mercati nazionali, sono consorziati in Infomercati²⁷.

298. Un aspetto di rilievo, anche nella prospettiva di una futura concorrenza tra mercati all'ingrosso con riferimento alle condizioni di offerta di prodotti ortofrutticoli, appare essere l'iniziativa, realizzata in accordo con ISMEA, relativa alla creazione di un sistema di codifica dei prodotti operativa finalizzata all'invio dei vari dati di prezzo al Ministero. In particolare, il sistema di codifica comune dei prodotti sui 30 mercati consorziati consente una maggiore standardizzazione e confrontabilità sulle condizioni di prezzo dei vari prodotti realizzatesi contestualmente sui vari mercati.

Effetti dell'introduzione del "Piano Mercati"

299. A seguito dell'introduzione del nuovo Piano Mercati, e, in particolare, dell'approvazione della delibera attuativa adottata dal CIPE in data 21 dicembre 1988, che indicava i criteri per la valutazione dei progetti di ammodernamento²⁸, sono stati oggetto di finanziamenti i seguenti 14 mercati: Torino, Verona, Padova, Parma, Bologna, Rimini, Roma, Fondi, San Benedetto del Tronto, Pescara, Napoli, Cosenza, Catanzaro, Catania. Parallelamente, diversi Comuni (tra cui Milano, Genova, Firenze), al di fuori dei finanziamenti previsti dalla legge n. 41/86, hanno avviato autonomi programmi di ammodernamento dei mercati all'ingrosso.

²⁷ Si tratta dei mercati di Bergamo, Bologna, Bolzano, Cagliari, Catania, Catanzaro, Cesena, Cosenza, Firenze, Fondi, Genova, Milano, Napoli, Novara, Padova, Parma, Pescara, Piacenza, Rimini, Roma, San Benedetto del Tronto, Siracusa, Sarzana, Traviano, Treviso, Trieste, Udine, Verona, Vittoria.

²⁸ La Delibera CIPE indicava, tra i criteri per la valutazione dei progetti ammessi ai finanziamenti, la disponibilità di strutture adeguate a garantire una rapida movimentazione delle merci, di impianti di stoccaggio, di conservazione, di trattamento e confezionamento dei prodotti, di servizi bancari e di un sistema informativo capace di assicurare collegamenti con altri mercati.

300. Attualmente, in Italia sono presenti poco meno di 150 mercati all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli, attraverso i quali transitano circa 10 milioni di tonnellate di prodotto l'anno (che corrispondono ad oltre il 90% dell'ortofrutta consumata ogni anno in Italia²⁹). Si tratta di mercati molto eterogenei, in termini sia di caratteristiche che di volumi di merce trattati: è infatti possibile stimare che quasi l'80% degli scambi all'ingrosso di ortofrutta che transitano per le strutture dei mercati siano realizzati dai 24 maggiori mercati (tra cui Fondi, Roma, Milano, Napoli, Nocera Inferiore, Bologna, Torino, Catania, Verona, Bologna, Padova)³⁰, con volumi annui di scambi superiori al milione di quintali, mentre oltre la metà dei mercati ha dimensioni assai ridotte, con volumi annui di scambi inferiori ai 500.000 quintali.

301. Secondo un recente studio effettuato dall'INDIS³¹, i volumi di ortofrutta che attualmente transitano attraverso i mercati all'ingrosso è rimasto sostanzialmente invariato nel triennio 1999-2001 rispetto al triennio 1987-1989, registrando solo una trascurabile contrazione (-0,5); tuttavia, si è modificata in maniera piuttosto accentuata la distribuzione dei volumi commercializzati, sia all'interno delle diverse categorie dimensionali, che tra mercati appartenenti alla stessa categoria dimensionale. In particolare, risulta che i 25 mercati che trattano volumi superiori al milione di quintali abbiano aumentato il proprio flusso di merci del 10% circa, benché all'interno di tale categoria si siano registrate vistose eccezioni di diminuzioni dei volumi trattati, quali ad esempio i mercati di Milano, Catania, Torino, Bologna, Palermo e Taranto. L'aumento dei volumi complessivamente trattati dai grandi mercati è stato decisamente più accentuato nel settore degli ortaggi (+15,3%) che nel settore della frutta (+3,8%).

302. Complessivamente, nonostante l'attuazione del Piano Mercati abbia introdotto alcuni elementi di ammodernamento nella gestione e nel funzionamento di tali strutture, che si è effettivamente tradotto in un incremento delle vendite dei mercati più grandi e più efficienti, complessivamente, il ruolo svolto dai mercati all'ingrosso all'interno della filiera ortofrutticola e il livello di servizio mediamente reso da tali strutture alla rete distributiva appare, ancora oggi, assai carente.

303. Dalle audizioni effettuate con gli operatori del settore emerge infatti quanto segue³²:

- nonostante i rinnovati centri agro-alimentari all'ingrosso abbiano aggiunto alla propria offerta alcuni servizi per gli acquirenti, soprattutto di natura logistica, la

²⁹ Tale percentuale non corrisponde effettivamente alla percentuale del prodotto consumato che transita attraverso i mercati all'ingrosso in quanto, come si è visto, lo stesso prodotto, quando viene distribuito attraverso la catena lunga, può transitare anche per due o, a volte, tre mercati all'ingrosso.

³⁰ Fondi, Milano e Roma sono gli unici 3 mercati che commercializzano oltre 5 milioni di quintali di prodotto.

³¹ INDIS (Istituto Nazionale Distribuzione e Servizi) e Istituto Guglielmo Tagliacarte: *"I mercati all'ingrosso il quadro attuale e le prospettive future"*, Maggioli Editore, luglio 2004.

³² Audizione del 13 luglio 2005 dell'Associazione dei grossisti del mercato all'ingrosso di Milano; audizione del 21 luglio 2005 con la Confederazione Italiana Agricoltori (CIA); audizione del 30 novembre 2005 con Unaproa; audizione del 31 gennaio 2006 di NTM Srl, società attiva nel commercio all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli; audizione del 10 febbraio 2006 della CarGest, società di gestione del Centro Agroalimentare Romano; audizione del 16 marzo 2006 della Fedagro, e dei rappresentanti delle Associazioni dei mercati ortofrutticoli di Bologna, Pescara, Piemonte, Roma.

gran parte dei mercati appare ancora configurarsi, sostanzialmente, come luogo di mera intermediazione commerciale;

- in quasi tutti i mercati, in particolare, si registra una sostanziale inadeguatezza a fornire un supporto logistico idoneo alle esigenze della grande distribuzione, che ha incentivato gli operatori della GDO a ricercare soluzioni organizzative alternative al mercato, incentrate sulla internalizzazione della logistica e, almeno in parte, della produzione di servizi;
- nella maggior parte dei mercati risulta particolarmente carente anche l'erogazione dei servizi necessari a rendere il prodotto disponibile per il consumatore finale, quali la lavorazione, il condizionamento, il confezionamento, l'etichettatura, ecc.. Né vengono svolti, all'interno dei mercati, i necessari controlli fito-sanitari, che dovrebbero rappresentare uno dei principali punti di forza di una struttura pubblica, sorta proprio con il precipuo obiettivo di garantire ai distributori, e quindi ai consumatori, trasparenza delle transazioni e qualità della merce venduta, anche sotto il profilo della tutela della salute;
- la clientela del mercato, pur differenziandosi da mercato a mercato in funzione, soprattutto, della natura prevalente del mercato stesso (alla produzione, di smistamento o terminale) è ancora, in larghissima parte, rappresentata dai grossisti e dai dettaglianti tradizionali, i quali vanno a rifornirsi quotidianamente presso il mercato con mezzi propri e provvedendo da soli alla formazione del carico. Solo raramente, all'interno del mercato, sono presenti piattaforme logistiche a disposizione della GDO, quasi esclusivamente utilizzate dagli operatori della distribuzione organizzata;
- per quanto la maggior parte dei mercati risulti oramai gestita da società di capitali, cui partecipano anche soggetti privati, quali le organizzazioni sindacali dei grossisti e dei produttori, il controllo di tali società è sostanzialmente rimasto in mano pubblica; secondo alcuni operatori del settore, non sempre la gestione di tali società risulta improntata a criteri di razionalità ed efficienza.

304. Non mancano, peraltro, esempi virtuosi nella gestione dei mercati, che dimostrano come sia effettivamente possibile in prospettiva, adottando adeguate soluzioni organizzative, trasformare i centri agroalimentari all'ingrosso in moderni centri di servizio che accentrino in un unico luogo fisico tutte le fasi di lavorazione e i servizi necessari a soddisfare le esigenze dei distributori, ivi compresi quelli della grande distribuzione organizzata. Qui di seguito saranno illustrati alcuni di tali esempi.

305. Il mercato di Fondi (LT), proprio grazie alla disponibilità di magazzini di lavorazione e confezionamento dei prodotti, ubicati in parte all'interno del mercato, ed in parte all'esterno, è riuscito a riqualificare in modo significativo la propria funzione di intermediazione, svolgendo sostanzialmente una funzione di concentrazione dell'offerta agricola proveniente dal centro-sud e di redistribuzione della stessa verso la grande distribuzione, nazionale ed estera, nonché verso altri mercati all'ingrosso. Analogamente, nel mercato di Padova, il progetto di ristrutturazione ha previsto l'insediamento, all'interno del mercato, di magazzini di lavorazione e confezionamento, accessibile agli stessi grossisti del mercato e specificamente dedicato all'approvvigionamento della moderna distribuzione; in tal modo gli stessi

operatori del mercato provvedono a fornire prodotti e servizi alla grande distribuzione, offrendo una valida alternativa alla soluzione della integrazione nell'offerta di servizi.

306. A Bologna sono presenti diverse piattaforme all'interno del mercato, che consentono lo smistamento di carichi omogenei in carichi compositi, e dunque l'interfaccia con la grande distribuzione; è inoltre presente una piattaforma adiacente al mercato, gestita da una associazione di produttori che in essa concentra la produzione destinata, a seguito di adeguato confezionamento, agli operatori della grande distribuzione con i quali vengono sottoscritti accordi commerciali. Anche nel nuovo centro agroalimentare di Roma è a disposizione degli operatori un padiglione all'interno del quale si effettuano le attività logistiche di carico, scarico e stoccaggio della merce; all'interno del mercato di Torino operano invece alcune società specializzate nell'offerta di servizi logistici, che lavorano anche per conto di catene della moderna distribuzione; all'interno del mercato di Pescara vi sono spazi affidati in locazione e in gestione ad operatori della distribuzione organizzata, che vi effettuano le attività di composizione dei carichi (cosiddetto picking). Il centro alimentare polivalente di Firenze dispone di una pluralità di piattaforme logistiche gestite da imprese terze (generalmente imprese della GDO) che utilizzano la struttura stessa sia per i propri acquisti, sia come base logistica di smistamento dei prodotti sul territorio limitrofo, nonché di un centro servizi specializzati nel confezionamento, conservazione, maturazione e produzione di prodotti ortofrutticoli di IV gamma. Il mercato di Verona dispone di una piattaforma logistica di grandi dimensioni per la movimentazione e la conservazione dei prodotti³³.

307. Un elemento piuttosto importante di rinnovamento dei mercati è infine la possibilità, espressamente prevista da alcune società di gestione dei rinnovati centri agro-alimentari, di consentire ai produttori un accesso diretto ai mercati, sia pure in uno spazio che non può oltrepassare una percentuale prefissata dello spazio complessivo. I produttori, in altri termini, generalmente attraverso proprie organizzazioni, possono competere direttamente, nello stesso spazio fisico, con i commercianti all'ingrosso.

308. Attualmente, tali spazi vengono prevalentemente utilizzati per alcune produzioni locali effettuate su piccola scala, ovvero per produzioni di nicchia, quali i prodotti DOP, biologici, ecc., che in realtà integrano, piuttosto che replicare, l'offerta dei grossisti. La realizzazione di rapporti diretti con i produttori agricoli da parte delle società che gestiscono i mercati appare comunque un elemento di grande interesse in funzione della riqualificazione del ruolo svolto da tali strutture. La presenza dei produttori all'interno dei mercati, infatti, non soltanto consente ai distributori che si rivolgono ai mercati di avere a disposizione un'offerta più vasta e articolata, ma consente anche ai produttori, soprattutto quelli di minori dimensioni, di usufruire di servizi che agevolano la commercializzazione e il contatto diretto con i distributori, agevolando la ridefinizione del mercato quali unici luoghi di raccordo tra produzione e

³³ Cfr. audizione con i rappresentanti di Fedagromercati, Federazione nazionale delle Associazioni degli operatori all'ingrosso agro-floro-ittico-alimentari, del 16 marzo 2006, nonché la memoria commissionata da Fedagro per l'indagine conoscitiva e predisposta dal Professor Roberto della Casa.

distribuzione finale, ove gli operatori di entrambi i settori possano trovare le strutture e i servizi necessari a concentrare e ad agevolare le transazioni.

5. Considerazioni di sintesi

309. Il trasferimento dei prodotti ortofrutticoli dalla fase a monte della produzione a quella a valle della vendita al consumatore finale coinvolge generalmente – ad eccezione del limitato numero di casi di rapporti diretti tra produttore e venditore al dettaglio - una attività di distribuzione all'ingrosso, che può consistere anche in un numero piuttosto elevato di passaggi all'interno di una stessa filiera distributiva.

310. La necessità di un passaggio intermedio tra la produzione e la distribuzione dipende non soltanto da variabili legate alla struttura e all'organizzazione dell'offerta agricola, ma anche dalle caratteristiche intrinseche dei prodotti, in termini di standardizzazione varietale, deperibilità, possibilità di stoccaggio, stagionalità, eterogeneità della provenienza geografica, nonché infine dalla distanza tra i luoghi di produzione e quelli di consumo. In generale, per alcuni prodotti meno soggetti ad oscillazioni produttive e di prezzo, in quanto meno deperibili e più facilmente stoccabili, la catena distributiva corta sembra rappresentare una scelta praticabile e efficiente, in presenza di un elevato grado di concentrazione e di organizzazione degli operatori posti agli estremi della catena stessa, rappresentati dagli operatori agricoli e della distribuzione; diversamente, per i prodotti caratterizzati da un'offerta intrinsecamente erratica e dispersa, altamente stagionali, deperibili e non facilmente stoccabili, quali sono tipicamente gli ortaggi, anche in presenza di un'efficiente organizzazione delle fasi a monte e a valle della filiera, la distribuzione all'ingrosso sembra un passaggio difficilmente eliminabile, anche in considerazione dell'entità dei costi di transazione connessi alla ricerca e alla gestione di un insieme numeroso e mutevole di fornitori, nonché della complessità delle operazioni logistiche e organizzative che la composizione giornaliera di un assortimento completo di prodotti richiede ai distributori.

