

AL30A - CASEIFICIO MATTANA FRANCESCO/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO
Provvedimento n. 29724

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'art.148 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio;

VISTO l'art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012 n. 1, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27, e successive modificazioni (di seguito, D.L. 1/2012);

VISTO il Decreto 19 ottobre 2012 n. 199 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27* (di seguito, *Decreto di attuazione*);

VISTO il Decreto Legge 5 maggio 2015, n. 51 recante *Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali*, convertito con modificazioni dalla Legge 2 luglio 2015, n. 91 (di seguito, D.L. 51/2015).

VISTO il "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari" adottato con delibera dell'Autorità del 6 febbraio 2013 n. 24220 (di seguito, "Regolamento sulle procedure istruttorie")

VISTA la propria delibera del 13 aprile 2021, con la quale è stata disposta, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del *Regolamento sulle procedure istruttorie*, una proroga del termine di conclusione del procedimento, fissato al 30 giugno 2021;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

I.i L'operatore segnalato

1. Caseificio Mattana Francesco (di seguito, anche, caseificio Mattana o il caseificio) è un'impresa individuale con sede in Sinnai (CA) attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari; nell'anno 2020 la società ha realizzato un fatturato pari a 1.031.029 euro.

I.ii I segnalanti

2. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo – Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione delle Frodi (di seguito anche "MIPAAFT – ICQRF").

3. Associazione "Più Sardegna – SIN.AGRI e SIN.AGRI CONSUMATORI Sindacato degli Operatori e dei Consumatori della filiera agro-alimentare della Sardegna" (di seguito anche "associazione Più Sardegna").

II. L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

4. Il procedimento istruttorio AL30A ha riguardato l'accertamento della ricorrenza e possibile illiceità, ai sensi dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012, delle condotte commerciali poste in essere dal caseificio Mattana consistenti nella mancata conclusione di contratti di fornitura in forma scritta con tutti gli allevatori conferenti latte ovino e caprino, nell'annata casearia 2018/2019.

III. II PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. Il procedimento istruttorio AL30A è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96309¹, sulla base di segnalazioni del MIPAAFT – ICQRF² e dell’associazione Più Sardegna³, nonché di documentazione acquisita agli atti⁴.

6. Il caseificio Mattana ha effettuato l’accesso agli atti del procedimento in data 10.02.2021 e ha prodotto la propria nota difensiva in data 12.02.2021⁵.

7. In data 13.04.2021, l’Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 30.06.2021, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del *Regolamento sulle procedure istruttorie*⁶.

8. In data 12.05.2021, ai sensi dell’art. 12 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*, è stata inviata alle Parti la comunicazione del termine di conclusione della fase istruttorio, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁷.

9. Il caseificio Mattana ha prodotto la propria memoria conclusiva in data 25.05.2021⁸.

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio Mattana

10. Sulla base della documentazione agli atti, risulta che, per la campagna casearia 2018/2019, il caseificio Mattana si è rifornito di latte crudo ovino e caprino presso quarantatré (43) allevatori conferenti⁹.

IV.ii L’assenza di contratti di fornitura

11. Dal contenuto del verbale di accertamento n. 2019/1958 del 5.12.2019, redatto dai funzionari dell’ICQRF Sardegna, presso lo stabilimento di Sinnai¹⁰, e dalla memoria difensiva della Parte emerge che, in relazione alle cessioni di latte avvenute nell’annata casearia 2018/2019, il caseificio Mattana non ha concluso contratti di fornitura in forma scritta con i quarantatré conferenti latte crudo ovino e caprino.

IV.iii Le fatture di pagamento

12. In relazione a tale periodo temporale oggetto di accertamento, il caseificio Mattana ha prodotto tre esempi di fatture di pagamento, con il relativo conteggio del conferimento quotidiano, del 31.03.2019, del 30.04.2019 e del 30.06.2019¹¹.