311. In tali circostanze, l'analisi delle caratteristiche strutturali e delle dinamiche competitive del settore distributivo all'ingrosso assumono un'importanza cruciale per valutare l'efficienza complessiva del sistema distributivo e la sua idoneità a soddisfare le esigenze dei dettaglianti e quindi, in ultima analisi, dei consumatori finali. L'analisi effettuata, tuttavia, prevalentemente basata su informazioni fornite dagli stessi operatori, mette in evidenza un'estrema difficoltà di rappresentazione della struttura settoriale, data dalla numerosità, nonché eterogeneità delle filiere distributive che concretamente si realizzano per ciascun prodotto, per ciascuna area geografica e per ciascuna tipologia di operatore di origine e di destinazione del prodotto all'interno della filiera. In altri termini, sembrano configurarsi, all'interno del settore, una moltitudine di “micro-mercati” (ad esempio, gli agrumi di provenienza siciliani destinati ai grossisti dei mercati generali), con struttura e caratteristiche differenti, ciascuno costituito dagli operatori in grado di fornire uno specifico servizio di intermediazione ad uno specifico segmento di domanda. In tale contesto, anche in considerazione delle evidenze raccolte sull'entità dei margini spuntati da taluni operatori, appare assai probabile che in alcuni passaggi di intermediazione possano

annidarsi posizioni di rendita e “strozzature” di mercato, determinate dalla presenza di pochi operatori, scarsamente in concorrenza gli uni con gli altri, che si ripercuotono poi negativamente sui criteri di formazione dell’intera catena del valore.

312. Generalmente, i passaggi distributivi intermedi sono svolti, ad un primo stadio, da operatori legati al mondo della produzione agricola, rappresentati da organizzazioni o associazioni di produttori, ovvero da singoli produttori che commercializzano anche il prodotto di altri (c.d. raccoglitori), mentre, negli stadi successivi, essi vengono svolti da veri e propri commercianti che acquistano e rivendono all’ingrosso, ad altri commercianti o ai distributori finali. Tali operatori possono operare all’interno dei mercati ortofrutticoli all’ingrosso, ovvero al di fuori di tali strutture.

Dall’analisi svolta nel presente capitolo, pur nell’eterogeneità delle situazioni riscontrate, è emersa una carenza piuttosto diffusa del livello di servizio svolto da entrambe tali tipologie di operatori, che sembra confermare l’ipotesi di una sostanziale opacità e di uno scarso dinamismo di buona parte dei “micro-mercati” posti a monte della fase distributiva finale. Risulterebbe altrimenti inspiegabile la coesistenza, all’interno dello stesso mercato, di situazioni tanto differenziate tra gli operatori in termini di servizi resi e di strutture disponibili.

313. Inoltre, all’interno di alcune catene distributive, sembra sussistere una certa “vischiosità” nel sistema di trasmissione delle informazioni sui prezzi, che consentono ad alcuni intermediari di sfruttare a proprio vantaggio le asimmetrie informative in merito alle oscillazioni di prezzo, grazie anche all’esistenza di elevati switching cost per gli acquirenti, legati alle difficoltà di effettuare frequentemente e velocemente ricerche di fornitori alternativi. Tutto ciò si verifica in presenza di prassi di mercato e di meccanismi di determinazione dei prezzi e dei margini da parte dei commercianti all’ingrosso (applicazione di margini uniformi sulle vendite per conto, fissazione del prezzo sulla base del proprio obiettivo di mark up) che sembrano confermare l’ipotesi di una dinamica concorrenziale particolarmente attutita.

314. Nel contesto descritto, un ruolo fondamentale possono svolgere i mercati all’ingrosso, i quali adempiono anche ad una funzione pubblica di concentrazione dell’offerta e di controllo qualitativo e igienico-sanitario dei prodotti, nonché di garanzia sulla trasparenza e la correttezza delle transazioni. In tal senso, il piano di ammodernamento varato nel 1986 con la legge n. 41/86, ha introdotto alcuni elementi innovativi nella gestione dei mercati, migliorandone anche significativamente il livello delle strutture e la quantità degli spazi disponibili all’interno degli stessi. Tuttavia, a parte alcune eccezioni, i nuovi centri agroalimentari non sono ancora riusciti a riqualificare sostanzialmente il proprio ruolo e le proprie funzioni, in una direzione che li porti a rappresentare un luogo di incontro diretto (senza ulteriori intermediazioni) tra l’offerta dei produttori agricoli e la domanda degli operatori della distribuzione al dettaglio.

315. In questo senso, sia le organizzazioni degli operatori attivi all’interno della filiera, sia il legislatore potrebbero adoperarsi per agevolare una più compiuta valorizzazione e riqualificazione dei mercati generali come veri e propri centri unificati di servizi, in grado di integrare la propria offerta dei prodotti con una più

ampia componente di attività ad elevato valore aggiunto. In particolare, ai servizi destinati ad agevolare la vendita del prodotto, quali la selezione e la lavorazione del prodotto, i controlli di qualità, il confezionamento, l'etichettatura, la logistica, sino al trasporto della merce al domicilio del cliente, potrebbero aggiungersi una serie di ulteriori funzioni del mercato, finalizzate a ridurre i costi di transazione e a smorzare le divergenze territoriali di prezzo³⁴: potrebbe ad esempio verificarsi la fattibilità di sistemi di vendita telematica che utilizzino, in tempo reale, le informazioni sui prezzi e sulle disponibilità di prodotto, sino alla costituzione di una vera e propria borsa merci che consenta agli operatori di acquistare, minimizzando i costi di ricerca, dove e quando essi trovino maggiore convenienza. Da questo punto di vista, la recente esperienza del Consorzio Infomercati, e del relativo progetto di codifica unificata dei prodotti sui vari mercati all'ingrosso, pare andare nella direzione auspicata.

316. Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere posta alle esigenze logistiche e di approvvigionamento dei sistemi più moderni di distribuzione, i quali, ad integrazione dei rapporti di fornitura stipulati direttamente con i produttori agricoli, dovrebbero poter trovare nei centri agroalimentari una valida alternativa agli intermediari fuori mercato, sia per l'approvvigionamento di prodotti caratterizzati da un'offerta erratica e frammentata, sia per le proprie esigenze occasionali di completamento dell'assortimento, sia infine, per il soddisfacimento delle proprie esigenze logistiche, per le quali attualmente vengono utilizzate strutture estremamente costose e difficili da ammortizzare senza una condivisione delle stesse con altri operatori.

317. I mutamenti descritti richiederebbero, peraltro, una programmazione dell'attività dei mercati che ne preveda una gestione e un'organizzazione assolutamente uniformi tra i diversi centri agroalimentari, in modo che questi ultimi possano valorizzare al meglio la propria funzione pubblica e configurarsi effettivamente come una "rete" di approvvigionamento, alternativa alla miriade di soggetti intermediari presenti nel settore.

318. La presenza di un soggetto in grado di svolgere in modo efficiente, concentrandole in un unico passaggio, tutte le attività necessarie a mettere in contatto la produzione con la distribuzione, e dove le trattative si svolgano in modo trasparente e in un clima di concorrenzialità tra gli operatori costituirebbe una valida leva di rinnovamento anche per le attività svolte dai grossisti che operano al di fuori dei mercati generali, la cui sopravvivenza risulterebbe vincolata all'effettiva capacità di rendere agli acquirenti un servizio competitivo con quello dei centri agroalimentari.

319. Nel contesto descritto, una più opportuna riprogrammazione e riformulazione del ruolo svolto dai mercati generali nel senso indicato potrebbe contribuire anche a modificare quelle prassi di mercato che evidenziano e, in certa misura, contribuiscono ad alimentare la riscontrata vischiosità dei meccanismi competitivi tra gli operatori attivi negli stadi intermedi della filiera ortofrutticola, innescando, anche in tale settore,

³⁴ Al riguardo si osserva che, attualmente, risultando i mercati fisicamente e gestionalmente separati, i prezzi che si formano in ciascuno di essi risentono soltanto delle condizioni locali di domanda e offerta, che possono risultare anche significativamente diverse tra i diversi mercati. Ad esempio uno sciopero locale dei trasporti che ritardi o impedisca l'approvvigionamento di un determinato mercato fa schizzare immediatamente i prezzi, ma solo in quel mercato.

i necessari stimoli ad attivare una dinamica concorrenziale più vivace e più tipica dei moderni settori di servizi.

In tal senso, andrebbero ad esempio eliminate le previsioni, contenute nei regolamenti di molti mercati all'ingrosso, relative alle percentuali massime di commissione richieste dagli operatori all'ingrosso commissionari o mandatari, che uniformano i margini percepiti da tali operatori.

320. Inoltre, in una prospettiva concorrenziale e di incremento di efficienza del settore, andrebbe resa maggiormente uniforme tra i diversi mercati, oltre che riqualficata, l'offerta dei servizi resi a fornitori e clienti, anche in termini di orari di apertura, al fine di consentire ai grandi operatori una sorta di arbitraggio tra i mercati stessi, e favorire in tal modo una maggiore trasparenza e stabilizzazione delle condizioni di prezzo.

In particolare, per quanto riguarda gli orari di apertura, appare perseguibile e vantaggiosa, soprattutto per alcune tipologie di acquirenti, tra i quali la GDO, l'estensione dell'orario di apertura anche alle ore diurne, nelle quali si svolgono gran parte delle attività imprenditoriali e nelle quali possono verificarsi necessità contingenti di carenza di prodotto.

321. Infine, al fine di rafforzare i collegamenti operativi e funzionali tra i mercati, sembra auspicabile una valorizzazione ed estensione all'intero territorio nazionale della recente iniziativa assunta da Infomercati con la collaborazione dell'ISMEA, integrata con forme di facile accessibilità ai dati di prezzo da parte della domanda e con l'eventuale introduzione di strumenti telematici di gestione degli ordini, che consentano di operare anche su più mercati.

Qualora, infatti, gli operatori della distribuzione al dettaglio potessero verificare per via informatica le condizioni di offerta all'ingrosso di categorie omogenee di prodotti ortofrutticoli, i meccanismi di arbitraggio consentiti dalla numerosità e relativa prossimità geografica dei vari mercati produrrebbero un livellamento verso il basso dei prezzi all'ingrosso e un consolidamento della dinamica concorrenziale nell'intero comparto ortofrutticolo.

322. Più in generale, appare necessario che, pur nel rispetto delle competenze delle amministrazioni locali nella gestione e nella regolazione dei mercati, venga maggiormente garantita dal legislatore una maggiore uniformità della normativa regionale in materia di mercati, con particolare riferimento alla definizione del ruolo e delle funzioni attribuiti a tali strutture, dei servizi in esso presenti, dei criteri di accesso degli operatori, degli orari e delle modalità di vendita.

CAPITOLO V

LA VENDITA AL DETTAGLIO

1. Premessa

323. Nel presente capitolo saranno analizzate le caratteristiche strutturali e le dinamiche concorrenziali dell'ultimo anello della filiera ortofrutticola, vale a dire la vendita ai consumatori da parte dei distributori finali. Tale attività è svolta da categorie di operatori diversamente caratterizzate, che individuano canali distributivi distinti, benché tra loro parzialmente interdipendenti: da un lato, infatti, vi sono operatori specializzati nell'offerta di ortofrutta – tra cui si distinguono i punti vendita del dettaglio tradizionale e i rivenditori ambulanti – e, dall'altro lato, vi sono operatori – quelli della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) – per i quali l'ortofrutta costituisce parte di un più ampio paniere di offerta. Tale ultimo canale, che fino ad ora ha rappresentato, nel complesso del settore della distribuzione alimentare, uno strumento di modernizzazione del commercio e di riduzione dei prezzi finali di acquisto, assume particolare importanza con riguardo alla evoluzione del grado di competitività dell'intero settore ortofrutticolo, e dunque alla possibilità che gli esistenti margini di incremento dell'efficienza della filiera siano pienamente sfruttati a vantaggio del consumatore finale. Nell'ambito del presente capitolo, pertanto, l'attenzione sarà rivolta in modo particolare alla GDO, al fine di comprendere se, ed a quali condizioni, la stessa possa sollecitare nel settore ortofrutticolo incrementi di efficienza lungo la filiera distributiva a vantaggio dei consumatori finali, così come avvenuto nel più ampio comparto della distribuzione di prodotti alimentari.

324. Nel prosieguo del capitolo, pertanto, dopo una breve disamina dell'incidenza dei diversi canali distributivi e dell'andamento dei consumi nel settore ortofrutticolo, saranno illustrate le caratteristiche strutturali ed esaminate le modalità di approvvigionamento dell'ortofrutta tipiche di ciascun canale, con particolare riferimento alla tipologia di fornitori utilizzati, alle modalità contrattuali, ai prezzi di acquisto, nonché all'organizzazione logistica e al trasporto, tutti aspetti sui quali sono state acquisite informazioni direttamente dagli operatori del settore, sia nel corso di audizioni, sia tramite l'invio di questionari ad hoc. Lo studio della filiera verrà quindi integrato con un esame degli oneri direttamente ed indirettamente sostenuti dagli operatori della distribuzione al dettaglio per l'acquisto degli input – tipicamente servizi – che impiegano nei processi produttivi che organizzano, realizzato sulla base di elaborazioni effettuate a partire dalla matrice delle interdipendenze settoriali³⁵. Da ultimo verranno quindi esaminate le dinamiche del confronto competitivo che allo stato attuale coinvolge i diversi attori presenti nella distribuzione al dettaglio di ortofrutta, giungendo altresì a delineare linee di evoluzione futura auspicabili sotto il

³⁵ La matrice delle interdipendenze settoriali reca, per ciascun settore in cui è articolata, una scomposizione analitica del valore della produzione, da un lato, tra il valore aggiunto settoriale ed i costi di acquisto degli input intermedi impiegati – a loro volta distinti tra costi degli input prodotti all'interno del settore considerato e costi degli input provenienti da ciascuno degli altri settori – e, dall'altro lato, tra il valore della produzione destinata ad impieghi finali ed il valore della produzione destinata ad impieghi intermedi presso altri settori (Cfr. Istat - Il nuovo sistema input-output - Tabella input output ai prezzi base – anno 2000 in www.istat.it).

profilo concorrenziale, ed in particolare nell’ottica di una riduzione dei prezzi al consumo.

2. Canali distributivi e andamento dei consumi

325. I prodotti ortofrutticoli freschi rappresentano probabilmente l’unico comparto alimentare per il quale la GDO ha un’incidenza sulle vendite complessive appena superiore al 50%. La tabella n. 5.1 mostra infatti come, per tali prodotti, sia ancora forte la presenza del dettaglio tradizionale (40% circa), rappresentata dai negozi di vicinato (21%) e dagli ambulanti (19%).

Tabella n. 5.1 – Ripartizione degli acquisti di ortofrutta per canale distributivo (% su quantità 2006)

2006						
	Ortaggi freschi	Frutta fresca	TOTALE freschi	Surgel. e scatolame	IV e V gamma	TOTALE ortofr.
Super/Iper	41,5	46,4	44,4	80,5	89,3	49,7
Libero Servizio	2,6	3,0	2,8	4,5	2,8	3,1
Discount	4,9	4,6	4,7	10,0	5,9	5,5
TOTALE GDO	49,0	54,1	52,0	95,1	98,0	58,3
Frutta e v.+ alim.	19,9	21,5	20,8	3,3	1,6	18,2
Ambulanti/rionali	20,0	18,7	19,3	0,1	0,1	16,4
Altri canali	11,0	5,7	7,9	1,5	0,2	7,1
Totale tradiz+altro	51,0	45,9	48,0	4,9	2,0	41,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni interne su dati ISMEA

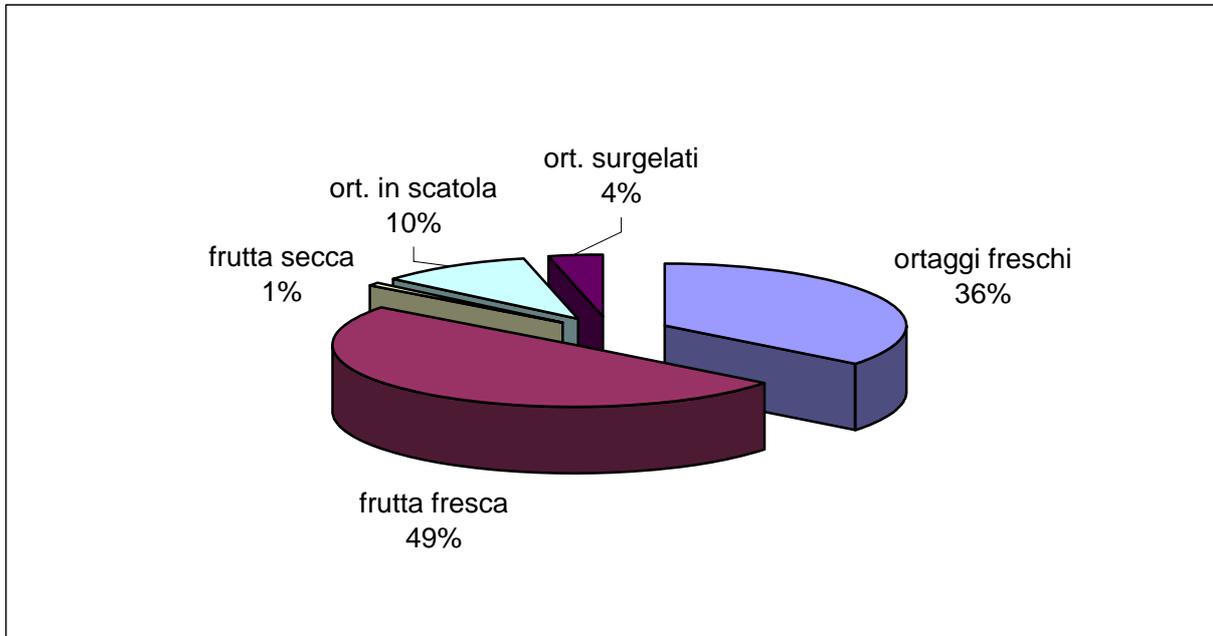
326. All’interno dei prodotti ortofrutticoli, la GDO ha un’importanza più elevata per la frutta (54%) rispetto agli ortaggi (49% circa), per i quali incide in misura significativa anche il canale denominato “altri”, al quale afferiscono gli acquisti diretti presso le aziende agricole e la produzione propria³⁶. Considerando l’intero comparto ortofrutticolo, comprensivo anche degli ortaggi in scatola e i surgelati, il peso della grande distribuzione è naturalmente più elevato, arrivando al 58% circa³⁷. Ciò discende dal fatto che gli ortaggi lavorati industrialmente vengono al 95% acquistati presso la distribuzione moderna.

³⁶ Al canale “altri” afferiscono altresì le vendite effettuate dai cash&carry, strutture all’ingrosso della moderna distribuzione, che riforniscono gli operatori del canale ho.re.ca., oltre agli stessi punti vendita al dettaglio della GDO.

³⁷ Il peso aumenta anche di qualche punto percentuale considerando i dati in valore, dato il maggior valore unitario dei prodotti surgelati e in scatola.

327. La spesa domestica nazionale di ortofrutta è costituita in larghissima parte (quasi l'85%) da prodotti freschi; tra questi si riscontra una prevalenza degli acquisti di frutta (49%) rispetto a quelli di ortaggi (36%), anche più accentuata nella ripartizione degli acquisti in quantità (essendo la frutta mediamente più costosa degli ortaggi).

Grafico n. 5.1 - Ripartizione della spesa per prodotti ortofrutticoli - 2006



Fonte: elaborazioni interne su dai ISMEA ACNielsen Homescan.

328. Sulla base di dati forniti dall'ISMEA³⁸, la dinamica degli acquisti domestici di prodotti ortofrutticoli ha mostrato nell'ultimo periodo un trend decisamente negativo, più accentuato considerando i dati in quantità che considerando i dati in valore. In particolare, i volumi complessivi di acquisti delle famiglie italiane sono passati da circa 5 milioni di tonnellate nel 2001 a circa 4,3 milioni di tonnellate nel 2006 (-14%), mentre gli acquisti in valore evidenziano una riduzione complessiva della spesa pari a circa il 6%. Il fatto che la riduzione della spesa sia stata inferiore alla diminuzione dei consumi, in un periodo di consistenti aumenti dei prezzi al consumo (si veda al riguardo il capitolo 1 sull'andamento dei prezzi), indica che si è verificato un mutamento nella composizione della spesa a favore delle tipologie e delle varietà di prodotto meno costose. Tale effetto risulta particolarmente evidente nel comparto ortaggi, nel quale si è registrata una diminuzione del 17% delle quantità acquistate e del 7,2% della spesa complessiva.

329. Per quanto riguarda l'importanza dei diversi canali distributivi, la dinamica dell'ultimo periodo ha visto una significativa crescita dell'importanza della GDO, passata dal 2001 al 2006 dal 43% al 52%, attribuibile alla crescita sia dei punti vendita di maggiori dimensioni (ipermercati e supermercati), che stanno ampliando i propri volumi di vendita, sia del canale discount, che si sta progressivamente espandendo anche nei comparti del fresco. Si è invece drasticamente ridotta l'importanza del dettaglio tradizionale, soprattutto nella componente degli esercizi commerciali di

³⁸ Basati su un'indagine AC-Nielsen ISMEA effettuata direttamente presso le famiglie.

vicinato, passati dal 29% al 21% circa, mentre è stata più contenuta la riduzione dell'importanza dei mercati rionali e degli ambulanti, che attualmente incidono per circa il 19%.

Tabella n. 5.2 – Evoluzione dei consumi di prodotti ortofrutticoli freschi

	2001		2002		2003		2004	
	000 t	000 euro	000 t	000 euro	000 t	000 euro	000 t	000 euro
ortaggi freschi	2.161	2.840	1.912	2.697	1.795	2.726	1.869	2.517
frutta fresca	2.856	3.491	2.502	3.266	2.484	3.391	2.503	3.145
Totale	5.017	6.331	4.414	5.963	4.279	6.117	4.372	5.662
	2005		2006		Var. % 2006/2001			
	000 t	000 euro	000 t	000 euro	Volume		Valore	
ortaggi freschi	1.784	2.570	1.795	2.636	-16,9%		-7,2%	
frutta fresca	2.450	3.013	2.517	3.315	-11,9%		-5,0%	
Totale	4.234	5.583	4.311	5.951	-14,0%		-6,0%	

Fonte: elaborazioni interne su dati ISMEA.

Tabella n. 5.3 – Evoluzione della ripartizione degli acquisti di ortofrutta, in volume, per canale distributivo

Canale distributivo	2001			2006		
	ortaggi freschi	frutta fresca	Totale ortofr. fresca	ortaggi freschi	frutta fresca	Totale ortofr. Fresca
Super/Iper	33,7	38,5	36,5	41,1	46,4	44,2
Libero Servizio	3,3	3,3	3,3	3,7	3,0	3,3
Discount	3,7	3,5	3,6	4,9	4,6	4,7
TOTALE GDO	40,7	45,3	43,3	49,6	54,0	52,2
Frutta e v.+alim	28,6	29,1	28,9	19,7	21,5	20,7
Ambulanti/rionali	22,8	22,5	22,6	19,8	18,8	19,2
Altri canali	7,9	3,1	5,2	10,9	5,8	7,9
Totale tradiz. +altro	58,54	54,7	56,7	50,4	46,0	47,8
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni interne su dati ISMEA.

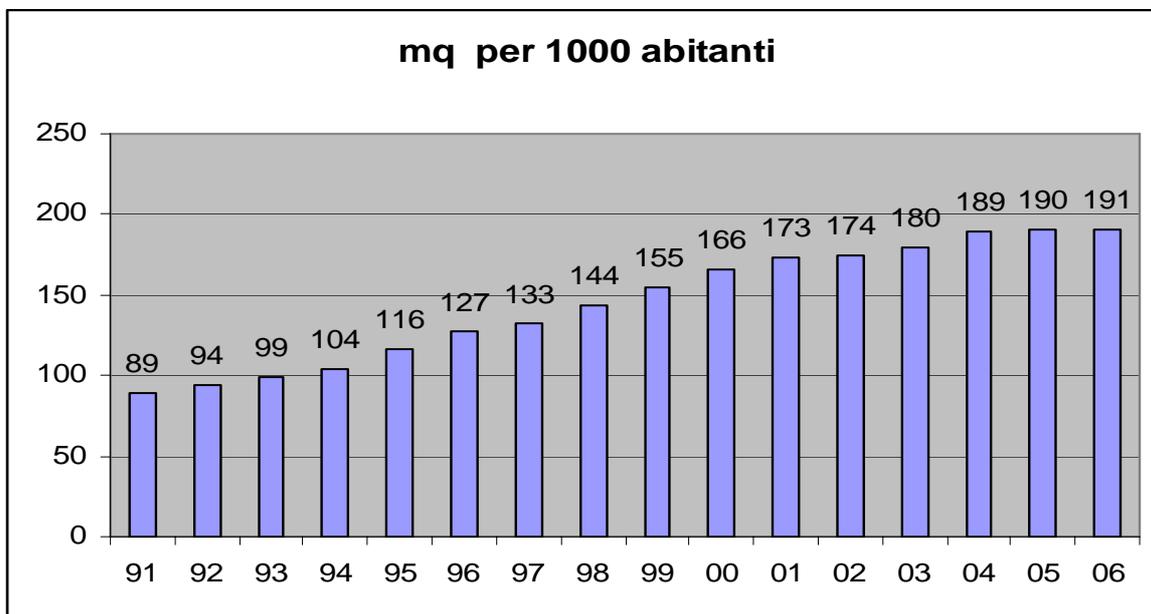
3. Caratteristiche strutturali della vendita al dettaglio di prodotti ortofrutticoli

La grande distribuzione organizzata

330. La distribuzione moderna nel settore alimentare e dei prodotti di largo consumo si è diffusa nel corso degli ultimi decenni ed è tuttora in fase di espansione, sebbene a ritmi meno sostenuti rispetto agli anni '90 (cfr. il grafico n. 5.2). Permangono, peraltro, spiccate differenze nella penetrazione della GDO a livello territoriale, risultando il tasso di penetrazione del Nord Italia più che doppio rispetto all'analogo valore del Sud Italia

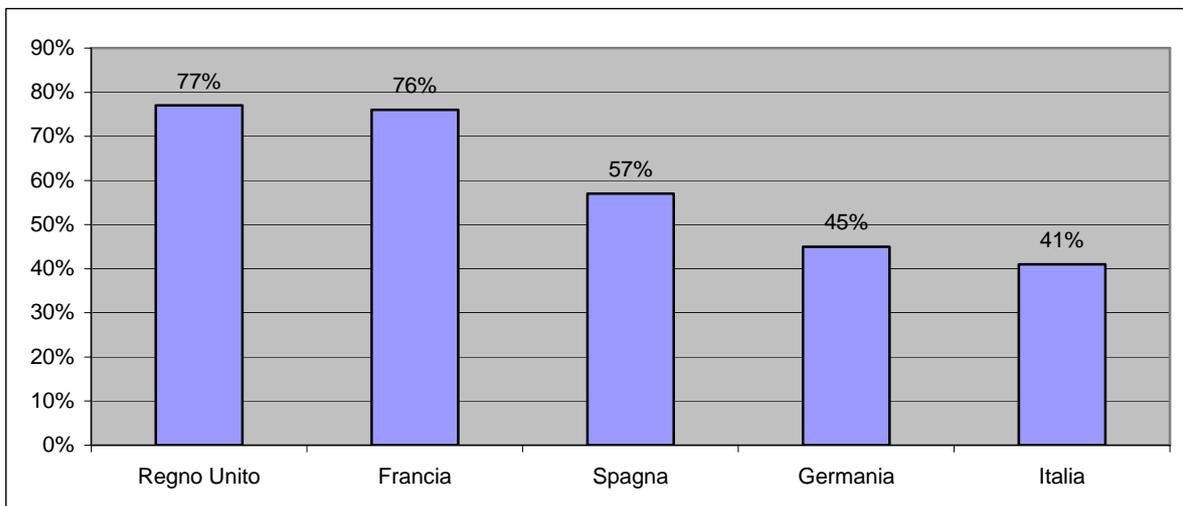
(cfr. la tabella n. 5.4). Secondo elaborazioni effettuate da Federdistribuzione, l'attuale incidenza della distribuzione moderna sul totale del commercio alimentare, fresco e confezionato, è pari al 70% (dato riferito al 2006), a fronte del 64,4% del 2003 e del 50,2% del 1996. L'analogia quota delle formule distributive tradizionali (dettaglio specializzato e ambulanti) è passata dal 1996 ad oggi dal 49,8% al 30%. Ancora oggi, peraltro, la struttura distributiva nazionale risulta piuttosto frammentata rispetto a quella degli altri principali Paesi europei, e la diffusione della GDO risulta, conseguentemente, inferiore. Il grafico n. 5.3 mostra infatti come l'Italia sia l'ultimo tra i grandi Paesi europei in termini di quota (sul totale delle vendite di generi alimentari e di largo consumo) rappresentata dai punti vendita despecializzati di grandi dimensioni (ipermercati e supermercati).

Grafico. n. 5.2 – Evoluzione della GDO in Italia



Fonte: elaborazioni interne su dati dell'Osservatorio sul commercio.

Grafico. n. 5.3 – Sviluppo della distribuzione su grandi superfici – Confronti internazionali – anno 2006



Fonte: elaborazioni Federdistribuzione su dati Nielsen.

331. Nell'ambito della presente indagine rileva inoltre considerare che all'interno del settore della moderna distribuzione si distinguono, da un lato, la Grande Distribuzione (GD), che ricomprende le grandi catene distributive organizzate in forma di impresa (tra cui le principali sono Coopitalia, Carrefour, Auchan, Esselunga), e, dall'altro lato, la Distribuzione Organizzata (DO), che raggruppa le società di piccola o media dimensione aderenti a formule associative di vario tipo, quali consorzi, unioni volontarie, cooperative di consumo, ecc.. Tali forme associative centralizzano alcune funzioni strategiche, tra cui, ad esempio, la gestione e la promozione dell'insegna commerciale, ma non sono completamente integrate, né sotto il profilo societario, né sotto il profilo delle politiche commerciali. In particolare, la centralizzazione degli acquisti è solo parziale, e generalmente non coinvolge i prodotti freschi, tra cui l'ortofrutta³⁹.

Tabella n. 5.4. – Consistenza e penetrazione della GDO nelle diverse aree territoriali – 2006

	P.ti vendita	Sup. vendita 000 mq	Sup. media Mq	Penetrazione mq x 1000 ab.
Italia	13.189	11.166	847	191
Nord	6.977	6.431	922	243
Centro	2.369	2.048	865	182
Sud e Isole	3.843	2.686	699	129

Fonte: elaborazioni interne su dati dell'Osservatorio sul commercio.