13. Tali documenti fiscali recano le seguenti indicazioni: i dati di cedente (allevatore) e cessionario (Mattana), la data (l’ultimo giorno del mese, ad esempio 30.06.2019), la descrizione (ad esempio: “*Latte ovino uso industriale. Latte giugno 2019*”), la quantità, il prezzo unitario, l’indicazione dell’IVA, il prezzo totale, la specificazione “*esigibilità immediata*”, il totale imponibile, il totale imposta e il totale documento, le modalità di pagamento (solo in una si legge “*contanti*”) e la data di scadenza.

14. Nelle cd. giornalieri di conferimento tenute dal caseificio, prodotte insieme alle fatture, vengono indicati, giorno per giorno, i quantitativi di latte ovino consegnati in relazione ai mesi di marzo, aprile e giugno 2019.

¹ Cfr. doc. 6.

² Cfr. segnalazione del MIPAAFT – ICQRF pervenuta in data 1.07.2020, integrata in data 16.11.2020 (docc. n. 2 e 3). In particolare, il MIPAAFT - ICQRF ha allegato una scheda sintetica e il verbale di constatazione n. 2019/1958 del 5.12.2019, redatto dai funzionari dell’ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Sinnai.

³ Cfr. segnalazione dell’Associazione Più Sardegna pervenuta in data 30.06.2020 (doc. n. 1)

⁴ Cfr. verbali di acquisizione agli atti del 15.11.2020 e del 19.11.2020 (docc. n. 4 e 5).

⁵ Cfr. docc. 11 e 12.

⁶ Cfr. doc. 13.

⁷ Cfr. doc. 14.

⁸ Cfr. doc. 15.

⁹ Cfr. elenco degli allevatori conferenti allegato al verbale n. 2019/1958 del 5.12.2019 redatto dai funzionari dell’ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Sinnai (doc. 2).

¹⁰ Nel verbale si dà atto che il caseificio non ha stipulato contratti di compravendita di latte ovicaprino in forma scritta con i propri conferenti latte in relazione alla campagna casearia 2018-2019.

¹¹ Cfr. all. al doc. 12.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

15. Con memoria difensiva pervenuta in data 12.02.2021 il caseificio Mattana ha rilevato quanto segue:

- in relazione all'annata casearia 2018/2019¹², il caseificio si è avvalso - come consentito dalla normativa vigente (art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione* n. 199/2012) - di documentazione alternativa al contratto scritto, quali le fatture di pagamento, prendendo atto di un atteggiamento di favore per prassi corrette, ancorché de-formalizzate, degli stessi allevatori che, infatti, non hanno sollevato contestazioni sul punto¹³;
- in aggiunta allo strumento delle fatture, la contabilità e la verificabilità della relazione commerciale tra caseifici e produttori sono garantite anche da altri documenti che tracciano ogni passaggio dell'attività negoziale: *i.* per i trasformatori, si pensi alle evidenze di pagamento come gli assegni e, soprattutto, alle cd. giornalieri di conferimento¹⁴; *ii.* per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte)¹⁵;
- per la successiva annata casearia 2019/2020, il caseificio ha siglato contratti scritti di fornitura con tutti i suoi quarantatré (43) allevatori conferenti latte ovino e caprino¹⁶;
- il caseificio manifesta la piena disponibilità a collaborare alla definizione, nelle modalità e nelle tempistiche più idonee, di un percorso negoziale volto alla definizione di un modello contrattuale *standard* e auspica la chiusura del procedimento senza accertamento dell'infrazione e, in ogni caso, senza l'imposizione di sanzioni pecuniarie, anche tenuto conto dell'impatto negativo che ha subito l'impresa a causa della pandemia in corso.