Tabella n. 5.5 – Ripartizione del giro di affari della GDO per tipologia di punto vendita - 2004

	Distribuzione Organizzata			Grande Distribuzione		
	Mix giro d'affari %	Fatturato medio mln euro	Sup. media p.tovendita mq	Mix giro d'affari %	Fatturato medio mln euro	Sup. media p.tovendita mq
Ipermercati	4.2	35.3	4.550	40.0	47.1	6.324
Superstore (*)	6.6	15.9	2.830	16.0	37.0	1.052
Supermercati	42.1	2.4	778	28.0	5.0	3.130
Superette	38.1	0.7	164	3.4	1.3	283
Discount	4.2	1.1	483	7.1	1.2	494
Cash&Carry(**)	4.8	12.1	2.451	5.1	37.6	7.150
Totale	100.0			100.0		

(*) alcune classificazioni distinguono, all'interno degli ipermercati, la categoria dei superstore, di dimensione media di circa 3.000 mq, considerando invece ipermercati veri e propri quelli di dimensione superiore ai 5.000 mq.

(**) i cash and carry, pur rappresentando punti vendita della moderna distribuzione, vengono solitamente esclusi da tale settore in quanto prevalentemente rivolti ad una clientela di tipo commerciale.

Fonte: Elaborazioni su dati di fonte Cermes- Università Bocconi.

³⁹ Come verrà di seguito meglio illustrato, le catene della Grande Distribuzione adottano modalità di approvvigionamento diverse rispetto alla Distribuzione Organizzata.

332. All'interno della moderna distribuzione, la Grande Distribuzione e la Distribuzione Organizzata incidono, rispettivamente, per il 52% e per il 48% in termini di fatturato, percentuali che si sono mantenute pressoché stabili negli ultimi anni⁴⁰. La Distribuzione Organizzata opera con punti vendita mediamente più piccoli, sia in termini di superficie che di giro di affari, rispetto alla Grande Distribuzione. La tabella n. 5.5 mostra infatti come la GD concentri la maggior parte del suo giro di affari sugli ipermercati e sui grandi supermercati, mentre la DO operi prevalentemente su punti vendita di dimensione piccola e media.

Il dettaglio tradizionale

333. La struttura del dettaglio tradizionale presenta un elevatissimo grado di frammentazione, annoverando nel 2006, sull'intero territorio nazionale, 21.760 negozi specializzati nella vendita di frutta e verdura⁴¹; la consistenza della rete distributiva in sede fissa specializzata nell'ortofrutta, per quanto tuttora molto elevata, risulta inferiore, di circa 3.000 unità (-11%) rispetto al 2000. La riscontrata contrazione è l'effetto di un importante processo di ristrutturazione in atto da anni, che ha comportato l'uscita dal settore di parecchi operatori e, spesso, la dismissione della relativa licenza; in alcune casi tuttavia, le licenze dei frutta e verdura vengono acquisite dagli operatori della GDO e accorpate nell'ambito di punti vendita despecializzati.

334. Il descritto processo di ristrutturazione ha interessato il territorio nazionale in maniera non uniforme: in particolare, tra il 2000 ed il 2006, la presenza di negozi di frutta e verdura risulta solo marginalmente ridimensionata nel Sud Italia (-2%), laddove, come visto, la GDO presenta il tasso di penetrazione minore (cfr. tabella 5.4; viceversa, al Nord e al Centro, la consistenza della rete distributiva in sede fissa specializzata nell'ortofrutta si è ridotta in misura più consistente, pari, rispettivamente al 21% ed al 23%.

Gli ambulanti

335. Nella vendita al dettaglio di ortofrutta assume rilievo non trascurabile il canale dei venditori ambulanti, composto sia dagli ambulanti in sede fissa (tipicamente insediati all'interno dei mercati rionali) sia dagli ambulanti itineranti.

⁴⁰ La stima, ottenuta sulla base di informazioni di fonte Nielsen, include Coopitalia nella Grande Distribuzione: pur trattandosi infatti di una cooperativa di consumo, il numero e la quantità di funzioni strategiche centralizzate fanno sì che tale catena venga comunemente assimilata ad un'impresa a succursali, sia dagli operatori del settore che dalle società di ricerche di mercato.

⁴¹ I dati forniti nel presente paragrafo sono raccolti nell'Osservatorio Nazionale per il Commercio, istituito dal D. Lgs. 114/98, presso il Ministero dello Sviluppo Economico – cfr <http://www.attivitaproductive.gov.it/osservatori/commercio/index.htm>.

Tabella n. 5.6 – Consistenza e penetrazione della vendita ambulante di generi alimentari⁴² - 2006

	Consistenza (N° ambulanti)	Penetrazione N° ambulanti x 1000 abitanti
Italia	40.352	0,69
Nord	14.962	0,57
PIEMONTE	3.649	0,84
Centro	7.170	0,64
LAZIO	3.708	0,70
Sud e Isole	18.220	0,88
PUGLIA	4.819	1,18
SICILIA	4.735	0,94

Fonte: elaborazioni interne su dati dell'Osservatorio sul commercio

Nel complesso, tale canale, come anticipato nel paragrafo 2 del presente capitolo, veicola circa il 20% dei consumi finali complessivi. Peraltro, la diffusione della distribuzione mediante ambulanti non risulta uniforme sul territorio nazionale, evidenziando come il fenomeno assuma rilevanza significativa solo in alcuni ambiti territoriali circoscritti – come ad esempio le Regioni Piemonte, Lazio e Puglia - e più in generale nella macro area del Centro-Sud, al cui interno sono insediati circa il 63% degli ambulanti presenti sull'intero territorio (cfr. tabella n. 5.6).

4. Le modalità di approvvigionamento

336. Le diverse categorie di operatori attive nella vendita al dettaglio di ortofrutta si distinguono, oltre che per le caratteristiche strutturali sopra esaminate, anche con riguardo all'offerta che indirizzano al consumatore finale, in termini di ampiezza e profondità dell'assortimento, qualità dei prodotti, contenuto di servizi che aggiungono valore al prodotto in sé. Questi aspetti, da un lato, pongono specifiche esigenze in relazione all'approvvigionamento di ortofrutta, che vengono soddisfatte con modalità organizzative differenti da parte delle catene della GD e della DO, dei negozi di frutta e verdura e degli ambulanti, e dall'altro lato – come si argomenterà al termine del capitolo – influenzano le dinamiche della competizione tra gli stessi.

Le catene della GDO

337. I punti vendita della GDO, con riferimento all'ortofrutta (come, più in generale, per tutto il loro assortimento), si caratterizzano per l'offerta di una gamma molto ampia di prodotti, intesa a garantire al consumatore qualsiasi prodotto - sia di stagione

⁴² Sono stati considerati gli ambulanti con posteggio fisso e quelli itineranti. I dati disponibili si riferiscono all'intera categoria dei prodotti alimentari e non consentono di isolare le sole vendite di ortofrutta. Tale aggregazione non appare pregiudicare l'obiettivo della analisi svolta in questa sede, dal momento che non sembrano sussistere specifiche ragioni per le quali la vendita ambulante di ortofrutta presenti, a livello regionale, un grado di penetrazione significativamente difforme rispetto a quella del più ampio comparto alimentare.

che, molto spesso anche fuori stagione - che possa essere domandato. Inoltre, i punti vendita della GDO tendono a privilegiare prodotti di qualità elevata, generalmente puliti, selezionati e confezionati, ricercando condizioni di relativa stabilità, nella varietà e nella pezzatura, sia all'interno della stessa partita venduta, sia nel corso del tempo.

338. Per soddisfare tali esigenze, le catene della GD⁴³ tendono a privilegiare l'accentramento della funzione di approvvigionamento e, ove possibile, a rifornirsi direttamente presso produttori organizzati, in grado di soddisfare la domanda di volumi considerevoli e di aggiungere ai prodotti un elevato livello di servizi. Con tali soggetti la GD tende ad instaurare rapporti contrattuali di fornitura annuali o stagionali, con i quali assicurarsi un approvvigionamento stabile sotto il profilo quantitativo e qualitativo (cfr. BOX 5.1).

339. A tale riguardo si osserva che, a differenza di quanto accade per l'assortimento della maggior parte dei prodotti trattati dalle catene dalla GD, l'obiettivo di aggregare la domanda di ortofrutta non risponde alla necessità di contrapporre un potere contrattuale adeguato a quello dei fornitori di grandi dimensioni, dotati di marchi produttivi noti, bensì ad obiettivi di stabilità negli approvvigionamenti, nonché ad esigenze di carattere organizzativo e logistico, che peraltro, a fronte della eccessiva frammentazione dell'offerta agricola nazionale, spesso restano inevase (cfr. capitolo 3). E infatti, dalle informazioni acquisite presso gli operatori della GD emerge come, in relazione all'ortofrutta, l'accentramento della domanda si realizza soltanto a livello di singola catena distributiva, restando tali prodotti esclusi dalle contrattazioni delle supercentrali di acquisto, di cui tipicamente le catene della GDO di avvalgono per gli approvvigionamenti dei prodotti di marca⁴⁴.

340. I contratti di fornitura di lunga durata che gli operatori della GDO sottoscrivono con i produttori organizzati recano l'indicazione delle varietà, della qualità e calibratura dei prodotti richiesti, una stima indicativa delle quantità che potranno essere acquistate nell'arco dell'intera campagna di produzione e la determinazione delle voci di sconto da applicare. La definizione dei prezzi di acquisto è invece indeterminata ex-ante e definita di volta in volta nel corso della validità del contratto, nell'ambito di specifiche contrattazioni periodiche (settimanali o giornaliere, a seconda dei prodotti).

341. Tale modalità di approvvigionamento risulta piuttosto diffusa per quanto riguarda i prodotti della frutta, nella cui offerta, come si è visto nel precedente capitolo 3 dell'indagine, si registra una maggiore presenza di consorzi di produttori, O.P. e

⁴³ A fronte di esigenze non dissimili, le catene della DO adottano soluzioni organizzative parzialmente differenti, che verranno illustrate più avanti (cfr. punto 20).

⁴⁴ Tale circostanza è stata riscontrata dall'Autorità anche nell'ambito dei procedimenti relativi alla valutazione di alcune centrali d'acquisto, dai quali emergeva univocamente come l'ambito di attività delle stesse non includesse i prodotti freschi, tra cui l'ortofrutta (cfr. provvedimento n. 9352 del 29 marzo 2001 nel caso I/414 Coop Italia - Conad/Italia Distribuzione; provvedimento n. 10742 del 15 maggio 2002, nel caso I/498 La Rinascente-Bennet-Gruppo PAM-Sefim /Società Consortile INTERMEDIA 90; provvedimento n. 11438 del 27 novembre 2002, nel caso I/513 Selex-Esselunga-Agorà).

consorzi di commercializzazione o raccoglitori che provvedono alla concentrazione della produzione e, spesso, alla lavorazione dei prodotti. Inoltre anche la circostanza che molte tipologie di frutta (come ad esempio le mele, le pere, gli agrumi) possano essere stoccate dopo la raccolta, mediante condizionamento in frigorifero, facilita la stabilità del rapporto con i fornitori.

Ciò consente alle catene della GDO di instaurare, con i “grandi” produttori di frutta, rapporti di collaborazione duraturi, che in alcuni casi comprendono anche la fornitura di prodotto da vendere a marchio proprio, il quale deve rispondere a ben precisi standard qualitativi ed essere adeguatamente selezionato. Il caso più emblematico è quello delle mele, la cui offerta è in ampia misura concentrata presso alcuni grandi consorzi, localizzati in Trentino (su tutti l’esempio del marchio melinda); anche nell’offerta di uva da tavola sono presenti alcuni grandi produttori, localizzati in Puglia e Sicilia. Viceversa nell’offerta di agrumi la concentrazione di regola non viene realizzata dai produttori, bensì dai cosiddetti raccoglitori, che svolgono meramente attività di tipo commerciale, in tal modo frapponendo tra la produzione e la vendita un vero e proprio passaggio intermedio che determina un allungamento della catena distributiva (cfr. capitolo 4).

342. Diversamente, per quanto riguarda gli ortaggi, come già evidenziato nel capitolo 3, la struttura produttiva è caratterizzata da una notevole frammentazione e dalla sostanziale assenza di soggetti in grado, se non di produrre su vasta scala, quanto meno di aggregare l’offerta di più produttori. Inoltre, assumono rilievo anche le intrinseche caratteristiche di elevata deperibilità degli ortaggi, che precludono ogni possibilità di stoccaggio e attribuiscono ai prezzi una forte variabilità giornaliera (o anche più volte nel corso della stessa giornata) a seconda degli squilibri che domanda ed offerta mostrano di volta in volta. In tali circostanze, pertanto, per le catene della GD può risultare difficoltosa persino l’individuazione di fornitori di dimensione adeguata a soddisfare l’intero loro fabbisogno, rendendo necessaria l’integrazione degli acquisti effettuati presso operatori (produttori o grossisti) di maggiori dimensioni con acquisti effettuati localmente da piccoli fornitori o presso i mercati all’ingrosso. In ogni caso anche i contratti di approvvigionamento di più lunga durata di ortaggi, giacché lasciano indeterminati i prezzi, attribuiscono al singolo produttore di ortaggi la facoltà di decidere, giorno per giorno, l’ammontare di prodotto che può/intende conferire, nonché di contrattare il prezzo; in tal caso il riferimento è rappresentato dai prezzi che si determinano quotidianamente sui mercati all’ingrosso.

343. Completano gli approvvigionamenti della GD gli acquisti di prodotti di provenienza estera, effettuati, in parte, presso importatori specializzati e, in parte, direttamente presso i produttori esteri. Al riguardo, infatti, è necessario distinguere tra le importazioni cosiddette “contro stagione” e quelle che invece, nel corso della stagione, contribuiscono ad integrare l’offerta nazionale. Le importazioni “contro stagione” provengono, generalmente, da Paesi situati nell’emisfero opposto al nostro, quali Argentina, Cile, Brasile, e garantiscono, tipicamente, l’approvvigionamento di alcune tipologie di frutta (ad esempio, uva, pere), nei mesi nei quali in Italia le stesse non vengono prodotte. In tali circostanze, come pure per l’acquisto di banane ed

ananas, si rende spesso necessario rivolgersi ad intermediari-importatori. Le importazioni finalizzate invece ad integrare strutturalmente l'offerta di prodotti ortofrutticoli sono particolarmente rilevanti per alcune tipologie di frutta (agrumi, fragole) e per gli ortaggi di serra (peperoni, melanzane). Per tale tipologia di importazioni, si distinguono particolarmente i produttori spagnoli, i quali, potendo contare su una efficiente organizzazione a livello sia di produzione che di commercializzazione, rappresentano una controparte adeguata allo sviluppo di rapporti di approvvigionamento diretto da parte delle catene della GD. In Spagna, infatti, i produttori generalmente conferiscono la produzione a consorzi che si occupano della raccolta e commercializzazione, operando su scala piuttosto elevata. In tale Paese esiste inoltre una borsa merci di prodotti ortofrutticoli grande e ben organizzata che funge da riferimento per la determinazione dei prezzi⁴⁵.

344. In generale l'approvvigionamento diretto consente alle catene della GD di limitare relativamente le repentine fluttuazioni dei prezzi che tipicamente caratterizzano i prodotti ortofrutticoli, a causa della loro elevata deperibilità, nonché della estrema sensibilità dell'offerta ai fattori climatici, pagando prezzi un po' più bassi nei momenti di tensione dal lato della domanda ed un po' più alti nei momenti di eccesso di offerta. Ma in ogni caso la completa stabilizzazione dei prezzi è impossibile anche per un acquirente "importante" come una grande catena della GD, in particolare per gli ortaggi, la cui offerta non è in grado di supportare accordi stabili di fornitura, rendendo imprescindibile l'intermediazione dei grossisti. In tali circostanze assume dunque particolare rilievo – come già evidenziato nel precedente capitolo 4 – l'organizzazione della fase della vendita all'ingrosso, che in prospettiva, laddove venga organizzata in modo da concentrare in un unico passaggio tutte le attività necessarie a mettere stabilmente in contatto la produzione con la distribuzione, potrà recare un contributo all'aumento di efficienza dell'intera filiera e, dunque, al contenimento della dinamica dei prezzi dell'ortofrutta. Al riguardo occorre infatti considerare che gli approvvigionamenti effettuati sulla base di contratti spot con intermediari grossisti non rappresentano, per le catene della distribuzione moderna, un elemento di flessibilità da utilizzare in una prospettiva di minimizzazione dei prezzi di acquisto: le stesse, infatti, essendo, a differenza dei piccoli dettaglianti, costrette a garantire sempre un assortimento completo e di qualità standardizzata, non sono in grado di utilizzare la volatilità dei prezzi come leva strategica, ridefinendo di volta in volta la scelta dei prodotti, nonché delle quantità e varietà da acquistare in funzione degli andamenti di mercato.

345. D'altra parte, dalle audizioni tenute con i principali operatori della GDO è emerso che la stabilità dei rapporti di fornitura risponde talvolta ad una certa difficoltà, almeno nel breve periodo, nella sostituzione dei singoli fornitori dai quali le catene si approvvigionano. Al riguardo, infatti, i rappresentanti di alcune catene hanno fatto rilevare, in primo luogo, come i produttori o le organizzazioni commerciali di grandi dimensioni siano in numero veramente esiguo: a parte alcuni consorzi che offrono una gamma elevata di prodotti, esistono soltanto pochissimi produttori/consorzi

⁴⁵ Per ulteriori riferimenti all'organizzazione della filiera ortofrutticola prevalente in Spagna – la quale costituisce un possibile modello al quale potrebbe essere orientata una auspicabile evoluzione dell'organizzazione prevalente nel nostro Paese - si rinvia ai capitoli 3 e 4.

specializzati nell'offerta di singole tipologie di frutta, una decina nell'offerta di agrumi, 5 importanti consorzi nell'offerta di mele e 5 o 6 produttori di uva da tavola, localizzati in Puglia e Sicilia. Pertanto, l'interruzione del rapporto con qualcuno di tali fornitori esporrebbe la catena distributiva alla necessità di approvvigionarsi presso i produttori più piccoli, con conseguenti difficoltà di coordinamento e costi di transazione maggiori. In secondo luogo, è stato sottolineato come, anche con i piccoli fornitori, le sostituzioni non appaiono né facili né frequenti: se, ad esempio, una catena in una determinata giornata decidesse di rifiutare l'offerta di un produttore perché troppo costosa, si esporrebbe, oltre che al rischio di rimanere senza la merce, anche ai maggiori costi di ricerca di un diverso fornitore, con la possibilità che, in un contesto di eccesso di domanda, i prezzi dei fornitori sostitutivi non siano comunque più convenienti.

346. Gli approvvigionamenti della GD, infine, si caratterizzano per la gestione diretta, da parte delle catene distributive, della fase logistica, per il tramite di piattaforme, strategicamente localizzate nel territorio⁴⁶, realizzate dalle stesse catene distributive (cfr. capitolo 4 ed in particolare il § 2.3). La merce, che dal produttore converge verso la piattaforma distributiva mediante carichi generalmente monoprodotto, viene movimentata in modo tale da formare carichi compositi, rispondenti agli ordinativi dei singoli punti vendita, ai quali vengono infine inviati mediante mezzi di trasporto adeguatamente dimensionati (il c.d. picking). Questo consente di ottimizzare il carico dei mezzi impiegati per il trasporto della merce dal centro di raccolta alla piattaforma stessa⁴⁷.

347. La descritta organizzazione logistica produce importanti conseguenze sul piano dei costi di rifornimento: da un lato, infatti, l'utilizzo di proprie piattaforme logistiche è per la grande distribuzione una garanzia di efficienza nello svolgimento dei servizi necessari per la vendita del prodotto, quali ad esempio i controlli fito-sanitari o la costituzione dei carichi da inviare quotidianamente ad ogni punto vendita; dall'altra, la presenza di un numero limitato di piattaforme sul territorio nazionale determina in alcuni casi un allungamento o addirittura una duplicazione del percorso effettuato dai prodotti. Ad esempio, laddove un'impresa distributiva disponga di due sole piattaforme logistiche, una localizzata nel Centro Italia e una al Nord, il prodotto che parte dal Sud Italia viene trasportato alla piattaforma del Centro per poi tornare ai punti vendita del Sud; in tal caso i guadagni di efficienza associati all'accentramento degli approvvigionamenti devono essere bilanciati con i maggiori costi relativi alla duplicazione del trasporto.

348. La Distribuzione Organizzata (DO), pur condividendo esigenze sostanzialmente analoghe a quelle della GD, organizza i propri approvvigionamenti di ortofrutta in maniera parzialmente differente rispetto al modello fin qui illustrato, in vero più simile

⁴⁶ Ad esempio Esselunga, la quale è presente nell'Italia centro-settentrionale, dispone di una piattaforma distributiva in provincia di Milano e di una in Toscana.

⁴⁷ Infatti, se il rifornimento dovesse indirizzarsi ai singoli punti vendita, l'utilizzo di auto-treni monoprodotto renderebbe necessaria una estrema frammentazione dello scarico del mezzo di trasporto tra più punti vendita; in alternativa dovrebbero essere impiegati numerosi mezzi di minore capienza. Entrambe le soluzioni risultano inefficienti rispetto all'obiettivo di ottimizzare i costi di trasporto.

a quella dei tradizionali negozi di vicinato, in ragione del minor grado di accentramento funzionale che caratterizza l'operatività delle catene delle DO, nonché dalle più ridotte dimensioni della scala produttiva.

349. In particolare l'esclusione dei prodotti dell'ortofrutta dalla centralizzazione degli acquisti finisce per disperdere l'attività di approvvigionamento tra i singoli punti vendita, che generalmente non dispongono di una dimensione adeguata ad intrattenere rapporti diretti con la produzione e ad internalizzare la gestione dei servizi logistici. Ciò impone la necessità di ricorrere, per l'approvvigionamento di ortofrutta, ad intermediari in grado di comporre, sotto il profilo sia della gamma che della logistica, i carichi adeguati al loro fabbisogno. Le evidenze raccolte nell'ambito dell'indagine mostrano che gli intermediari meglio attrezzati a soddisfare tali esigenze sono generalmente i grossisti localizzati al di fuori dei mercati all'ingrosso. Per contro, i mercati all'ingrosso, pur assolvendo alla funzione di concentrazione dell'offerta, risultano ancora carenti sotto il profilo dei servizi logistici e di trasporto: infatti, da un lato, i singoli grossisti che operano all'interno dei mercati generalmente non dispongono delle dimensioni adeguate a supportare gli investimenti necessari ad integrarsi in tali fasi della filiera; queste ultime, dall'altro lato, salvo poche eccezioni (riscontrabili, ad esempio, nel mercato di Fondi) non rientrano tra le funzioni delle quali si occupa direttamente il mercato.

350. E' dunque con particolare riguardo alla DO che assume rilievo l'auspicata riorganizzazione della fase della distribuzione all'ingrosso, e segnatamente la riqualificazione dei mercati generali come veri e propri centri unificati di servizi, in grado di integrare l'offerta dei prodotti con una più ampia componente di servizi ad elevato valore aggiunto.

BOX 5.1. L'approvvigionamento di ortofrutta da parte della GDO

Nell'ambito della presente indagine è stato inviato un breve questionario a tutte le principali catene distributive nazionali volto ad acquisire informazioni in merito alle modalità di approvvigionamento dell'ortofrutta e, in particolare:

- alla percentuale di acquisti effettuati tramite centrale d'acquisto;
- al livello di decentramento logistico e organizzativo all'interno della catena;
- alla ripartizione degli acquisti per tipologia di fornitore;
- all'incidenza dei costi di trasporto.

Le risposte fornite vengono qui di seguito sintetizzate.

Incidenza degli acquisti di prodotti ortofrutticoli

Gli acquisti di frutta e ortaggi incidono sul totale degli acquisti della catena in misura molto diversa tra una catena e l'altra, in funzione della tipologia di punto vendita prevalente e, soprattutto, delle specifiche politiche d'impresa. Tale incidenza si colloca pertanto in un range di valori compresi tra l'1% e il 15%.

Tra le tipologie di punto vendita per le quali il comparto ortofrutta sembra avere minore peso, figurano il discount che, come già ricordato, ha un assortimento composto in larga misura da prodotti confezionati, ma anche l'ipermercato, il cui assortimento, prevalentemente destinato ai rifornimenti di spesa settimanali o mensili, risulta composto da una gamma di prodotti estremamente estesa, e arricchita anche di numerosi comparti non food.

Centralizzazione degli acquisti

Tra gli operatori intervistati, nessuno effettua gli approvvigionamenti di ortofrutta per il tramite di centrali d'acquisto. L'accentramento degli acquisti di prodotti ortofrutticoli in capo alla singola catena riguarda soltanto una parte degli stessi, mediamente inferiore al 50%; tale percentuale, in tutti i casi, è significativamente più elevata per la frutta che per gli ortaggi.

Il "grado di accentramento" degli acquisti all'interno della catena è inoltre generalmente più basso per i punti vendita della distribuzione organizzata che per quelli della distribuzione organizzata che per quelli della grande distribuzione.

Ripartizione degli acquisti per tipologia di fornitore

I fornitori della GD sono rappresentati, in percentuale prossima o superiore al 70%, da produttori o da consorzi, anche quando tali figure non costituiscono in effetti il primo anello della filiera, agendo da "raccoltori" o da commercianti per il prodotto di più aziende agricole.

La percentuale di acquisti effettuati dalle catene della GD presso il mercato all'ingrosso non supera invece mai il 10% degli acquisti complessivi, e così pure, fatta eccezione per una sola catena distributiva, la percentuale degli acquisti effettuati da grossisti (attivi al di fuori dei mercati).

I grossisti, sia che operino fuori dai mercati sia che operino all'interno degli stessi, risultano una fonte di approvvigionamento relativamente più costosa, trattenendo una percentuale del valore delle vendite che varia tra il 10% ed il 15% a seconda dei mercati.

La percentuale di prodotto rimanente viene invece acquistata da importatori, che per la sola frutta alimentano dal 10% al 20% degli acquisti (tale percentuale è all'incirca dimezzata per quanto riguarda gli ortaggi).

I servizi che aggiungono valore al prodotto

I servizi necessari a rendere il prodotto vendibile da parte della catena distributiva, e in particolare la selezione e la calibratura, il confezionamento e il trasporto, vengono prevalentemente erogati dai produttori e/o consorzi di commercializzazione.

Le catene della GD provvedono direttamente alla fornitura dei servizi logistici, mediante piattaforme realizzate dalle stesse catene distributive. Le eccezioni sono circoscritte a pochi prodotti (ad esempio certa insalata), per i quali l'approvvigionamento può avvenire direttamente presso i punti vendita. I consorzi della DO si avvalgono generalmente dei servizi logistici forniti dai grossisti localizzati fuori dai mercati all'ingrosso.

Costi di trasporto

Tutte le catene che hanno risposto al questionario hanno una percentuale considerevole di punti vendita (compresa tra il 20% e il 60%, a seconda delle diverse catene) collocata ad una distanza superiore ai 100 chilometri dalla piattaforma logistica più vicina.

Generalmente i costi del trasporto dalla piattaforma al punto vendita sono a carico delle catene distributive ed incidono sul prezzo di acquisto in misura significativa, compresa tra il 3% e il 6-7%, a seconda dei prodotti e delle diverse catene. Diversamente, sono quasi sempre i produttori, soprattutto se grandi e organizzati, che si fanno carico del trasporto sino alla piattaforma logistica.

Il dettaglio tradizionale

351. Gli operatori del dettaglio tradizionale specializzati nell'ortofrutta trattano un'offerta, da un lato, ampia nella gamma e, dall'altro lato, ridotta nelle dimensioni. Per tali ragioni ciascuno individualmente non raggiunge la massa critica necessaria ad impostare rapporti stabili e diretti con i singoli produttori di ciascuno degli articoli trattati e, dunque, necessita dell'intermediazione di grossisti che intrattengano i rapporti con i produttori e compongano il mix di offerta. Inoltre, sotto il profilo logistico, il ricorso ai grossisti (anche più di uno, in sequenza, per un medesimo prodotto) consente di realizzare la composizione ed il dimensionamento dei carichi adeguati a soddisfare il fabbisogno dei singoli dettaglianti, attività che ciascuno individualmente non sarebbe in grado di replicare, se non a costi proibitivi. D'altra parte, l'intervento dei grossisti comporta un inevitabile allungamento della catena distributiva che vede al proprio estremo gli operatori del dettaglio tradizionale, che talvolta – come spiegato nel capitolo 4 – può risultare eccessivamente lunga e gravata dall'onere di passaggi di mera intermediazione che non aggiungono valore al prodotto.

352. Generalmente ciascun dettagliante tende ad avere un grossista di riferimento, al quale si rivolge per ampia parte del (o per l'intero) suo fabbisogno attraverso relazioni stabili e ripetute nel tempo. La stabilità dei rapporti di approvvigionamento con il grossista trova giustificazione nei costi associati alla frequente sostituzione del fornitore - quali i costi di ricerca di fornitori alternativi, il costo opportunità della rinuncia ad eventuali maggiori sconti che possono essere più facilmente conseguiti nell'ambito di rapporti di approvvigionamento stabili, o gli oneri finanziari conseguenti ad una restrizione delle dilazioni di pagamento che generalmente si accompagna alla sporadicità dei rapporti di fornitura - nonché nei rischi di non riuscire a completare la composizione all'assortimento, che risultano maggiori quando le forniture vengono ricontrattate di giorno in giorno. Occorre inoltre considerare che – come evidenziato nel capitolo 4 – i grossisti non mostrano una spiccata tendenza alla differenziazione, in termini di quantità e/o qualità dei servizi offerti, né di commissioni applicate⁴⁸, in tal modo vanificando gli eventuali vantaggi che potrebbero derivare al dettagliante dalla sostituzione del fornitore di riferimento. L'insieme di tali circostanze limita la possibilità, per i dettaglianti, di confrontare offerte diverse e scegliere, per ciascun prodotto, quella di volta in volta più conveniente, in tal modo esponendo questa tipologia di operatori agli effetti di un qualche esercizio di potere di mercato da parte dei rispettivi fornitori, che tipicamente può manifestarsi sotto forma di comportamenti speculativi di prezzo⁴⁹.