16. Nella sua memoria conclusiva del 25.05.2021, il caseificio, in relazione alle contestazioni contenute nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria del 12.05.2021, ha evidenziato quanto segue:

- in relazione all'annata casearia 2018/2019, il caseificio Mattana ha agito in conformità ad una norma dell'ordinamento, l'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione* n. 199/2012, che gli consentiva di avvalersi di documentazione alternativa al contratto scritto, quali le fatture di pagamento, nei rapporti negoziali di fornitura con i propri conferenti latte ovino/caprino¹⁷;
- tale circostanza porta ad escludere in radice qualunque responsabilità del caseificio, che ha agito in totale buona fede, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, anche nell'ipotesi in cui tali disposizioni siano poi oggetto di disapplicazione da parte dell'autorità amministrativa, per contrasto con la normativa euro-unitaria, di carattere sovraordinato (cfr. art. 3 della Legge 689/1981)¹⁸;
- laddove, invece, dovesse riscontrarsi una responsabilità del caseificio, con riferimento ai criteri individuati dall'art. 11 della Legge n. 689/1981, si evidenzia, da un lato, l'assenza di coscienza e volontarietà nel porre in essere una violazione consistente, di fatto, nell'osservanza di una normativa nazionale, e, dall'altro lato, l'assenza del sia pur minimo danno a carico della parte asseritamente debole del rapporto contrattuale di fornitura, ossia gli allevatori conferenti¹⁹;
- inoltre, dopo l'avvio del procedimento AL30A, il Caseificio ha ritenuto opportuno attivarsi subito per l'implementazione e la promozione di un virtuoso processo di autoregolamentazione negoziale che potesse, già a partire dalla prossima annata casearia, superare le criticità osservate anche attraverso la diffusione di un modello contrattuale

¹² Il caseificio evidenzia come l'annata oggetto di contestazione sia stata caratterizzata da circostanze del tutto eccezionali, in ragione di movimenti di protesta degli stessi allevatori, evidentemente indisposti a legarsi contrattualmente ai trasformatori.

¹³ In aggiunta allo strumento delle fatture, la contabilità e la verificabilità della relazione commerciale tra caseifici e produttori sono garantite da una serie di altri documenti che tracciano ogni passaggio dell'attività negoziale: *i.* per i trasformatori, si pensi alle evidenze di pagamento come gli assegni e, soprattutto, alle cd. giornalieri di conferimento; *ii.* per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte).

¹⁴ Le giornalieri di conferimento sono documenti diari nei quali viene registrato il latte in ingresso nel caseificio, verificati con regolarità da diversi enti ispettivi, quali, inter alia, ASL e MIPAAF.

¹⁵ I libretti di conferimento sono rilasciati dai caseifici e tenuti dagli stessi conferenti - intestatari, nei quali vengono giornalmente annotati elementi come le quantità di latte versato e la data di inizio conferimento.

¹⁶ In relazione alla successiva annata casearia 2019/2020 (non oggetto dell'istruttoria), il caseificio ha prodotto l'elenco degli allevatori conferenti latte ovino e caprino (in tutto quarantatré) e, in via esemplificativa, copia dei contratti di fornitura sottoscritti con venti allevatori in data 2.01.2020. I contratti si riferiscono alla fornitura di latte per la campagna casearia 2020 (gennaio / giugno 2020).

¹⁷ Le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione, in particolare, sono state sempre osservate dal caseificio nella sostanza, salvo alcune minime carenze che integrano, se del caso, una violazione meramente formale e come tale non rilevante ai fini sanzionatori.

¹⁸ In particolare, secondo costante giurisprudenza di legittimità, l'essenza della buona fede, intesa come errore sulla liceità del fatto, assume rilievo in presenza di elementi positivi idonei ad ingenerare, nell'autore della violazione, il convincimento della liceità del suo operato, com'è il caso, evidentemente, della sussistenza di una normativa che consenta un certo comportamento. In tema di illecito amministrativo, quindi, la responsabilità dell'autore dell'infrazione è esclusa nel caso in cui lo stato di ignoranza sia incolpevole, cioè non superabile dall'interessato con l'uso dell'ordinaria diligenza esigibile nel caso concreto, i.e. tenuto conto della realtà oggettiva e soggettiva di riferimento.

¹⁹ Gli allevatori, oltre ad aver storicamente privilegiato relazioni commerciali largamente de-formalizzate, hanno sempre comunque ottenuto il ritiro integrale del latte conferito e il pagamento di prezzi in linea con il resto del mercato di riferimento

standard, da adattare caso per caso e ferme alcune clausole essenziali, nella relazione di fornitura con gli allevatori conferenti.

VI. VALUTAZIONI

VI.i Brevi cenni al quadro normativo

17. Le norme che vengono in rilievo nel caso in esame sono rappresentate:

- a livello nazionale: dall'art. 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012²⁰, dagli artt. 1 - *Ambito di applicazione* - e 3 - *Caratteristiche dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari* - del D.M. n. 199/2012 (in seguito anche *Decreto di attuazione*)²¹,

- a livello euro-unitario: dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013²².

18. In particolare, l'art. 62 del D.L. 1/2012 disciplina le relazioni commerciali concernenti la cessione di tutti i prodotti agricoli e alimentari, tra cui appunto il latte crudo, prevedendo, al suo primo comma, che i contratti aventi ad oggetto tali prodotti - a eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale - debbano essere stipulati in forma scritta e contenere una serie di indicazioni relative a: durata, quantità e caratteristiche del prodotto venduto, prezzo, modalità di consegna e di pagamento. Il primo comma dispone, altresì, che i contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni²³.

19. Scopo dell'art. 62, comma 1, è quello di garantire, mediante la negoziazione di un contratto in forma scritta, la conoscenza preventiva di tutti gli elementi essenziali della fornitura, a tutela delle Parti negoziali e ai fini di una trasparente e chiara regolamentazione dei rapporti tra i soggetti della filiera agroalimentare²⁴.

20. Nel caso in esame vengono, altresì, in rilievo le disposizioni contenute nel *Decreto di attuazione*, il cui ambito di applicazione viene così definito dall'art. 1: "1. *Il presente decreto reca le modalità applicative delle disposizioni di cui all'articolo 62 del [D.L. 1/2012]*²⁵. *Esso si applica ai contratti di cui all'articolo 62, comma 1 e alle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli e alimentari [...] con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*". In particolare, per quanto in questa sede interessa, il comma 4 dell'art. 3 del *Decreto di attuazione* prevede che i documenti di trasporto, o di consegna, nonché le fatture, integrati con tutti gli elementi richiesti dall'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012, assolvono gli obblighi di cui al predetto comma 1 e devono riportare la seguente dicitura: "Assolve gli obblighi di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27" (cd. fatture parlanti con funzione "sostituiva" dell'accordo).

21. Infine, per quanto attiene la normativa nazionale in materia di relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, l'art. 9 del Decreto n. 15164/2012²⁶ prevede che, in conformità a quanto stabilito dall'art. 62 D.L.

²⁰ DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2012, n. 1 Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 (in S.O. n. 53, relativo alla G.U. 24/03/2012, n. 71).

²¹ Decreto del 19 ottobre 2012 "Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27".

²² Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE)n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, Pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347/671 del 20.12.2013.

²³ L'art. 62 del D.L. 1/2012 al suo comma 1 bis ha demandato ad un atto interministeriale, e dunque ad una fonte sub-primaria, il compito di definire le "modalità applicative", necessarie per assicurare l'effettiva e piena operatività delle disposizioni stabilite a livello primario.

²⁴ Cfr. il testo della Risoluzione approvata il 14 giugno 2012: "Attuazione dell'articolo 62 del Decreto Legge n. 1 del 2012 recante disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari", con la quale la XIII^o Commissione Agricoltura della Camera ha fissato al Governo alcuni indirizzi da seguire nella definizione delle modalità applicative dell'art. 62 del D.L. 1/2012. In particolare, nelle premesse, la XIII^o Commissione rileva come "l'uso di contratti formali scritti stipulati prima della consegna dei prodotti e contenenti elementi di base [...] contribuisca a rafforzare la responsabilità degli operatori nella filiera e ad accrescere la consapevolezza delle esigenze dei mercati [...]"; riconoscendo all'art. 62 "l'obiettivo di un più elevato grado di trasparenza, certezza e correttezza nei rapporti tra i contraenti, in considerazione della rilevanza sociale ed economica riconosciuta al settore disciplinato".