353. L'allungamento della filiera distributiva con la partecipazione di intermediari, reso indispensabile dalle limitazioni organizzative che discendono dalla piccolissima

⁴⁸ Al riguardo si ricorda che, secondo quanto emerso nel corso delle audizioni svolte, di prassi, nel settore ortofrutticolo i grossisti che operano per conto applicano un margine prefissato e uniforme tra i diversi operatori, che in passato veniva stabilito dagli "Usi e Consuetudini" delle Camere di Commercio. Attualmente tale margine è, in quasi tutte le zone, pari al 10%, cui, in alcune zone, si aggiunge un 2-3% di costi amministrativi.

⁴⁹ Un esempio tipico è quello del rifornitore che, in condizioni di avversità climatiche che fanno aumentare il prezzo di qualche prodotto, riesce a praticare al dettagliante un prezzo elevato per un tempo superiore a quello per il quale nel mercato propriamente perdura la situazione di eccesso di domanda.

scala alla quale operano i dettaglianti tradizionali, si riflette inevitabilmente in un allargamento della forbice che separa il prezzo di produzione da quello di vendita – per effetto del margine ricaricato da ciascuno degli intermediari coinvolti – senza peraltro che a ciò corrisponda un incremento del valore dei prodotti offerti (cfr. capitolo 2). Infatti, i prodotti dell'ortofrutta venduta dal dettaglio tradizionale generalmente recano un contenuto di servizi limitato, indubbiamente più circoscritto rispetto all'offerta delle catene della GDO (ad esempio i prodotti distribuiti per il tramite del dettaglio tradizionale generalmente non sono confezionati, bensì sfusi, né recano etichettatura).

Gli ambulanti

354. I venditori ambulanti si caratterizzano per l'offerta di un assortimento di prodotti di ampiezza ridottissima (talvolta anche circoscritto ad un solo tipo di frutta o poche varietà di verdura) che incorpora una quantità affatto trascurabile di servizi, giacché si compone di prodotto non selezionato, non confezionato o pre-trattato. Inoltre l'assortimento non è invariante nel tempo, ma, al contrario, viene definito di volta in volta, in funzione delle condizioni di convenienza economica dell'approvvigionamento. Tale circostanza agevola l'organizzazione degli approvvigionamenti sulla base di rapporti diretti tra il venditore ambulante ed il produttore, che tuttavia non durano stabilmente nel tempo, ma insorgono ogni qualvolta le caratteristiche dell'offerta rispondono alle esigenze della domanda e durano solo il tempo della singola fornitura. Sotto il profilo logistico, tale sistema di approvvigionamenti è in grado di garantire un adeguato sfruttamento delle economie di trasporto, nonostante le piccole dimensioni sia del produttore che del venditore, senza tuttavia necessariamente determinare duplicazioni nel percorso effettuato dal prodotto: infatti, laddove l'assortimento del venditore è definito in base all'offerta del produttore, arrivando anche a coincidere con questa, il carico dei mezzi utilizzati per il trasporto, ed il tragitto percorso, risultano più facilmente ottimizzati. L'insieme di tali aspetti organizzativi mette i venditori ambulanti nelle condizioni di approvvigionarsi ai prezzi di volta in volta più competitivi, comprimendo altresì i costi logistici e di trasporto. Ed in effetti, il confronto tra i prezzi di vendita dell'ortofrutta praticati al consumatore finale nei diversi canali distributivi – come si evince anche da quanto riportati nei precedenti capitoli 1 e 2 – mette in evidenza come gli ambulanti – nei limiti dell'assortimento che propongono – risultano più convenienti rispetto sia ai punti vendita del dettaglio tradizionale, sia agli operatori della distribuzione moderna.

5. I costi degli input per gli operatori della distribuzione al dettaglio

355. In una prospettiva più ampia, per una compiuta ricostruzione di tutti gli elementi che concorrono a determinare la dinamica dei prezzi al consumo dei prodotti dell'ortofrutta, occorre considerare che sugli operatori addetti alla vendita al dettaglio di ortofrutta, ed in particolar modo sul canale della Grande Distribuzione gravano, oltre ai costi di acquisto degli stessi prodotti dell'ortofrutta – la cui incidenza, come sopra evidenziato, può divergere in relazione al diverso modello di approvvigionamento adottato – anche i costi relativi agli input impiegati nel “processo produttivo” organizzato dal singolo distributore, tra cui la manodopera ed una ampia

gamma di servizi, quali, ad esempio, gli stessi servizi del commercio all'ingrosso, nonché l'energia elettrica, i servizi di trasporto e telecomunicazione, i servizi finanziari, o i cosiddetti servizi delle professioni intellettuali (consulenze di avvocati, commercialisti, geometri, architetti ed altri professionisti in genere).

356. Con particolare riferimento a questo insieme di servizi, assume rilievo la circostanza per cui essi sono generalmente offerti in mercati nazionali protetti dalla concorrenza internazionale, nei quali le condizioni di concorrenza risultano generalmente indebolite in ragione della presenza di importanti barriere all'entrata o di ostacoli alla concorrenza di natura amministrativa⁵⁰, della struttura che caratterizza i rispettivi mercati⁵¹, o, talvolta, anche delle stesse condotte delle imprese⁵². Ed in effetti, in relazione a tale insieme di settori "problematici" dal punto di vista delle condizioni concorrenziali, l'Autorità ha esercitato il proprio intervento con particolare intensità e sistematicità⁵³. In ultima analisi, l'incremento dei prezzi dei citati servizi, per effetto delle debolezze competitive che caratterizzano i mercati nei quali gli stessi vengono offerti, si traduce in un incremento dei costi di produzione per quelle imprese, come gli operatori della distribuzione al dettaglio, che impiegano i medesimi servizi come input intermedi nei rispettivi processi di produzione

357. Nell'ambito della presente indagine, i costi relativi ai servizi acquistati in mercati "problematici" dal punto di vista delle condizioni concorrenziali sono stati oggetto di uno specifico approfondimento, effettuato sulla base dei dati dalla matrice delle interdipendenze settoriali, secondo una metodologia consolidata⁵⁴, descritta nel box 5.2.

Al riguardo si fa presente che la matrice delle interdipendenze settoriali enuclea, tra gli altri, il settore della distribuzione al dettaglio, senza distinguere, all'interno di questo, gli operatori specializzati nella distribuzione dei prodotti dell'ortofrutta (sui quali è specificamente focalizzata la presente indagine); l'esercizio svolto fornisce, pertanto, una misura dell'incidenza dei costi di acquisto dei servizi "problematici" sui costi totali di produzione delle imprese del settore della distribuzione al dettaglio.

358. I risultati delle elaborazioni svolte secondo la descritta metodologia e a partire dai dati della matrice input/output relativa all'anno 2000⁵⁵ - mostrano che i costi

⁵⁰ Si pensi, ad esempio, alla ampia e pervasiva regolamentazione, in parte di fonte normativa ed in parte definita dalle associazioni di categoria sotto forma di autoregolamentazione, che disciplina numerosi aspetti dell'attività dei professionisti.

⁵¹ Ad esempio, nei mercati dell'energia e delle telecomunicazioni, le condizioni di concorrenza risultano condizionate dalla presenza di operatori, in passato monopolisti, che tuttora detengono posizioni di assoluto rilievo, controllando infrastrutture essenziali all'erogazione dei servizi ai consumatori finali.

⁵² Ad esempio nel settore bancario l'Autorità ha da ultimo messo in evidenza come le condizioni competitive risultino indebolite anche per effetto di condotte strategiche delle imprese che ostacolano la mobilità della clientela e la capacità della stessa di comprendere le caratteristiche e i prezzi dei servizi offerti. (Cfr. IC32, Indagine conoscitiva riguardante i prezzi alla clientela dei servizi bancari, provvedimento n. 16403, del 1/2/2007).

⁵³ Cfr. Autorità Garante della concorrenza e del Mercato (2003), Relazione annuale.

⁵⁴ Cfr. Allegra, Forni, Grillo, Magnani (2004), Antitrust Policy and National Growth: Some Evidence from Italy, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 63, n. 1, pp. 69-86; Allegra, Magnani (2005), I costi della regolamentazione delle professioni, *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2005.

⁵⁵ Fonte: Istat - Il nuovo sistema input-output - Tabella input output ai prezzi base - anno 2000 in www.istat.it.

direttamente ed indirettamente riconducibili all'acquisto dei servizi "problematici" incidono sui costi totali di produzione di una unità di output nel settore della distribuzione in misura non trascurabile, generalmente confrontabile con l'incidenza media sull'insieme di tutti i settori che compongono il sistema produttivo italiano.

Tabella 5.8. - Incidenza dei costi di acquisto dei servizi "problematici"

Settori	Servizi profes.	Energia gas acqua	Poste Tlc	Servizi finanz.	Traspor- to	Comm. ingrosso
Distribuzione al dettaglio	7,80%	1,70%	1,39%	2,57%	1,78%	2,67%
Tutti i settori	6,63%	1,74%	1,35%	2,88%	2,29%	3,26%

Box 5.2 La misura dell'onere dei servizi "problematici" per la concorrenza

La misura in cui i costi di acquisto dei servizi prodotti in settori "problematici" per la concorrenza incidono sui costi totali di produzione sostenuti dalle imprese che operano nei mercati a valle può essere calcolata con l'ausilio dei dati della matrice input/output. Questa, infatti, per ogni settore, reca una scomposizione analitica del valore della produzione, da un lato, tra il valore aggiunto settoriale ed i costi di acquisto degli input intermedi impiegati – a loro volta distinti tra costi degli input prodotti all'interno del settore considerato e costi degli input provenienti da ciascuno degli altri settori – e, dall'altro lato, tra il valore della produzione destinata ad impieghi finali ed il valore della produzione destinata ad impieghi intermedi presso altri settori.

Sulla base di tale set informativo, l'incidenza dei costi di acquisto dei servizi "problematici" sui costi totali di produzione di un determinato settore (nel caso di specie, il settore della distribuzione al dettaglio) viene calcolata rapportando, ai costi totali di produzione sostenuti dalle imprese del settore considerato, il costo dei servizi direttamente acquistati e impiegati dalle imprese di quel settore ed il costo di acquisto dei servizi sostenuto da imprese di altri settori che, fornendo input intermedi al settore considerato, concorrono indirettamente, al costo di acquisto dei servizi professionali sostenuto nel settore considerato. In tal modo, infatti, è possibile tener conto della molteplicità di forme secondo le quali, in ragione della complessa trama di interdipendenze settoriali, i servizi "problematici" possono contribuire alla realizzazione di una unità di produzione nei settori a valle¹.

Si fa presente che in ragione della natura della matrice di dati impiegata – la quale riporta il valore dei flussi intersettoriali di input intermedi – l'indicatore elaborato per valutare i costi dei servizi "problematici" sostenuti da ciascun settore esprime il valore dei servizi che le imprese di quel settore acquistano sul mercato, mentre non può tener conto del valore dei servizi eventualmente auto-prodotti all'interno del perimetro di attività di quelle stesse imprese.

359. Peraltro, una analisi più puntuale delle singole voci di costo mette in evidenza alcune specificità del settore della distribuzione al dettaglio, che, in particolare, sembrano doversi ricondurre a specifiche caratteristiche dei singoli canali distributivi in cui si articola il settore. Da un lato, il settore della distribuzione al dettaglio risulta gravato, in misura più consistente rispetto alla media del sistema produttivo nazionale, dai costi relativi ai servizi professionali. Al riguardo si osserva come, in generale, una elevata incidenza dell'onere dei servizi professionali tipicamente si riscontra nei settori in cui operano imprese che, per le caratteristiche tecnologiche del processo produttivo, direttamente o indirettamente, fanno ampio utilizzo di tali servizi e che, per soddisfare il loro fabbisogno, ricorrono all'acquisto degli stessi sul mercato⁵⁶. Pertanto, con specifico riferimento al settore della distribuzione al dettaglio, sembra doversi ritenere che ad essere più penalizzato dall'onere dei servizi professionali è il canale del dettaglio tradizionale, caratterizzato da un grado eccessivo di frammentazione e dalla presenza di imprese di piccole dimensioni, affatto strutturate, che per lo svolgimento della propria attività richiedono necessariamente il supporto esterno di servizi e consulenze. A tale riguardo sembra doversi ritenere che gli esercizi del dettaglio tradizionale specializzati nella vendita di prodotti di ortofrutta, che condividono appieno le caratteristiche strutturali sopra indicate, siano gravati dagli oneri dei servizi professionali in misura coerente con l'intero settore analizzato.

360. Per contro, i servizi di trasporto e quelli del commercio all'ingrosso mostrano un'incidenza, sui costi totali di produzione delle imprese del settore distributivo, relativamente più contenuta rispetto alla media del sistema produttivo nazionale.

Tale risultato, nell'ambito dell'esercizio svolto, costituisce indizio della circostanza per cui specifiche ragioni strutturali ed organizzative rendono la consistenza dell'impiego di tali servizi nel settore distributivo relativamente più contenuta rispetto ad altri settori⁵⁷. Sulla base di considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai servizi professionali, le ragioni della minor consistenza dell'impiego dei servizi del trasporto e del commercio all'ingrosso nel settore distributivo devono essere ricondotte alla capacità dei distributori al dettaglio di integrarsi nell'autoproduzione di tali servizi. Se, in generale, questa capacità caratterizza le catene della GDO, che, in particolare mediante l'adesione alle centrali d'acquisto, interagiscono direttamente con i produttori dei beni di largo consumo, eliminando il ricorso ai servizi dei grossisti indipendenti e facendosi carico direttamente della gestione logistica e del trasporto delle merci, con specifico riferimento ai prodotti dell'ortofrutta questi operatori non sembrano invece godere di particolari vantaggi. Infatti, come già evidenziato, solo per alcune tipologie di frutta, in particolare le catene della GD, sono allo stato in condizioni di avvalersi della centralizzazione degli acquisti, e dunque dei relativi vantaggi in termini di internalizzazione delle attività di contrattazione con il produttore, gestione dei carichi, trasporti, ecc.; per ampia parte degli approvvigionamenti, gli operatori della moderna

⁵⁶ Cfr. Allegra, Magnani (2005), cit..

⁵⁷ In considerazione della tipologia dei dati utilizzati per le elaborazioni, i quali rilevano soltanto il valore complessivo dei servizi intermedi (direttamente e indirettamente) acquistati da un settore finale, il risultato di (relativamente) bassa incidenza dei costi dei servizi di trasporto e di quelli dell'ingrosso sui costi totali delle imprese distributive non fornisce alcuna indicazione in relazione ai prezzi unitari di acquisto di tali input da parte delle imprese distributive, né dunque alcun indizio in merito alle condizioni di concorrenza che sussistono tra i trasportatori e tra i grossisti che specificamente operano per conto dei distributori al dettaglio.

distribuzione, e prevalentemente quelli della DO, continuano a ricorrere in misura significativa ai servizi dei distributori all'ingrosso, che dunque ragionevolmente gravano le catene distributive di un onere non trascurabile. Le catene della moderna distribuzione, da ultimo, in ragione della maggior complessità del processo produttivo che organizzano, al fine di indirizzare ai consumatori finali un'offerta a più elevato valore aggiunto, sembrano costituire, all'interno del settore della moderna distribuzione, il canale più gravato dai costi di altri servizi, quali ad esempio, l'energia.