²⁵ Come specificamente evidenziato dal Consiglio di Stato -Sezione Consultiva per gli atti normativi nel parere n. 4203/2012 dell'8 ottobre 2012, reso su uno schema di Decreto attuativo "[...] il decreto interministeriale in esame, pur potendo integrare le disposizioni legislative incomplete, anche chiarendone il significato, conserva il proprio carattere di fonte sub primaria senza alcuna attitudine delegificante e senza capacità di deroga alle previsioni di livello legislativo".

²⁶ Decreto n. 15164 del 12 ottobre 2012 relativo al "Pacchetto latte", Recante norme di applicazione del reg. (CE) n.1234/2007 per quanto riguarda le organizzazioni di produttori e loro associazioni, le organizzazioni interprofessionali, le relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-

1/2012, i contratti di fornitura di latte crudo ai primi acquirenti devono essere redatti in forma scritta e stipulati prima della consegna (nonché comprendere tutti gli elementi prescritti dall'art. 185septies, paragrafo 2 lettera c) del Regolamento unico OCM, ora art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013).

22. A livello euro-unitario, l'art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013, con specifico riferimento alle relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari, dispone che, laddove uno Stato membro decida che ogni consegna di latte crudo nel proprio territorio debba formare oggetto di un contratto scritto fra un agricoltore e un trasformatore, tale contratto debba essere stipulato per iscritto, “*prima della consegna*”, e contenere i seguenti elementi: *i*) il prezzo da pagare alla consegna, che è fisso ed è stabilito nel contratto, e/o è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto (che possono comprendere indicatori di mercato che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, il volume consegnato e la qualità o la composizione del latte crudo consegnato); *ii*) il volume di latte crudo che può e/o deve essere consegnato e il calendario di tali consegne; *iii*) la durata del contratto, che può essere determinata o indeterminata, con clausole di risoluzione; *iv*) le precisazioni riguardanti le scadenze e le procedure di pagamento; *v*) le modalità per la raccolta o la consegna del latte crudo; e *vi*) le norme applicabili in caso di forza maggiore.

23. Si tenga conto del fatto che queste condizioni di base, stabilite a livello unionale, nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nel caso in cui gli Stati Membri decidano di rendere obbligatoria la conclusione di contratti scritti tra allevatori e trasformatori - come avvenuto in Italia con l'adozione dell'art. 62 D.L. 1/2012 - costituiscono norme minime di tutela, volte ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e dell'organizzazione comune dei mercati, non derogabili dalla normativa interna in materia²⁷.

VI.ii Sulla sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

24. Preliminarmente si osserva come – pur non essendo espressamente richiesto, in relazione all'applicazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012, l'accertamento di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti del contratto di fornitura²⁸ - nel caso in esame, sussistono una serie di elementi indicativi di un tale squilibrio tra il caseificio, da un lato, e ciascuno dei rispettivi fornitori di latte crudo, dall'altro, anche indipendentemente dalle specifiche caratteristiche di ciascuno di essi.

25. Si osserva, infatti, in primo luogo, che il latte crudo è un bene altamente deperibile, che deve necessariamente essere venduto entro un arco temporale ristretto. Pertanto, l'allevatore è obbligato a collocare tutta la propria produzione quotidiana immediatamente, senza nessuna possibilità di conservare il latte, sia pure per pochi giorni. Ciò impedisce al produttore di latte sia di cambiare acquirente in tempi rapidi sia di modulare le quantità da immettere sul mercato in funzione dell'andamento della domanda e del prezzo. Inoltre, anche nel medio periodo, il singolo allevatore conferente ha limitate possibilità di cambiare acquirente, distribuendo il proprio latte nell'ambito di un bacino territoriale piuttosto circoscritto, nel quale opera generalmente un numero limitato di imprese di trasformazione; al contrario, l'acquirente può fare fronte alle proprie necessità di approvvigionamento, almeno per talune produzioni, anche allargando il proprio bacino di raccolta e importando latte estero. In secondo luogo, gli allevatori conferenti operano come imprenditori individuali o, al più, sono organizzati in piccole aziende agricole, con un numero di dipendenti medio di poche unità e un fatturato modesto. Ciò fa sì che l'intera produzione di latte fresco di ciascun allevatore venga generalmente conferita a una sola impresa di trasformazione, alimentandone una parte del fabbisogno complessivo: i trasformatori, al contrario, si avvalgono spesso di diversi fornitori di latte crudo.