6. Le dinamiche competitive

361. Come anticipato, la diversa caratterizzazione degli operatori attivi nella vendita al dettaglio di ortofrutta - in termini di scala operativa, nonché di qualità, ampiezza e profondità dell'assortimento offerto – anche per effetto della differenziazione delle soluzioni organizzative idonee a soddisfare le rispettive esigenze di approvvigionamento, comporta significative implicazioni sulla dinamica delle relazioni competitive che si instaurano tra gli stessi.

362. In tale prospettiva di analisi assume particolare rilievo il canale della moderna distribuzione, che fino ad ora ha rappresentato uno strumento di modernizzazione del commercio e di riduzione dei prezzi finali di vendita dei prodotti alimentari in genere. Al riguardo si rileva, preliminarmente, come, per le catene della moderna distribuzione, l'ortofrutta costituisca solo una componente, benché peculiare, del più ampio paniere di beni rispetto al quale vengono definite le strategie competitive. Queste, in generale, risultano articolate su diverse variabili strategiche e su più ambiti territoriali: a livello nazionale, il confronto concorrenziale si basa su una serie di caratteristiche di impresa e scelte strategiche quali la dimensione complessiva, l'immagine dell'insegna, la localizzazione dei punti vendita, la strategia di espansione, la copertura di diversi mercati locali, le politiche di approvvigionamento, le campagne promozionali; a livello locale, il confronto competitivo tra catene avviene invece prevalentemente sulle politiche dirette al consumatore, largamente improntate sull'assortimento e sul posizionamento di prezzo.

363. Con specifico riferimento alla determinazione dei prezzi finali di vendita, il modello decisionale tipicamente adottato dagli operatori della moderna distribuzione prevede una forte complementarità tra decisioni centralizzate, che riguardano tutti i punti vendita della catena, e scelte definite in ambito locale in funzione delle condizioni alle quali si sviluppa la concorrenza tra catene distributive nel bacino di riferimento; l'intersezione tra i due piani strategici risulta definita caso per caso, in funzione della tipologia di prezzo da determinare (ad esempio, i prezzi di vendita dei prodotti oggetto di campagna promozionale sono definiti centralmente) e del grado di accentramento secondo cui è organizzata la singola catena, cosicché, tipicamente, nelle catene della GD la definizione centralizzata dei prezzi assume significativa importanza.

364. In tale contesto l'ortofrutta può, in primo luogo, rappresentare un'occasione di differenziazione per la singola catena distributiva, attraverso le scelte relative alla

gamma di prodotti in assortimento, al grado di lavorazione degli stessi, ai servizi alla clientela. Al riguardo, è ad esempio significativo il caso della catena Esselunga, la quale, per proprie motivazioni strategiche, ha scelto di differenziare la propria politica di comparto rispetto a quella dei concorrenti sia in termini di maggiore assortimento garantito al consumatore, sia per la scelta di puntare sulla qualità del prodotto, privilegiando, ove possibile, il prodotto nazionale, di stagione e ad adeguato grado di maturazione, sia, infine, per il particolare posizionamento del reparto, sempre all'ingresso del punto vendita; tali scelte hanno l'obiettivo di incentivare la frequenza degli acquisti, considerato uno degli indicatori del buon andamento di un'impresa distributiva⁵⁸.

365. Quanto alle politiche di prezzo, i prodotti dell'ortofrutta rientrano con qualche difficoltà nel modello decisionale sopra stilizzato, a causa delle specifiche modalità di approvvigionamento, descritte al paragrafo 4, che, in particolare, ridimensionano relativamente la portata delle scelte centralizzate di prezzo: infatti, l'organizzazione di campagne promozionali o di politiche di prezzo uniche per l'intera catena distributiva presuppone necessariamente l'approvvigionamento del prodotto sulla base di contratti di acquisto duraturi con fornitori di grandi dimensioni, in grado di garantire rifornimenti stabili e disposti anche a rinunciare ad una parte del proprio margine unitario, condizione che – come visto – non appare ricorrente tra i prodotti considerati, ed in particolare per gli ortaggi.

366. D'altra parte, la soluzione secondo la quale le condizioni di approvvigionamento adeguate all'impostazione di campagne promozionali di respiro nazionale vengono garantite nell'ambito di accordi di filiera, ai quali partecipano più catene distributive – perseguita ad esempio con riguardo alle mele ed all'uva da tavola nella Regione Puglia (Cfr. il capitolo 3) – presenta aspetti di criticità sotto il profilo concorrenziale, giacché una definizione uniforme tra più catene del prezzo e delle condizioni di acquisto riduce gli spazi per il confronto competitivo nei mercati della vendita al dettaglio in cui le stesse si confrontano.

367. Per i prodotti dell'ortofrutta pertanto assume particolare rilievo la definizione dei prezzi di vendita a livello locale. La stessa, peraltro, mostra una significativa peculiarità con riguardo al benchmark di riferimento rispetto al quale vengono definiti i singoli prezzi, che, per ciascuna catena distributiva, è rappresentato non già dalle altre imprese distributive, che tipicamente costituiscono il riferimento competitivo locale, bensì dai mercati rionali più vicini. Infatti, con specifico riferimento all'ortofrutta, generalmente accade che tra i distributori ambulanti insediati nei mercati locali, alcuni, su singole referenze, riescano a praticare prezzi di vendita più bassi rispetto a quelli delle catene della GDO, incentivando le stesse a cercare di rendere quanto meno confrontabile la propria offerta.

368. La diversa aggressività nella determinazione dei prezzi dell'ortofrutta, da parte degli operatori della distribuzione moderna e della vendita ambulante, appare riconducibile alle ricordate differenze nelle modalità di approvvigionamento, più che all'attitudine della GDO di estrarre margini particolarmente elevati dai prodotti di tale

⁵⁸ Cfr. verbale audizione del 27 settembre 2005.

comparto. Infatti, mentre gli ambulanti si riforniscono di ortofrutta mediante relazioni spot con i produttori che, in assenza di vincoli di completezza della gamma offerta, possono essere sviluppate in modo da acquistare le singole referenze ai prezzi di volta in volta più competitivi, le catene della GDO privilegiano gli approvvigionamenti stabili e duraturi, che, come già argomentato, risultano più consoni alle modalità organizzative e alle politiche di offerta di questi operatori della distribuzione, ma inevitabilmente precludono alle stesse ogni opportunità di arbitraggio rispetto ai prezzi di acquisto; inoltre le catene della GDO, rispetto agli ambulanti dei mercati nazionali, sopportano maggiori costi e oneri quali, ad esempio, il costo dello spazio di vendita, il costo per l'energia, il costo per il personale, che viene contabilizzato in modo diverso nel caso del singolo commerciante.

369. Quanto ai margini di guadagno, le catene di distribuzione intervenute in audizione hanno generalmente dichiarato che nel comparto dell'ortofrutta questi risultano generalmente molto bassi e, in alcuni casi, addirittura, negativi. Tali margini si sarebbero inoltre ulteriormente compressi negli ultimi anni, in risposta alla contrazione dei consumi registrata dal comparto, che avrebbe indotto le catene ad abbassare i prezzi e, soprattutto, ad approfondire la gamma dei prodotti offerta, integrandola con produzioni di calibratura e qualità più economica (Cfr. box 5.3).

370. In ogni caso il canale della vendita al dettaglio di frutta e verdura mediante ambulanti nei mercati nazionali, pur rappresentando di volta in volta un benchmark di riferimento per la definizione dei prezzi sulle singole piazze locali, non può essere ritenuto un vero e proprio vincolo concorrenziale idoneo a disciplinare stabilmente un eventuale esercizio di potere di mercato da parte delle catene della distribuzione moderna: infatti, tale canale, peraltro sviluppato in maniera eterogenea all'interno del territorio nazionale, si compone di soggetti che, per la natura dei prodotti/servizi offerti, appaiono difficilmente sostituibili, nelle scelte dei consumatori, ai punti vendita della distribuzione moderna. Inoltre, dal lato dell'offerta, i venditori ambulanti, per l'esiguità della scala alla quale operano e la ristrettezza dello spettro di variabili strategiche di cui dispongono, non appaiono in prospettiva in grado di condizionare le strategie competitive di una grande distribuzione che riesca ad internalizzare le maggiori efficienze che ancora potrebbero essere conseguite nelle fasi a monte della filiera (tipicamente nella produzione e nella distribuzione all'ingrosso) e si trovi ad operare in condizioni di competitività idonee ad incentivarne il trasferimento ai consumatori finali.

371. Né, d'altra parte, il canale della vendita al dettaglio tradizionale, così come attualmente organizzato, appare costituire un apprezzabile vincolo concorrenziale per la moderna distribuzione: infatti, nelle vigenti condizioni di eccessiva frammentarietà dell'offerta, le esigenze di ampiezza dell'assortimento determinano un inefficiente allungamento della filiera, attraverso la sovrapposizione di passaggi intermedi, e quindi gravano costi di approvvigionamento considerevolmente più elevati rispetto a quelli sostenuti dagli operatori della moderna distribuzione.

372. Alla luce del contesto competitivo delineato, assume dunque valenza cruciale la sussistenza, nei mercati della vendita al dettaglio, di un robusto confronto competitivo

tra le catene della moderna distribuzione che, coinvolgendo anche i prodotti del settore ortofrutticolo (all'interno del più ampio paniere di offerta), possa far emergere per tali prodotti prezzi di vendita al consumatore finale strettamente commisurati ai costi, incentivando al contempo la convergenza di questi ultimi al livello più basso possibile, mediante l'internalizzazione delle maggiori efficienze che ancora potrebbero essere conseguite nelle fasi a monte della filiera.

7. La regolamentazione in materia di distribuzione commerciale

Il decreto Bersani

373. La normativa relativa alla distribuzione commerciale è stata radicalmente riformata in Italia con l'introduzione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114, contenente la "Riforma della disciplina del commercio", c.d. decreto Bersani, il quale ha tra i suoi principali obiettivi la razionalizzazione della rete commerciale, anche con riferimento al contenimento dei prezzi e all'efficienza della distribuzione.

374. Uno degli aspetti di maggior rilievo del decreto, profondamente innovativo rispetto alla precedente disciplina, è stato l'accorpamento delle esistenti tabelle merceologiche in due soli settori, alimentare e non alimentare, il quale consente ampia flessibilità nella definizione della gamma dei servizi offerti dai piccoli e medi esercizi commerciali.

In secondo luogo, il decreto prevede che la sussistenza di specifici requisiti professionali non sia più richiesta per la vendita di prodotti non alimentari, ma unicamente per l'attività di vendita di prodotti alimentari.

Infine, per lo svolgimento dell'attività commerciale, non è più prevista l'iscrizione al Registro degli esercenti il commercio (REC), che viene soppresso.

375. Per i restanti aspetti della disciplina, in ossequio agli obiettivi di liberalizzazione, semplificazione e decentramento perseguiti dalla legge delega, il decreto legislativo detta i principi di ordine generale che le Regioni e gli enti locali devono rispettare nella predisposizione della normativa di dettaglio del settore.

376. In particolare, tra le finalità della disciplina, il decreto legislativo menziona: la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa, la libera circolazione delle merci; la tutela del consumatore, con particolare riguardo, oltre che all'informazione e al rapporto tra qualità e prezzo delle merci, alla garanzia del servizio di prossimità e all'approvvigionamento; l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta; il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con specifico riferimento al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese; la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane e insulari.

377. Uno dei punti qualificanti della riforma, nell'ottica della concorrenza, è costituito dalla liberalizzazione dell'apertura, dell'ampliamento e del trasferimento

degli esercizi commerciali di minori dimensioni (cosiddetti esercizi di vicinato), che sono subordinati unicamente alla comunicazione al sindaco del Comune territorialmente competente e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dalla data di ricevimento della stessa⁵⁹.

Per gli esercizi di dimensioni superiori, viene comunque introdotta una semplificazione del sistema autorizzatorio relativo all'apertura, al trasferimento e all'ampliamento dei punti vendita. In particolare, l'apertura, il trasferimento o l'ampliamento degli esercizi commerciali rientranti nella categoria delle medie strutture di vendita⁶⁰ sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal sindaco del Comune territorialmente competente. La domanda si intende accolta se l'amministrazione non delibera entro un termine stabilito dal Comune e comunque non superiore a novanta giorni dalla data di ricevimento della stessa.

378. Per gli esercizi commerciali della grande distribuzione, ovvero esercizi con superficie di vendita superiore alle soglie che definiscono le medie strutture di vendita, l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal sindaco del Comune territorialmente competente, previa convocazione di una Conferenza di servizi, cui partecipano, con diritto di voto, un rappresentante della Regione, un rappresentante della Provincia e un rappresentante del Comune e, a titolo consultivo, i rappresentanti dei Comuni contermini, delle organizzazioni consumatori e delle organizzazioni imprenditoriali del commercio più rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento. Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione.

379. Il decreto legislativo non prescinde del tutto da una programmazione del settore, intesa come programmazione della rete distributiva, che, tuttavia, non vuole essere improntata ad una regolamentazione strutturale dei mercati, ma unicamente orientata a risolvere problemi di tipo urbanistico.

L'attuazione di quanto sopra è stata affidata alle Regioni le quali, entro un anno dalla data di pubblicazione del decreto, hanno provveduto a definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore, con specifiche indicazioni riguardo al contenuto degli strumenti urbanistici comunali.

380. Il decreto legislativo 114/98 disciplina anche la materia degli orari di vendita e degli obblighi di chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale. In particolare, si riconosce all'esercente la facoltà, a condizione di non superare il limite massimo di tredici ore, di stabilire liberamente il proprio orario giornaliero di vendita tra le ore sette e le ore ventidue.

Il decreto mantiene l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, pur attribuendo ai Comuni la facoltà di individuare giorni e zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogarvi; è previsto che, in ogni caso, tali giorni comprendano il mese di

⁵⁹ Sono considerati esercizi di vicinato gli esercizi commerciali aventi una superficie di vendita non superiore a 150 metri quadri nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 metri quadri nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

⁶⁰ Tali sono le strutture aventi una superficie superiore alle soglie che individuano gli esercizi di vicinato e fino a 1.500 metri quadri nei comuni con popolazione residente inferiori a 10.000 abitanti e a 2.500 metri quadri nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

dicembre e ulteriori otto domeniche o festività nel corso dell'anno. In materia di chiusura infrasettimanale viene demandata ai Comuni la decisione circa l'eventuale introduzione di un obbligo di chiusura durante la settimana.

Nei Comuni ad economia prevalentemente turistica e nelle Città d'arte, individuati dalle Regioni, viene confermata agli operatori commerciali, limitatamente ai periodi di maggiore afflusso turistico, la facoltà di determinare liberamente gli orari di apertura e di chiusura e di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Infine, i Comuni possono autorizzare, in base alle esigenze dell'utenza e alle peculiari caratteristiche del territorio, la vendita in orario notturno, anche se esclusivamente per un limitato numero di esercizi di vicinato.