caseari e i piani di regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 10 dicembre 2012, n. 287)..

²⁷ Cfr. in proposito il considerando 127 del Regolamento 1308/2013: “In assenza di una legislazione dell'Unione sui contratti scritti formalizzati, gli Stati membri possono, secondo il diritto nazionale in materia di contratti, rendere obbligatorio l'uso di contratti di questo tipo, purché sia rispettato il diritto dell'Unione e in particolare sia rispettato il corretto funzionamento del mercato interno e dell'organizzazione comune dei mercati. Vista la diversità delle situazioni esistenti nell'Unione e ai fini della sussidiarietà è opportuno che una decisione del genere spetti agli Stati membri. Tuttavia, nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per garantire che vi siano norme minime adeguate per questo tipo di contratti e per assicurare altresì il corretto funzionamento del mercato interno e dell'organizzazione comune dei mercati, è opportuno stabilire a livello unionale alcune condizioni di base per l'utilizzazione di tali contratti. Tutte queste condizioni di base dovrebbero essere liberamente negoziate. [...]”.

²⁸ Al riguardo, si noti che, come indicato anche nel testo, il Decreto di attuazione n. 199/2012 al suo articolo 1 – Ambito di applicazione - dispone che “[...] Esso si applica ai contratti di cui all'articolo 62, comma 1 e alle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli e alimentari, la cui consegna avviene nel territorio della Repubblica italiana, con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale [...]”. Tale accertamento risulta, pertanto, limitato alle pratiche commerciali sleali di cui al comma 2 dell'art. 62 del D.L. 1/2012.

VI.iii L'assenza di contratti scritti di fornitura – sulla funzione sostitutiva delle fatture di pagamento ai sensi dell'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012

26. In relazione alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL30A, le evidenze acquisite portano a ritenere che il caseificio Mattana abbia, in effetti, posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

27. Infatti, è emerso che il caseificio, in relazione alle cessioni avvenute nell'annata casearia 2018/2019, non ha concluso - come invece richiesto dalla norma primaria - contratti di fornitura in forma scritta con i quarantatré allevatori conferenti latte crudo ovino e caprino.

28. In proposito, non si possono accogliere le argomentazioni svolte nella memoria difensiva dalla Parte, che ha evidenziato di essersi avvalsa, come espressamente consentito dall'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione*, di documenti alternativi quali le fatture di pagamento (unitamente anche alle cd. giornaliere di conferimento o ai cd. libretti latte), in luogo della conclusione di contratti scritti di fornitura, ai sensi dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

29. L'Autorità ritiene, infatti, che sulla base della normativa euro-unitaria (art. 148 del Regolamento UE 1308/2013) e di quella nazionale con essa coerente (art. 62 D.L. 1/2012) - sopra più ampiamente illustrate - alle fatture di pagamento (neppure se considerate unitamente agli altri documenti indicati dalla Parte, che registrano semplicemente i conferimenti quotidiani di latte) non possa riconoscersi alcuna funzione sostitutiva del contratto scritto di fornitura, in quanto si tratta di documenti fiscali, con finalità diversa da quella negoziale, emessi solo successivamente alla consegna del latte, in via riepilogativa, per comprovarne l'avvenuta cessione e il diritto a riscuoterne il prezzo.

30. La disposizione euro-unitaria, e, in linea con essa, quelle nazionali richiamate, dispongono, infatti, che il testo negoziale, in forma scritta, debba essere concordato tra le parti "prima" della consegna del latte e debba contenere una serie di precise indicazioni, al fine di garantire la conoscenza preventiva di tutti gli elementi essenziali della fornitura²⁹.

VI.iv Sulla disapplicazione dell'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012

31. Sotto questo profilo, le previsioni - espressamente citate nella memoria difensiva - contenute nell'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione*, nella parte in cui riconoscono anche alle fatture di pagamento cd. parlanti una funzione sostitutiva del contratto, si pongono in palese contrasto con la disposizione euro-unitaria richiamata (e con quelle nazionali con quest'ultima coerenti).

32. L'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione*, pertanto - nella parte in cui si riferisce alle fatture di pagamento - deve essere oggetto di disapplicazione da parte dell'Autorità nel caso in esame, in virtù del principio del primato del diritto euro-unitario su quello interno con esso incompatibile³⁰.

33. In proposito, la circostanza, evidenziata nella memoria conclusiva dal caseificio, di aver agito in buona fede, nel rispetto della normativa allo stato vigente in materia, avrebbe potuto valere, nel caso in esame, ad escludere la sanzionabilità delle condotte, solo laddove l'operatore si fosse conformato pienamente e diligentemente alle disposizioni richiamate, poi oggetto di disapplicazione³¹.

34. Ciò tuttavia non è avvenuto nel caso in esame, in quanto, in contrasto con le previsioni dell'art. 3, comma 4 del *Decreto di attuazione*, le fatture di pagamento prodotte in via esemplificativa dalla Parte non contengono indicazioni in ordine alla durata e alle modalità di consegna del latte, né la dicitura "*Assolve gli obblighi di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*"³².

²⁹ Significativo in proposito anche il testo della Risoluzione approvata il 14 giugno 2012: "Attuazione dell'articolo 62 del Decreto Legge n. 1 del 2012 recante disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari", con la quale la XIII^o Commissione Agricoltura della Camera ha fissato al Governo alcuni indirizzi da seguire nella definizione delle modalità applicative dell'art. 62 del D.L. 1/2012. In particolare, negli indirizzi, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012, non viene fatto alcun cenno alle fatture di pagamento, ma solo ai documenti di trasporto, ai contratti tipo di vendita e agli ordini di acquisto, con i quali il compratore richiede la consegna dei prodotti. Nelle premesse, la XIII^o Commissione rileva come "l'uso di contratti formali scritti stipulati prima della consegna dei prodotti e contenenti elementi di base [...] contribuisca a rafforzare la responsabilità degli operatori nella filiera e ad accrescere la consapevolezza delle esigenze dei mercati [...]", riconoscendo all'art. 62 "l'obiettivo di un più elevato grado di trasparenza, certezza e correttezza nei rapporti tra i contraenti, in considerazione della rilevanza sociale ed economica riconosciuta al settore disciplinato".

³⁰ Il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno richiede, non solo ai giudici nazionali, ma anche agli altri organi dello Stato, ivi comprese le amministrazioni, di disapplicare qualsiasi disposizione interna in contrasto con la normativa comunitaria (cfr. Corte di Giustizia 22 giugno 1989 Fratelli Costanzo e Corte di Giustizia 9 settembre 2003 Consorzio Italiano Fiammiferi).

³¹ Cfr. provv. Autorità del 13 luglio 2000 I318 - CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI (Boll. 28/200) e Corte di Giustizia 9 settembre 2003 Consorzio Italiano Fiammiferi/Autorità Garante C-198/01, in Racc. 2003, p. I-8055; provv. Autorità del 27 marzo 2013 A441 - APPLICAZIONE DELL'IVA SUI SERVIZI POSTALI (Boll. 16/2013) e sentenza TAR Lazio n. 01525/2014 del 7 febbraio 2014.

³² Solo in una delle fatture prodotte, inoltre, si legge "modalità di pagamento: contanti".