381. Da ultimo, il decreto in parola semplifica il precedente regime in materia di esercizio di attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande sulle aree pubbliche, in forma itinerante o su posteggio dato in concessione, assegnando la competenza per il rilascio delle autorizzazioni ai Comuni territorialmente competenti ed eliminando il riferimento a contingenti. Anche per l'attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande sulle aree pubbliche, il decreto assegna alle Regioni una funzione di programmazione.

La nuova legge Bersani

382. Più di recente, la materia della distribuzione commerciale è stata ulteriormente regolata dal d.l. 223/2006, convertito in legge 4 agosto 2006, n.248, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”.

383. L'articolo 3 di tale atto legislativo, rubricato “Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale”, ha eliminato ulteriori limiti e prescrizioni per l'esercizio di attività economiche di distribuzione commerciale, tra i quali:

- a) l'iscrizione a registri abilitanti ovvero possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, fatti salvi quelli riguardanti la tutela della salute e la tutela igienico-sanitaria degli alimenti;
- b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;
- c) le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;
- d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale subregionale;
- e) la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti dal diritto comunitario;
- f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti.

Le Regioni e gli enti locali sono state tenute ad adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari a tali disposizioni entro il 1° gennaio 2007.

Lo stato di attuazione della riforma Bersani da parte delle Regioni: criticità

384. Pur avendo tutte le Regioni dato seguito alla riforma nei tempi previsti, esse non sempre hanno garantito la coerenza degli interventi regionali con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza voluti dalla riforma.

In particolare, alcune Regioni, nell'esercizio della propria discrezionalità nell'interpretazione della disciplina, hanno adottato indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali e criteri di programmazione urbanistica che hanno di fatto prodotto una cristallizzazione degli assetti concorrenziali esistenti, non coerente con lo spirito della riforma.

385. Le stesse finalità del decreto non sono neanche state riportate in talune leggi regionali: ad esempio, le Regioni Basilicata e Marche non menzionano alcuna delle finalità presenti nel decreto Bersani, mentre le Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Sardegna, Umbria, Veneto e la Provincia Autonoma di Trento non dichiarano di perseguire la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà d'impresa e la libera circolazione delle merci.

Inoltre, nel merito dell'attuazione della riforma, si assiste in molti casi alla persistenza di una politica di programmazione e contingentamento dell'attività di distribuzione commerciale, mediante la previsione di vincoli quantitativi all'entrata nei mercati e/o di limitazioni delle aree destinabili all'apertura di esercizi commerciali unicamente.

Infine, alcune amministrazioni hanno predeterminato i bacini di utenza, ritenendo la domanda già soddisfatta dall'offerta esistente, senza tener conto della possibile evoluzione dell'offerta ed anzi pianificando quantitativamente la stessa al fine del mantenimento dell'assetto concorrenziale esistente. Attraverso la suddivisione del territorio in aree predefinite (unità territoriali⁶¹) sono stati, quindi, introdotti elementi di rigidità in relazione alla dimensione dei mercati in termini di impatto dell'apertura di un nuovo esercizio commerciale⁶².

386. Anche gli obiettivi di interesse generale di tipo urbanistico o paesistico-ambientale sono stati in molti casi strumentalizzati per eludere le finalità della legge quadro⁶³ e, dietro obiettivi apparentemente volti alla protezione degli interessi dei consumatori (qualificazione della rete commerciale finalizzata alla realizzazione di infrastrutture), si celano delle vere e proprie storture della normativa, unicamente sottese alla negazione dell'autorizzazione alla operatività di un dato esercizio⁶⁴.

Anche la compatibilità dei servizi commerciali con le funzioni territoriali inerenti alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano è stata spesso un'occasione per reintrodurre una regolamentazione dell'offerta⁶⁵. Il tutto nella totale negazione del pluralismo e dell'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive.

⁶¹ Cfr. art. 4 della L.R. Abruzzo del 9 agosto 1999, n.62.

⁶² Cfr., ad esempio, la delibera del Consiglio Regionale del Piemonte n. 59-10831/2006.

⁶³ DGR n.670/2005, allegato A, della Regione Veneto e L.R. della Valle d'Aosta del 7 giugno 1999, art.8.

⁶⁴ Cfr., ad esempio, l'art. 8, comma 2 *bis*, del Regolamento di attuazione della L.R. Toscana del 17 maggio 1999, n. 28.

⁶⁵ Cfr. ad es. l'art.2 della L.R. Abruzzo del 9 agosto 1999, n.62.

387. Alcune Regioni hanno addirittura disposto la sospensione delle autorizzazioni all'apertura, al trasferimento di sede, variazione di superficie e di tipologia distributiva degli esercizi di vendita "in relazione all'esigenza di monitorare lo stato di attuazione e gli effetti della riforma del commercio"⁶⁶, mentre altre⁶⁷ hanno disposto che il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura, la variazione del settore merceologico, l'ampliamento, il trasferimento di grandi strutture di vendita, venga sospeso fino all'entrata in vigore del Piano regionale per le grandi strutture di vendita (la cui approvazione era demandata all'Assessorato regionale competente in materia di commercio).

388. Nei fatti, le suddette limitazioni hanno costituito un ostacolo al funzionamento in senso dinamico del mercato, traducendosi in un rafforzamento delle barriere all'entrata, a tutto vantaggio delle imprese già operanti.

Di rado si assiste, infatti, all'ingresso di nuovi operatori, mentre sono ferme le licenze per l'apertura di nuove superfici di vendita. Le uniche nuove aperture, prevalentemente da parte di operatori già presenti sul mercato, sono avvenute quasi esclusivamente utilizzando l'*escamotage* dell'accorpamento di licenze di esercizi, anche inattivi.

389. Peraltro, si osserva come l'esistenza di normative disomogenee a livello regionale renda particolarmente difficile l'operatività dei soggetti attivi su tutto il territorio nazionale, obbligati ad agire con diversi margini di autonomia nei singoli ambiti locali.

8. Osservazioni conclusive

390. Nel complesso del settore alimentare, la GDO continua ad erodere quote di mercato al commercio tradizionale, sebbene a ritmi meno sostenuti rispetto agli ultimi due decenni. Mentre, tuttavia, l'attuale incidenza della distribuzione moderna sul totale del commercio alimentare è prossima al 70%, sia pure con forti divergenze territoriali, per il settore dei prodotti ortofrutticoli freschi la GDO ha raggiunto un'incidenza sulle vendite complessive di poco superiore al 50%. In tale settore, in particolare, risulta ancora piuttosto forte la presenza del dettaglio tradizionale, sia nella forma dei negozi di vicinato (25%), sia in quella del commercio ambulante (20%), in larga parte costituito dalle banchi collocati all'interno dei mercati rionali.

391. Le dinamiche competitive tra catene, articolate su più variabili strategiche e su più livelli territoriali, si incentrano, a livello locale, prevalentemente sull'assortimento e sui prezzi di vendita. Nel comparto ortofrutticolo, tuttavia, il tentativo di utilizzare gli stessi criteri di marketing degli altri prodotti si scontra con tutta una serie di specificità del settore che, nel loro complesso, allo stato attuale contribuiscono a rendere mediamente elevati i costi di approvvigionamento della moderna distribuzione e

⁶⁶ L.R. Piemonte del 6 luglio 2005, n.10 e L.R. Marche del 15 ottobre 2002, n.19.

⁶⁷ L.R. Sardegna del 25 febbraio 2005, n. 5.

dunque relativamente meno economica la relativa offerta, almeno rispetto agli ambulanti più aggressivi nei mercati nazionali.

392. Al riguardo, grande rilievo assumono le modalità di approvvigionamento della GDO, che richiedono a tale tipologia distributiva di confrontarsi necessariamente con interlocutori grandi e organizzati, non sempre presenti per tutti i prodotti del comparto, soprattutto con riferimento a quelli orticoli. In particolare, le necessità della GDO (in termini di completezza dell'assortimento, continuità e standardizzazione degli assortimenti, centralizzazione dei servizi logistici e di controllo), a fronte di un'offerta agricola caratterizzata da un'estrema frammentazione dei produttori, nonché da un'erraticità intrinseca nelle disponibilità, nei prezzi e negli standard qualitativi, fanno sì che tale tipologia distributiva possa sfruttare appieno le proprie potenzialità competitive soltanto nella misura in cui riesce, per una percentuale consistente dei propri approvvigionamenti, ad accorciare la catena distributiva, rivolgendosi a produttori, o organizzazioni di produttori, di dimensioni sufficienti a soddisfare almeno buona parte della domanda della catena e a stabilizzare conseguentemente il rapporto di fornitura e i prezzi.

393. In questo senso, pur risultando evidente il tentativo della grande distribuzione (più che della distribuzione organizzata) di accorciare la catena distributiva, riducendo al minimo il ricorso ai grossisti che svolgono un mero ruolo di intermediazione commerciale, la difficoltà a trovare, e a mantenere, fornitori di prodotti ortofrutticoli di dimensione e caratteristiche adeguate sembra penalizzare molto, per le catene distributive, la redditività complessiva del comparto rispetto a quella degli altri comparti alimentari.

394. Le catene della GDO, inoltre, sopportano costi non trascurabili per l'acquisto degli input intermedi che impiegano nel processo produttivo che organizzano, il cui onere risulta particolarmente gravoso per quei servizi – come ad esempio i servizi professionali, l'energia elettrica, i servizi di trasporto e telecomunicazione, i servizi finanziari - prodotti in mercati in cui prevalgono deboli condizioni di concorrenza. Lo stesso problema, pur con sfumature e grado di intensità differenze, condiziona anche gli operatori del dettaglio tradizionale e i distributori ambulanti.

395. In ogni caso, né i venditori ambulanti, né quelli del dettaglio tradizionale appaiono costituire un significativo vincolo concorrenziale nei confronti degli operatori della GDO, per ragioni riconducibili sia alla esiguità della scala di produzione ed alla ristrettezza dello spettro di variabili strategiche di cui dispongono, sia, per quanto riguarda il dettaglio tradizionale, alla onerosità dei costi di approvvigionamento.

396. In prospettiva futura, dunque, appare auspicabile una ulteriore crescita del ruolo della GDO anche nel comparto ortofrutticolo, in sostituzione soprattutto dei tradizionali negozi di frutta e verdura, purché realizzata in condizioni di tensione competitiva tra le diverse catene. Una presenza più significativa della GDO può infatti fornire adeguati incentivi per una migliore organizzazione dell'offerta agricola ed un efficientamento dell'intera filiera distributiva, ad esempio attraverso la concentrazione

dei servizi logistici in capo a piattaforme realizzate presso i mercati all'ingrosso ovvero attraverso una spinta all'aggregazione dell'offerta di prodotti ortofrutticoli. D'altra parte, tuttavia, è solo la concorrenza nell'ultimo stadio della filiera che può in ultima analisi assicurare il trasferimento ai consumatori finali dei benefici conseguiti, con effetti positivi sui prezzi dell'ortofrutta.

397. In tal senso, e al fine di garantire una corretta dinamica competitiva, grande attenzione va posta alla rimozione di ogni ostacolo alla piena liberalizzazione del settore della distribuzione commerciale, obiettivo primario della più recente legislazione in materia. Al riguardo, si sono infatti emersi numerosi aspetti di problematicità nell'attuazione regionale alla riforma del commercio, in particolare, rappresentati da:

- una programmazione della distribuzione commerciale basata sulla previsione di vincoli quantitativi all'entrata nei mercati;
- un utilizzo improprio dei vincoli urbanistici, volto a porre barriere all'ingresso di nuovi operatori o all'espansione dei soggetti già attivi sul mercato;
- la sospensione delle autorizzazioni come ulteriore strumento di contingentamento delle entrate;
- una regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali inadeguata alle esigenze effettive degli operatori e dei consumatori.

Appare pertanto auspicabile un riesame della materia da parte delle Regioni, nella direzione già in più occasioni individuata dall'Autorità⁶⁸.

BOX 5.3 Un approfondimento sulla redditività del settore

Al fine di verificare l'effettiva entità dei margini della GDO sul comparto ortofrutticolo in relazione a quella degli altri comparti, sono state richieste alle principali catene distributive dettagliate informazioni, separatamente per l'intero comparto alimentare, il comparto del fresco e il solo comparto ortofrutticolo, sul valore delle vendite e degli acquisti, nonché sui costi specifici di ciascun comparto, comprensivi della logistica, dell'ammortamento impianti, del personale, ecc..

Tali informazioni acquisite – in vero presso un sottoinsieme di catene distributive più esiguo rispetto a quello al quale è stata indirizzata la richiesta - consentono di confrontare, per ciascuna catena, i margini di contribuzione del comparto ortofrutta, sia al netto che al lordo del personale, con quello di tutto il settore del fresco e dell'intero reparto alimentare.

Esse in particolare forniscono le seguenti indicazioni, di valore soltanto esemplificativo:

- a) tra le catene di supermercati e ipermercati che hanno risposto al questionario, 3 su 4 realizzano effettivamente un margine nel comparto ortofrutta decisamente inferiore, anche del 50%, a quello dell'intero comparto alimentare. Tale differenza risulta trascurabile, o addirittura di segno inverso, sottraendo semplicemente al valore delle vendite il valore degli acquisti, mentre acquista rilievo man mano che si detraggono gli ulteriori costi specifici di gestione del comparto, e in particolare il costo del personale;

⁶⁸ Cfr, tra l'altro: Segnalazione AS124 del 25 febbraio 1998, pubblicata in Boll. n. 7/98; Segnalazione AS170 del 15 aprile 1999, pubblicata in Boll. n. 13-14/99; Segnalazione AS165 del 4 marzo 1999, pubblicata in Boll. n. 9/99; Segnalazione AS281 del 1 luglio 2004, pubblicata in Boll. n. 27/04.

- b) la catena per la quale l'ortofrutta produce margini anche superiori a quello medi di comparto è Esselunga, la quale, come si è visto, ha effettuato una specifica politica di valorizzazione dei comparti del fresco. La redditività dell'intero comparto del fresco è infatti anche superiore a quella del solo comparto ortofrutticolo;
- c) margini positivi e superiori a quelli medi di comparto si registrano inoltre per il formato superette di uno dei gruppi intervistati, probabilmente in ragione sia dell'assenza, in tale tipologia di vendita, del personale di assistenza al comparto, sia della diversa modalità di fruizione che il consumatore ha di tale forma distributiva, maggiormente assimilabile, per frequenza e assortimento degli acquisti, ai negozi di vicinato;
- d) i dati disponibili solo in due casi consentono di effettuare un confronto, seppure approssimativo, tra il comparto frutta e quello ortaggi. In tali casi, tuttavia, la redditività risulta essere sensibilmente più elevata per gli ortaggi che per la frutta. Tale risultato, apparentemente controintuitivo, sembra essenzialmente da ricondursi alla rilevante incidenza, all'interno di tale comparto, dei prodotti di IV e V gamma, che consentono margini estremamente elevati. L'inclusione di tali prodotti nella contabilità del comparto, peraltro, porta a sottostimare notevolmente il divario tra i margini relativi ai solo prodotti ortofrutticoli venduti sfusi rispetto ai margini dei rimanenti prodotti alimentari.