35. Tali documenti fiscali, pertanto, non avrebbero assolto, in ogni caso, agli oneri di completezza richiesti dall'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione* al fine di conformarsi alle previsioni di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

VI.v Conclusioni

36. In conclusione, le evidenze acquisite portano a ritenere che il caseificio Mattana abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 in relazione alla mancata stipula di contratti scritti di fornitura con tutti i conferenti latte ovino e caprino nell'annata casearia 2018-2019, non potendosi considerare ad essi equipollenti - per le considerazioni sopra esposte - le fatture di pagamento, in quanto documenti fiscali emessi mensilmente, in via riepilogativa, solo dopo l'avvenuta consegna del latte.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

37. Ai sensi dell'art. 62, quinto comma, del D.L. 1/2012 “*Salvo che il fatto costituisca reato, il contraente, ad eccezione del consumatore finale, che contravviene agli obblighi di cui al comma 1 è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000,00 a euro 40.000,00. L'entità della sanzione è determinata facendo riferimento al valore dei beni oggetto di cessione.*”. Inoltre, ai sensi dell'ottavo comma “*l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato è incaricata della vigilanza sull'applicazione delle presenti disposizioni e all'irrogazione delle sanzioni ivi previste, ai sensi della legge 24 novembre 1981 n. 689*”.

38. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della Legge n. 689/81, in virtù dello specifico richiamo contenuto nell'art. 62, comma 8, del D.L. 1/2012: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

39. Ciò posto, alla luce dei criteri sopra indicati, occorre considerare che il caseificio Mattana, per la successiva annata casearia 2019/2020, ha modificato le proprie condotte, provvedendo a siglare contratti scritti di fornitura con tutti i suoi allevatori conferenti latte ovino e caprino e, inoltre, ha manifestato la piena disponibilità a collaborare alla definizione di un percorso negoziale volto alla definizione di un modello contrattuale *standard* per superare le problematiche riscontrate dall'Autorità.

40. Inoltre, per quanto attiene alle condizioni economiche, il fatturato del caseificio Mattana nell'anno 2020 è risultato pari a 1.031.029 euro, con un utile di periodo pari a 14.377. Per l'acquisto di materie prime il caseificio ha sostenuto un costo pari a circa 704.000 euro.

41. Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che le condotte commerciali sono state poste in essere solo nell'annata casearia 2018/2019.

42. Infine, occorre tener conto della circostanza che: *i.* il caseificio si è avvalso di una facoltà espressamente attribuita agli operatori dall'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione* n. 199/2012 che riconosce alle fatture di pagamento cd. parlanti, a determinate e specifiche condizioni, una funzione sostitutiva del contratto scritto di fornitura, disposizione che è stata oggetto di disapplicazione nel caso in esame; *ii.* tuttavia, è emerso che le fatture prodotte in via esemplificativa sono risultate prive di indicazioni circa la durata del contratto e le modalità di consegna del latte³³ nonché della dicitura “*Assolve gli obblighi di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, [...]*”.

43. Tale circostanza, dunque, può essere considerata quale attenuante ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. *supra* parr. 33, 34 e 35), alla luce di entrambi gli elementi summenzionati.

44. Pertanto, tenuto conto di tutti questi criteri, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al caseificio Mattana nella misura di 2.000 € (duemila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali descritte alla *Sezione VI.iii*, poste in essere dal caseificio Mattana e consistenti nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con i quarantatré conferenti latte crudo ovino e caprino, per le cessioni avvenute nell'annata casearia 2018/2019, integrino una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

³³ Solo in una delle fatture prodotte si legge, inoltre: “modalità di pagamento: contanti”.

DELIBERA

- a) che le condotte commerciali descritte alla *Sezione VI.iii* del presente provvedimento, poste in essere dal caseificio Mattana, nell'annata casearia 2018/2019, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, integrino una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;
- b) che, con riferimento alle condotte commerciali descritte alla *Sezione VI.iii* del presente provvedimento, al caseificio Mattana sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.000 € (duemila euro);
- c) che il caseificio Mattana si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui al punto a), descritte alla *Sezione V.iii* del presente provvedimento.

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli